

Kriterien der Einschränkung von Grundrechten in der Praxis der Verfassungsgerichtsbarkeit

von Hilmar Hoch, Vaduz

Einleitung

Die Rechtsprechung zu den Grundrechtsbeschränkungen als Thema der diesjährigen Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte überschneidet sich nicht unwesentlich mit demjenigen der letzten Konferenz. Im letzten liechtensteinischen Landesbericht wurden insbesondere Funktion und Kompetenzen des Staatsgerichtshofes als liechtensteinisches Verfassungsgericht ausführlich dargestellt. Auch wenn die dortigen Ausführungen durch die inzwischen erfolgten Revisionen von Verfassung und Staatsgerichtshofgesetz teilweise überholt sind, kann im vorliegenden Landesbericht weitgehend auf diesen letzten Landesbericht verwiesen werden.¹

1. System und Rahmen des Schutzes der Menschenrechte in Ihrem Land. Sind die Menschenrechte in der Verfassung, im Grundgesetz (Charta) oder im einfachen Gesetzesrecht gewährleistet?

Die Grund- und Verfassungsrechte sind primär im IV. Hauptstück der liechtensteinischen Landesverfassung (LV), wo die klassischen Freiheitsrechte enthalten sind,² gewährleistet. Darüber hinaus hat der Staatsgerichtshof auch anderen Verfassungsbestimmungen, nämlich Art. 24 Abs. 1 LV (Steuerfreies Existenzminimum)³ sowie Art. 110 LV (Gemeindeautonomie)⁴ Grundrechtscharakter zuerkannt. In der Literatur wird auch Art. 16 Abs. 3 LV (unentgeltlicher Primarschulunterricht) und Art. 17 Abs. 2 LV (Gewährung von Stipendien) Grundrechtscharakter zugesprochen.⁵ Ähnlich der Praxis des schweizerischen Bundesgerichts hat der Staatsgerichtshof im Weiteren insbesondere aus dem Gleichheitssatz (Art. 31 Abs. 1 LV) verschiedene grundrechtliche Verfahrensgarantien (Verbot der Rechtsverweigerung, Anspruch auf rechtliches Gehör, Waffengleichheit und faires Verfahren) abgeleitet.⁶ Vor einigen Jahren hat der Staatsgerichtshof erstmals mit dem bisher aus Art. 31 Abs. 1 LV abgeleiteten Willkürverbot ausdrücklich auch ein ungeschriebenes Grundrecht anerkannt. Der Staatsgerichtshof hat sich insoweit dem traditionellen, eher positivistischen österreichischen Einfluss entzogen und sich an die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts angelehnt, welches schon früh bei Bedarf ungeschriebene Grundrechte anerkannt hat.⁷ In der Folge hat der Staatsgerichtshof auch das Gesetzmässigkeitserfordernis im Steuerrecht sowie erst kürzlich ein Recht auf Existenzsicherung als weitere ungeschriebene Grundrechte anerkannt.⁸

Grundrechtsverletzungen können vor allen Gerichts- und Verwaltungsinstanzen geltend gemacht werden. Falls solche Grundrechtsverletzungen nicht im ordentlichen Instanzenzug geheilt werden, kann deren Verletzung gemäss Art. 15 des Staatsgerichtshofgesetzes (StGHG) mittels Individualbeschwerde beim Staatsgerichtshof als Verfassungsgerichtshof geltend gemacht werden.⁹

2. Ist die Europäische Menschenrechtskonvention Teil des Landesrechts? Beschreiben Sie die garantierten Rechte. Wirken die garantierten Rechte gegen jedermann – d.h. erga omnes – oder gelten sie nur gegenüber dem Staat?

Im Sinne des in Liechtenstein geltenden völkerrechtlichen Monismus sind Völkerrechtsnormen ab Rechtskraft ohne besonderen Transformationsakt für alle Staatsorgane verbindlich.¹⁰

Entsprechend hat auch die EMRK seit ihrem Inkrafttreten in Liechtenstein im Jahre 1982 automatisch innerstaat-

* Dr. Hilmar Hoch, LL.M., Vizepräsident des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein. Die Gliederung folgt dem zur Konferenz vorbereiteten einheitlichen Fragebogen. Die Konferenz fand vom 15. bis 19. Mai 2005 in Nikosia (Zypern) statt.

Fundstellen-Hinweise zu früheren Konferenzen, s. die Anm. d. Red. auf Seite 629 (in diesem Heft).

¹ Andreas Kley, Die Beziehungen zwischen dem liechtensteinischen Staatsgerichtshof und den übrigen einzelstaatlichen Rechtsprechungsorganen, einschliesslich der diesbezüglichen Interpretation des Handelns der europäischen Rechtsprechungsorgane, EuGRZ 2004, 43 [zit. Kley, Landesbericht].

² Niederlassungs- und Vermögenserwerbsfreiheit (Art. 28 LV); Politische Rechte (Art. 29 LV); Gleichheitssatz (Art. 31 LV); Freiheit der Person, Hausrecht, Brief- und Schriftengeheimnis (Art. 32 Abs. 1 LV); Habeas corpus (Art. 32 Abs. 2 LV); Garantie des ordentlichen Richters (Art. 33 Abs. 1 LV); nulla poena sine lege (Art. 33 Abs. 2 LV); Recht auf Verteidigung (Art. 33 Abs. 3 LV); Eigentumsgarantie (Art. 34 LV); Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 36 LV); Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 37 LV); Religionsfreiheit (Art. 38 f. LV); Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 40 LV); Vereins- und Versammlungsfreiheit (Art. 41 LV); Recht auf Beschwerdeführung und Begründung (Art. 43 LV).

³ StGH 1997/24 und 25, jeweils Erw. 5 f.

⁴ Siehe den leading case StGH 1984/14, LES 1987, 36.

⁵ Wolfram Höfling, Die Verfassungsbeschwerde zum Staatsgerichtshof, Schaan 2003, S. 115 f. [zit. Höfling, Verfassungsbeschwerde].

⁶ Siehe Wolfram Höfling, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung, Vaduz 1994, S. 242 ff. [zit. Höfling, Grundrechtsordnung]; Hilmar Hoch, Grundrechtliche Verfahrensgarantien in der Rechtsprechung des liechtensteinischen Staatsgerichtshofes, in: Grundrechtsschutz im gerichtlichen Verfahren, DACH-Schriftenreihe, Wien 1994, S. 105 ff. (107).

⁷ Allerdings hat das schweizerische Bundesgericht gerade das Willkürverbot bis zu dessen expliziter Verankerung in der neuen Bundesverfassung nie als eigenständiges ungeschriebenes Grundrecht anerkannt (siehe StGH 1998/42, LES 2000, 1 [6 Erw. 4.4.] sowie Hilmar Hoch, Schwerpunkte der Entwicklung der Grundrechtsprechung der Staatsgerichtshofes, in: Herbert Wille (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein, 75 Jahre Staatsgerichtshof, Vaduz 2001, S. 65 ff. (78 m.w.N.) [zit. Hoch, Schwerpunkte].

⁸ StGH 2000/39, LES 2004, 43 (56 Erw. c/aa), StGH 2004/48, Erw. 2.2 f., im Internet veröffentlicht unter www.stgh.li.

⁹ Höfling, Verfassungsbeschwerde (Fn. 5), passim sowie Kley, Landesbericht (Fn. 1), S. 46 ff. Beide Abhandlungen beruhen allerdings noch auf dem inzwischen totalrevidierten alten Staatsgerichtshofgesetz. Das neue Staatsgerichtshofgesetz datiert vom 27. November 2003 (LGBl. 2004 Nr. 32; LR 173.10).

¹⁰ Siehe Daniel Thürer, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung, Archiv des Völkerrechts, Bd. 36/2 (1998), S. 89 (109). Dieser völkerrechtliche Monismus gilt als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz; siehe Gerard Batliner, Die liechtensteinische Rechtsordnung und die EMRK, in: Peter Geiger / Arno Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, Vaduz 1990, S. 91 ff. (146) [zit. Batliner, Rechtsordnung]. A.A. neuerdings Günther Winkler, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof (II, Antworten auf Fragen des Landtags-Abg. Dr. Sprenger betreffend die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs zur Prüfung von Staatsverträgen), in: Jus&News 2/2004, S. 169 (183 ff.). Nach ihm ist „die Verfassung von Liechtenstein grundsätzlich dem dualistischen System des Verhältnisses von Völkerrecht und Staatsrecht verpflichtet“ (S. 184). Kritisch dazu Stefan Becker, Zeitenwende im Verhältnis zum Staatsrecht?, in: Jus&News 2/2004, S. 143 ff., siehe auch denselben, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein, Diss. Freiburg/Schweiz 2003, S. 670 ff.

liche Geltung. Gemäss expliziter Regelung im Gesetz (Art. 15 Abs. 2 lit. a StGHG) – nicht jedoch in der Verfassung¹¹ – kann unter anderem die Verletzung von EMRK-Garantien¹² mittels Individualbeschwerde beim Staatsgerichtshof geltend gemacht werden.

Die EMRK-Garantien sind somit prozessual den innerstaatlichen Grundrechten gleichgestellt. Der Staatsgerichtshof spricht deshalb auch vom „faktischen“ Verfassungsrang der EMRK-Rechte.¹³ Dies trifft sowohl auf die eigentlichen Konventionsrechte von Art. 2 bis 14 EMRK als auch für die von Liechtenstein ratifizierten Zusatzprotokolle Nr. 1 (Schutz des Eigentums; Recht auf Bildung und Recht auf freie Wahlen), Nr. 6 (Abschaffung der Todesstrafe), und Nr. 13 (vollständige Abschaffung der Todesstrafe) zu.¹⁴ Von den ursprünglich von Liechtenstein erklärten zahlreichen Vorbehalten bestehen derzeit nur noch diejenigen hinsichtlich Art. 6 Abs. 1 EMRK (Öffentlichkeit des Verfahrens und der Urteilsverkündung) und Art. 8 EMRK (Achtung des Familienlebens für Ausländer).¹⁵

Grundrechte gelten primär im Verhältnis der Grundrechtsträger gegenüber dem Staat. Sämtliches staatliches Handeln ist an die Grundrechte gebunden. Im Verhältnis zwischen Privaten gelten die Grundrechte dagegen nur eingeschränkt im Sinne einer indirekten Horizontal- bzw. Drittwirkung. Diese zeigt sich primär in der verfassungskonformen Auslegung aller staatlichen Normen, insbesondere von Generalklauseln und Gesetzeslücken.¹⁶

3. *Sind die garantierten Menschenrechte Einschränkungen unterworfen? Wenn ja, woraus leitet sich die Zuständigkeit für deren Einschränkung her? Sind die garantierten Menschenrechte einer Einschränkung aufgrund einer allgemeinen Bestimmung unterworfen? Bestimmen sich die zulässigen Einschränkungen nach dem jeweiligen Grundrecht?*

Die meisten in der Landesverfassung enthaltenen Grundrechte stehen unter einem ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt.¹⁷ Lange Zeit verstand der Staatsgerichtshof diese Gesetzesvorbehalte als weitgehend formale Schranke und erachtete gesetzgeberische Eingriffe in Grundrechte entsprechend als zulässig, sofern diese vor dem Willkürverbot standhielten. Nicht zuletzt unter dem Einfluss der im Jahre 1982 für Liechtenstein in Kraft getretenen EMRK und der bei zahlreichen EMRK-Grundrechten ausdrücklich vorgesehenen materiellen Eingriffskriterien verschärfte auch der Staatsgerichtshof generell die Anforderungen für Grundrechtseingriffe. Die vom Staatsgerichtshof in seiner neueren Rechtsprechung angewandten materiellen Prüfungskriterien für Grundrechtseingriffe entsprechen der schon seit Jahrzehnten in der Schweiz (und ähnlich in Deutschland) etablierten Eingriffsdogmatik. Demnach muss sich ein Grundrechtseingriff zunächst auf eine gesetzliche Grundlage stützen lassen, wobei schwere Grundrechtseingriffe eine klare gesetzliche Grundlage erfordern.¹⁸ Eine Ausnahme bildet nur die polizeiliche Generalklausel, welche dann eine gesetzliche Grundlage ersetzt, wenn eine schwere und unmittelbare Gefahr für Polizeigüter abgewendet werden muss.¹⁹ Zum anderen muss der Eingriff verhältnismässig und im überwiegenden öffentlichen Interesse sein und darf den Kerngehalt des Grundrechts nicht verletzen. Diese Kriterien prüft der Staatsgerichtshof inzwischen bei sämtlichen Grundrechtseingriffen.²⁰ Entsprechend ist es auch irrelevant, ob ein bestimmtes Grundrecht unter einem formellen Gesetzesvorbehalt steht oder nicht.²¹

4 *Sind die Gründe, die Einschränkungen von Menschenrechte rechtfertigen können, in der Verfassung selber oder in einem anderen Erlass umschrieben?*

Wie schon unter der vorstehenden Ziff. 3 erwähnt, werden die Prüfungskriterien der gesetzlichen Grundlage, des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit und der Kerngehaltsgarantie auf sämtliche Grundrechtseingriffe

angewandt. Vom expliziten Gesetzesvorbehalt bei den meisten Grundrechten abgesehen,²² handelt es sich bei diesen Einschränkungskriterien um ungeschriebene Verfassungsgrundsätze, welche im Ergebnis den für verschiedene EMRK-Grundrechte formulierten materiellen Einschränkungskriterien entsprechen.²³

5. *Welches sind die Kriterien für die Einschränkung von Grundrechten? Muss eine dringende Erforderlichkeit oder ein sachliches oder gewichtiges Bedürfnis für die Einführung von Beschränkungen eines Grundrechtes vorliegen? Wenn Beschränkungen zulässig sind, welche Behörde prüft und bestimmt als Schiedsrichter das Vorhandensein von Erforderlichkeit und Bedürfnis als Grund zur Rechtfertigung der Massnahme? Ist das Verfassungsgericht oder ein anderes Gericht des Landes befugt, über Erforderlichkeit oder Bedürfnis der Einschränkung von Grundrechten zu entscheiden?*

Wie schon unter Ziff. 3 hievore ausgeführt, sind Grundrechtseingriffe zulässig, sofern dabei die Eingriffskriterien der (genügend klaren) gesetzlichen Grundlage, des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit und die Kerngehaltsgarantie beachtet werden. Grundsätzlich haben alle Behörden die Grundrechte zu achten.²⁴ Entsprechend sind behördliche Grundrechtseingriffe – jedenfalls auf entsprechende Rüge hin – sowohl im Verwaltungs- als auch im ge-

¹¹ In der Literatur – aber nicht in der Rechtsprechung – ist denn auch die Verfassungsmässigkeit dieser gesetzlichen Kompetenzzuweisung an den Staatsgerichtshof in Frage gestellt worden (so *Heinz Josef Stotter*, Verfassungsrechtliche Probleme zum Kompetenzkatalog des Staatsgerichtshofs des Fürstentums Liechtenstein, in: LJZ 1986, S. 167 ff.; *Höfling*, Grundrechtsordnung (Fn. 6), S. 34 ff.; *ders.*, Verfassungsbeschwerde (Fn. 5), S. 120 f.; vgl. dagegen *Kley*, Landesbericht (Fn. 1), S. 55).

¹² Gemäss Art. 15 Abs. 2 lit. b – e StGHG können auch Verletzungen des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte, des Rassendiskriminierungsübereinkommens, des Übereinkommens zur Beseitigung von Diskriminierungen der Frau sowie des Folterübereinkommens gerügt werden.

¹³ Siehe StGH 1995/21, LES 1997, 18 (28 Erw. 6.1).

¹⁴ Liechtenstein hat darüber hinaus noch die Änderungsprotokolle Nr. 8 und 11 ratifiziert.

¹⁵ LR 0.101.

¹⁶ Siehe *Kuno Frick*, Die Gewährleistung der Handels- und Gewerbefreiheit nach Art. 36 der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, Fribourg 1998, S. 199 ff.

¹⁷ Freiheit der Person, Hausrecht und Brief- und Schriftengeheimnis (Art. 32), Eigentumsgarantie (Art. 34); Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 36); Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 40); Vereins- und Versammlungsfreiheit (Art. 41). Kein Gesetzesvorbehalt besteht bei der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 37 LV).

¹⁸ Siehe *Hoch*, Schwerpunkte (Fn. 7), S. 70.

¹⁹ Die Praxis sieht die polizeiliche Generalklausel in Art. 10 LV betreffend das Notverordnungsrecht verankert; *Andreas Kley*, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, LPS Bd. 23, Vaduz 1998, S. 198; *Herbert Wille*, Liechtensteinisches Verwaltungsrecht – Ausgewählte Gebiete, LPS Bd. 38, Vaduz 2004, S. 536 ff.

²⁰ Meinungsäusserungsfreiheit: StGH 1994/8, LES 1995, 23 (26 f. Erw. 3 f.) = EuGRZ 1994, 607; StGH 1994/18, LES 1995, 122 (130 Erw. 2.3) – Auszüge im Archiv des Völkerrechts, Bd. 36/2 (1998) 202 ff.; StGH 1998/19, LES 1999, 282 (286 Erw. 3); Beschwerderecht: StGH 1996/47, LES 1998, 195 (199 Erw. 3); persönliche Freiheit: StGH 1996/4, LES 1997, 203 (206 Erw. 4.2); Niederlassungsfreiheit: StGH 1997/19, LES 1998, 269 (272 f. Erw. 2.4 ff.).

²¹ StGH 1997/19, LES 1998, 269 (273 f. Erw. 3.2 f.).

²² Freiheit der Person, Hausrecht und Brief- und Schriftengeheimnis (Art. 32), Eigentumsgarantie (Art. 34); Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 36); Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 40); Vereins- und Versammlungsfreiheit (Art. 41). Kein Gesetzesvorbehalt besteht bei der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 37 LV).

²³ Siehe *Hoch*, Schwerpunkte (Fn. 7), S. 78 f.

²⁴ Siehe *Höfling*, Grundrechtsordnung (Fn. 6), S. 69.

richtlichen Verfahren auf ihre Zulässigkeit zu überprüfen. Zudem steht gegen letztinstanzliche Verwaltungs-, Zivil- und Strafsentscheide die Individualbeschwerde an den Staatsgerichtshof offen. Anders als bei der Prüfung der Zulässigkeit von Grundrechtseingriffen durch Einzelakte ist für die eigentliche Normenkontrolle hingegen allein der Staatsgerichtshof zuständig (ausführlich Ziff. 10).

6. Erklären Sie die institutionellen Mittel, mit denen Einschränkungen von Menschenrechten angeordnet werden können. Kann eine Einschränkung auf andere Weise als durch die Gesetzgebung erfolgen?

Wie unter Ziff. 3 dargelegt, bedürfen Grundrechtseinschränkungen einer gesetzlichen Grundlage, wobei als solche auch die polizeiliche Generalklausel qualifiziert wird. Grundrechtseinschränkungen dürfen durch Behörden und Gerichte nur in Konkretisierung einer solchen gesetzlichen Grundlage erfolgen.

7. Gibt es gewisse Menschenrechte, die keiner Einschränkung unterworfen werden können? Zum Beispiel der Anspruch auf Gleichheit und ein faires Verfahren oder die Rechte, die mit dem Schutz der Würde des Menschen und mit der körperlichen und geistigen Integrität zusammenhängen?

Eine „Einschränkung“ von Grundrechten ist nur dann möglich, wenn diese einen genügend klar abgrenzbaren sachlichen Schutzbereich haben. Soweit ein Eingriff in solche Grundrechte auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse und verhältnismässig ist, erweist er sich als zulässig, sofern nicht in den Kerngehalt des jeweiligen Grundrechts eingegriffen wird. Ob dieser Kerngehalt absolut eingriffsresistent ist, oder ob er nicht doch nur relativen Charakter im Sinne eines verschärften Verhältnismässigkeitsprinzips hat, ergibt sich nicht eindeutig aus der StGH-Rechtsprechung.²⁵

Bestimmte Grundrechte wie insbesondere das Gleichbehandlungsgebot und das Willkürverbot haben keinen bestimmten sachlichen Schutzbereich, sondern gelten universell für die gesamte Rechtsordnung. Ihr konkreter Inhalt ist jeweils im einzelnen Anwendungsfall zu bestimmen. Dies gilt grundsätzlich auch für Verfahrensgarantien. Immerhin hat der Staatsgerichtshof den sachlichen Geltungsbereich etwa des Beschwerderechts und teilweise des rechtlichen Gehörs genügend konkretisiert, um auch hier eine Prüfung nach den erwähnten Grundrechtseingriffskriterien vornehmen zu können.²⁶

8. Setzt die Verfassung oder das Grundgesetz der Einschränkung von garantierten Menschenrechten Grenzen in zeitlicher Hinsicht?

Die Landesverfassung sieht keine ausdrücklichen zeitlichen Schranken für Grundrechtseinschränkungen vor. Allerdings kann sich eine zu lange Dauer von Grundrechtseinschränkungen aus den Eingriffskriterien des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit ergeben. Ein anfänglich gegebenes öffentliches Interesse kann dahinfallen oder sich jedenfalls soweit abschwächen, dass sich ein Grundrechtseingriff ab einem bestimmten Zeitpunkt als unverhältnismässig erweist. Der Staatsgerichtshof hat auch schon eine „aus grundrechtlicher Sicht nicht unbedenkliche Gesetzeslage“ als noch verfassungskonform qualifiziert, jedoch ein Einschreiten in Aussicht gestellt, falls der Gesetzgeber „längere Zeit nicht tätig würde“.²⁷

9. Kann die Einschränkung eines Menschenrechts länger dauern als die Umstände, welche deren Einführung gerechtfertigt haben? Sind die Gerichte zuständig, die Rechtfertigung der Einschränkung eines Menschenrechts für eine bestimmte Zeitperiode zu überprüfen?

Siehe hierzu Ziff. 8 hievov.

10. Ist eine präventive Kontrolle der Verfassungsmässigkeit eines jeglichen Gesetzes, welches Einschränkungen von Grundrechten einführt, in der Verfassung vorgesehen? Ist darüber hinaus in der Verfassung oder einem Gesetz eine Abhilfe schaffende Kontrolle der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen, welche Einschränkungen von Grundrechten einführen, vorgesehen?

Gemäss Art. 104 Abs. 2 LV kennt die liechtensteinische Verfassungsgerichtsbarkeit nur eine repressive Normenkontrolle. Eine Ausnahme sieht Art. 70b des Volksrechtsgesetzes vor, wonach bei Initiativbegehren eine Prüfung der Verfassungs- und Staatsvertragskonformität durch Regierung und Landtag vorgesehen ist. Der Landtag kann ein Begehren nichtig erklären, wobei dieser Entscheid an den Staatsgerichtshof weitergezogen werden kann.²⁸

Hingegen kennt Liechtenstein eine umfassende nachträgliche Normenkontrolle.²⁹

Zunächst findet eine vorfrageweise (akzessorische, konkrete) Normenkontrolle im Individualbeschwerdeverfahren statt. Dabei können vom Staatsgerichtshof Gesetze, Verordnungen und Staatsverträge, welche im konkreten Fall anwendbar sind, auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden.³⁰ Weiters können die anderen Gerichte und teilweise auch weitere Behörden von ihnen in einem Verfahren anzuwendende Normen dem Staatsgerichtshof zur Überprüfung der Verfassungsmässigkeit vorlegen.³¹

Gesetze, Verordnungen und Staatsverträge können jederzeit einem abstrakten und objektiven Normenkontrollverfahren vor dem Staatsgerichtshof unterworfen werden. Hinsichtlich Gesetzen sind gemäss Art. 18 Abs. 1 lit. a StGHG die Regierung und die Gemeinden antragsberechtigt; Verordnungen können gemäss Art. 20 Abs. 1 lit. c StGHG von 100 Stimmberechtigten angefochten werden.

Eine gewisse präventive Kontrolle übt das Vernehmlassungsverfahren aus, dem in der Praxis Gesetzesvorhaben der Regierung unterzogen werden.³² Der Adressatenkreis ist je nach Gegenstand verschieden. Er umfasst sowohl die Gemeinden und Interessengruppen als auch die Gerichte und verwaltungsinterne Stellen. Es steht auch jedem und jeder einzelnen frei, aus eigener Initiative an einem Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen. Auf Grund der eingegangenen Äusserungen wird der Gesetzesentwurf überarbeitet, bevor ihn die Regierung als Regierungsvorlage dem Landtag zur Beratung und Beschlussfassung unterbreitet.

²⁵ Siehe hierzu Höfling, Grundrechtsordnung (Fn. 6), S. 103 ff.

²⁶ Siehe zum Ganzen Hoch, Schwerpunkte (Fn. 7), S. 74 mit Rechtsprechungsnachweisen.

²⁷ StGH 1993/3, LES 1994, 37 (39 Erw. 2.5); vgl. Kley, Landesbericht (Fn. 1), S. 53.

²⁸ Siehe zu dieser punktuellen präventiven Normenkontrolle Herbert Wille, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, Vaduz 1999, S. 237 ff. [zit. Wille, Normenkontrolle]; Kley, Landesbericht (Fn. 1), S. 45.

²⁹ Wille, Normenkontrolle (Fn. 28), S. 75 ff., 146 ff. und 168 ff.

³⁰ Art. 15 Abs. 3, Art. 18 Abs. 1 lit. c, Art. 20 Abs. 1 lit. b und Art. 22 Abs. 1 lit. b StGHG; vgl. auch – allerdings noch basierend auf dem alten Staatsgerichtshofgesetz – Kley, Landesbericht (Fn. 1), S. 46 ff.

³¹ Art. 18 Abs. 1 lit. a und b StGHG, Art. 20 Abs. 1 lit. a StGHG sowie Art. 22 Abs. 1 lit. a StGHG; vgl. Wille, Normenkontrolle (Fn. 28), S. 175 ff.

³² Vgl. Hilmar Hoch, Verfassung- und Gesetzgebung, in: Gerard Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921 – Elemente der staatlichen Organisation, LPS Bd. 21, Vaduz 1994, S. 201 (217 f.); Michael Ritter, Die Organisation des Gesetzgebungsverfahrens in Liechtenstein, in: LJZ 1991, S. 71 (73 f.).

11. Gibt es – im Gegensatz zur Einschränkung von Menschenrechten – eine Befugnis zur Suspendierung von Menschenrechten? Wenn eine solche Möglichkeit vorhanden ist, welche Behörde ist mit einer entsprechenden Kompetenz ausgestattet? Sind die Aussetzungskriterien in der Verfassung oder im Grundgesetz festgelegt? Wenn eine Suspendierung zulässig ist, unterliegt sie einer gerichtlichen Kontrolle?

Eine Suspendierung von Grundrechten ist nur in den zeitlichen und sachlichen Schranken des Notverordnungsrechts gemäss Art. 10 Abs. 2 LV zulässig. Danach dürfen Notverordnungen weder das Recht auf Leben, das Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung, das Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit noch die Regel „keine Strafe ohne Gesetz“ beschränken. Notverordnungen treten spätestens sechs Monate nach ihrem Erlass ausser Kraft.³³

Eine verfassungsgerichtliche Kontrolle über Verfahren, Grenzen und Umfang einer Notverordnung ist nicht gegeben. Die bisher in Art. 112 LV enthaltene Kompetenz des Staatsgerichtshofes zur verbindlichen Auslegung der Verfassung wurde in der Verfassungsrevision von 2003 abgeschafft.

12. Hinweise auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts und anderer nationaler Gerichte in Bezug auf Auslegung und Anwendung von Menschenrechten unter spezieller Berücksichtigung von deren Einschränkung und ihren Auswirkungen.

Diesbezüglich ist insbesondere auf die Ausführungen in Ziff. 5 hievore zu verweisen.

13. Auswirkungen der Rechtsprechung internationaler und supranationaler Gerichte, insbesondere des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, auf die nationale Rechtsprechung hinsichtlich der Einschränkung von Menschenrechten. Gegenteilige Auswirkungen der nationalen Rechtsprechung auf diejenige internationaler und supranationaler Gerichte hinsichtlich von Menschenrechten und deren Einschränkung.

Die Europäische Menschenrechtskonvention hat die Rechtsprechung in Liechtenstein stark beeinflusst. Aufgrund der automatischen innerstaatlichen Geltung der EMRK hat sich auch die Strassburger Spruchpraxis zwangsläufig direkt auf die liechtensteinische Rechtsordnung ausgewirkt.³⁴

Generell hat die EMRK die Sensibilisierung des Staatsgerichtshofes für materielle Grundrechtseingriffskriterien begünstigt (siehe Ziff. 3 hievore). Der Staatsgerichtshof sprach der EMRK sogar schon vor deren Inkrafttreten eine indirekte Vorwirkung zu. Er argumentierte, dass die Konvention einen „ordre public européen“ aufzustellen beanspruche und insoweit eine gewisse Ausstrahlung entfalte.³⁵ Der Staatsgerichtshof hat auch nach Inkrafttreten der EMRK eine Ausstrahlungswirkung in Bezug auf wegen eines liechtensteinischen Vorbehalts nicht direkt wirksame EMRK-Garantien und hinsichtlich noch nicht ratifizierter Zusatzprotokolle angenommen.³⁶

Gleich nach der Ratifizierung der EMRK im Jahre 1982 dehnte der Staatsgerichtshof den Grundrechtsschutz auch auf Ausländer aus.³⁷ Für die EMRK-Garantien war dies aufgrund von deren universeller persönlicher Geltung gemäss Art. 1 EMRK zwar zwingend; doch wandte der Staatsgerichtshof unter dem Einfluss der EMRK auch von dieser nicht garantierte Grundrechte, konkret das Gleichheitsgebot, das Willkürverbot, die Eigentumsfreiheit und die Handel- und Gewerbefreiheit auf Ausländer an.³⁸ Nach wie vor nicht auf Ausländer anwendbar ist die Niederlassungsfreiheit, welche in Art. 28 Abs. 2 LV ausdrücklich den Landesangehörigen vorbehalten ist.³⁹

Was den sachlichen Umfang des Grundrechtsschutzes angeht, so umfasst der inländische Grundrechtskatalog

weitgehend auch denjenigen der EMRK.⁴⁰ Keine inländische Entsprechung hat allein das Recht auf Ehe und Familie gemäss Art. 8 EMRK.

In einzelnen Bereichen hat die EMRK zu wichtigen Erweiterungen des von inländischen Grundrechten gewährleisteten Schutzes geführt. Von besonderer Bedeutung erwies sich die konsequente Durchsetzung des Anspruchs auf ein Verfahren vor einem unabhängigen Gericht gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK auch für das Verwaltungsverfahren. Unter Berufung auf diese EMRK-Garantie hob der Staatsgerichtshof die in verschiedenen Verwaltungsbereichen bestehenden Rechtsmittelausschlüsse gegen Regierungsentscheidungen als verfassungswidrig auf.⁴¹

Auf der Grundlage von Art. 7 EMRK kam es weiter zu einer Verschärfung der Kundmachungserfordernisse im Zusammenhang mit schweizerischen Erlassen, welche aufgrund des schweizerisch-liechtensteinischen Zollvertrages auch in Liechtenstein Anwendung finden.⁴² Da die integrale Kundmachung der gesamten in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsmaterie samt den jeweiligen Änderungen grosse praktische Probleme verursachte, sind inzwischen vereinfachte Kundmachungserfordernisse für solche – und auch für die aufgrund der Verpflichtungen im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) – in Liechtenstein anwendbare Erlasse in Art. 67 Abs. 2 und 3 LV verankert worden.

Inwieweit die liechtensteinische Verfassungsrechtsprechung ihrerseits Auswirkungen auf die Rechtsprechung internationaler und supranationaler Gerichte hat, ist schwer zu beurteilen. In Bezug auf die EMRK wird in der Literatur zwar die Meinung vertreten, dass auch die liechtenstei-

³³ Kritisch zu dieser neuen, mit Verfassungsänderung vom 16. März 2003 eingeführten Verfassungsbestimmung *Gerard Batliner / Andreas Kley / Herbert Wille*, Memorandum zu Fragen des Entwurfes zur Abänderung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein gemäss der am 2. August 2002 bei der Regierung angemeldeten „Volksinitiative“ des Landesfürsten und Erbprinzen mit den Regeln und Standards des Europarates und der EMRK, 2002 (<http://www.dese.li>), S. 7 ff. Sie sprechen von einem „nahezu unbeschränkten Notstandsverordnungsrecht des Fürsten“, das gegen die EMRK verstosse. A. A. *Günther Winkler*, Die Verfassungsreform in Liechtenstein. Verfassungsrechtliche Studien mit verfassungsrechtsvergleichenden und europarechtlichen Perspektiven, Wien/New York 2003, S. 200 ff., insb. 212 ff.

³⁴ *Batliner*, Rechtsordnung (Fn. 10), S. 147 f.

³⁵ Siehe *Batliner*, Rechtsordnung (Fn. 10), S. 148, FN 127 mit Verweis auf die unveröffentlichte StGH-Entscheidung 1977/4.

³⁶ Siehe StGH 1996/6, LES 1997, 148 (153 Erw. 4) sowie *Höfling*, Grundrechtsordnung (Fn. 6), S. 29 m.w. Rspnachweisen.

³⁷ StGH 1982/65, LES 1984, 1 (1 f.); StGH 1982/35, LES 1983, 105 (106).

³⁸ Siehe hierzu *Hoch*, Schwerpunkte (Fn. 7), S. 82. Die Eigentumsfreiheit ist inzwischen durch das Inkrafttreten des 1. EMRK-Zusatzprotokolls für Liechtenstein ebenfalls als EMRK-Recht garantiert.

³⁹ StGH 1997/19, LES 1998, 269 (272 Erw. 2.1). Die grundrechtlichen Garantien haben allerdings durch das EWR-Abkommen eine personelle und funktionelle Ausweitung erfahren. So sind ausländische Angehörige eines EWR-Mitgliedstaates wegen der Diskriminierungsverbote von Art. 4 EWR-Abkommen wie Inländer zu behandeln. Vgl. dazu VBI 1997/17, LES 1998, 207 (209 f.); ebenso VBI 1997/85 (nicht veröffentlicht) und dazu *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters, in: LJZ 2004, S. 139 (140). Vgl. auch *Alexander Ospelt*, Die Freizügigkeit freiberuflicher Tätigkeiten im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und deren Auswirkungen auf das liechtensteinische Berufsrecht des Rechtsanwalts, Diss. St. Gallen 1999, S. 72 ff.

⁴⁰ Vgl. *Höfling*, Grundrechtsordnung (Fn. 6), S. 29.

⁴¹ StGH 1998/20, LES 1989, 125 (128); siehe hierzu *Batliner*, Rechtsordnung (Fn. 10), S. 125 f.

⁴² *Batliner*, Rechtsordnung (Fn. 10), S. 124 f.

nische Rechtsordnung nach Strassburg hin wirke;⁴³ allerdings wird dieser Einfluss allein schon wegen der aufgrund der Kleinheit des Landes wenig umfangreichen Rechtsprechung eher gering sein.

14. Durchsetzbarkeit und Einhaltung von Entscheidungen des nationalen Verfassungsgerichts zu Fragen der Menschenrechte, insbesondere in Bezug auf deren Einschränkung

Entscheidungen des Staatsgerichtshofes über Individualbeschwerden haben gemäss Art. 17 Abs. 1 StGHG nur kassatorische Wirkung. Das Gericht oder die Behörde, welche aufgrund einer solchen kassatorischen Entscheidung des Staatsgerichtshofes eine neue Entscheidung oder Verfügung zu treffen hat, ist jedoch gemäss Art. 54 StGHG an die Entscheidung gebunden. Darüber hinaus haben Entscheidungen des Staatsgerichtshofes natürlich generell auch eine Präjudizwirkung für zukünftige einschlägige Fälle. Wenn dem ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde nicht Rechnung trägt, wird der Staatsgerichtshof in der Regel seine frühere Rechtsprechung bestätigen und die Entscheidung oder Verfügung aufheben.⁴⁴

Soweit der Staatsgerichtshof im Rahmen seiner Normprüfungskompetenz tätig wird und verfassungswidrige Gesetze und Verordnungen aufhebt bzw. Staatsverträgen die innerstaatliche Verbindlichkeit abspricht, hat dies gemäss Art. 54 StGHG eine allgemein verbindliche Wirkung (erga

omnes). Die Aufhebung von Rechtssätzen durch den Staatsgerichtshof tritt mit der Kundmachung der Staatsgerichtshofentscheidung ein, sofern der Staatsgerichtshof die Rechtswirksamkeit nicht um längstens ein Jahr aufschiebt. Der Anlassfall ist hiervon allerdings ausgenommen.⁴⁵

Unterliegen Entscheidungen des Staatsgerichtshofes der Vollstreckung, kann er gemäss Art. 55 Abs. 1 StGHG die erforderlichen Anordnungen treffen. Das Landesverwaltungspflegegesetz, worauf das Staatsgerichtshofgesetz verweist, enthält in seinem II. Abschnitt eine eingehende Regelung des Vollstreckungszwangs. In der Praxis kommen jedoch solche Vollstreckungsanordnungen kaum vor.

15. Hinweise auf die gerichtlichen und anderen Behörden ihres Landes, denen gegebenenfalls die justizmässige Kompetenz zukommt, Beschwerden im Zusammenhang mit der Verletzung von Menschenrechten zu untersuchen

Hierzu ist auf die Ausführungen zu Ziff. 5 und 10 hievore zu verweisen.

⁴³ *Batliner*, Rechtsordnung (Fn. 10), S. 148.

⁴⁴ *Kley*, Landesbericht (Fn. 1), S. 53 mit Verweis auf StGH 1997/38, LES 1999, 80 (82).

⁴⁵ Art. 19 Abs. 3 StGHG (Gesetze), Art. 21 Abs. 3 StGHG (Verordnungen), Art. 23 Abs. 2 StGHG (Staatsverträge); vgl. hierzu auch *Kley*, a.a.O.; *Wille*, Normenkontrolle (Fn. 28), S. 332 ff.