

# Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und seine Auswirkungen auf das liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrecht

*Herbert Wille*

## *Übersicht*

- 1. Einleitung*
- 2. EWR-Abkommen und EWR-Recht*
- 3. EWR-Recht als Teil des liechtensteinischen Rechtsbestandes*
- 4. Verfassungsrecht und Staatsvertragsrecht*
- 5. EWR-Recht und verfassungsgerichtliche Normenkontrolle*
- 6. EWR-Recht und direkt-demokratische Einrichtungen*
- 7. EWR-Recht und Verwaltungsrecht*

## 1. Einleitung

### *1.1 Offenheit der liechtensteinischen Verfassungsordnung*

Die liechtensteinische Verfassung steht in einer Tradition zum österreichischen Recht, was die Verfassungsgerichtsbarkeit angeht, und zum schweizerischen Recht, was die demokratischen Einrichtungen betrifft. Österreichisches und schweizerisches Recht findet sich in der Verwaltungsgesetzgebung. Auf Grund des Zollvertrages mit der Schweiz vom 29. März 1923<sup>1</sup> gilt schweizerisches Verwaltungsrecht in Liechtenstein. Das gemeinsame Wirtschaftsgebiet verlangt gleiche Regeln.

Die Rezeption ausländischen Rechts zwingt zur Öffnung. Eine Folge dieser Rezeption ist auch, dass sich in der Zwischenzeit die Rechtsvergleichung als eine «eigentliche Auslegungsmethode» etabliert

---

1 LGBL. 1923 Nr. 4; LR 0.631.112.

hat.<sup>2</sup> In Konfliktsfällen sind pragmatische Lösungen gefragt. Zu diesem Schluss kommt die Regierung in ihrer Postulatsbeantwortung vom 17. November 1981 zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein. Sie stellt fest, dass die Existenz des Zollvertrages für die internationale Stellung Liechtensteins Fakten geschaffen und Zeichen gesetzt habe, so dass es hätte ratsam sein können, «seinerzeit den Zollvertrag ausdrücklich als verfassungsändernden Staatsvertrag zu bezeichnen und zu behandeln». Sie meint aber, dass man heute «Lösungen suchen und anstreben (müsse), welche sich mit dem seinerzeitigen Vorgehen harmonisieren lassen».<sup>3</sup> Der Staatsgerichtshof gesteht der Europäischen Menschenrechtskonvention schon vor ihrem Inkrafttreten eine «Vorwirkung» zu, da sie einen «ordre public européen» aufstellt und daher «gewisse Ausstrahlungen» entfaltet.<sup>4</sup>

Die liechtensteinische Verfassungsordnung verschliesst sich nicht anderen Rechtsordnungen. Es wird ihr eine «völkerrechtsfreundliche» Haltung attestiert<sup>5</sup> und darauf hingewiesen, dass sie durch «vielschichtige Rezeptions- und völkerrechtliche Integrationsvorgänge» gekennzeichnet ist. In diesem Zusammenhang wird die Bedeutung des Rechts hervorgehoben, das als Gestaltungsform für die Integration von politischen Systemen eine massgebende Rolle spielt. Als Völkerrecht erschliesst und gewährleistet es dem Staat den Status der Souveränität und Gleichheit in der internationalen Gemeinschaft. Darin wird der Grund gesehen, dass ein kleines Gemeinwesen wie Liechtenstein in den letzten Jahren seine aussenpolitische Position hat «beträchtlich» stärken können.<sup>6</sup>

---

2 *Andreas Kley*, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, LPS Bd. 23, Vaduz 1998, S. 94 ff.

3 Bericht der Regierung an den Landtag vom 17. November 1981 zum Postulat betreffend die Überprüfung der Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein, S. 14.

4 StGH 1977/4, Entscheidung vom 19. Dezember 1977, nicht veröffentlicht, S. 10; vgl. auch *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein, Diss. Freiburg/Schweiz 2003, S. 402; *Wolfram Höfling*, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung, LPS Bd. 20, Vaduz 1994, S. 29.

5 *Wolfram Höfling*, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung (FN 4), S. 26 unter Hinweis auf die Postulatsbeantwortung der Regierung vom 17. November 1981 und *Gerard Batliner*, Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention, in: LPS Bd. 14, Vaduz 1990, S. 91 (146).

6 *Daniel Thürer*, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung. Ein Kleinstaat im völkerrechtlichen Spannungsfeld zwischen Singularität und Modell rechtlicher Integration, in: AVR Bd. 36 (1998), S. 98 (121).

Der Prozess der Öffnung der Rechtsordnung und insbesondere des Verwaltungsrechts (Verwaltungsrechtsordnung) beginnt nicht erst mit dem EWR-Abkommen, wenn auch auf multilateralem Weg und in anderem Ausmass, nicht aber in anderer Qualität, wenn man den Zollvertrag mit der Schweiz als verfassungsändernden Staatsvertrag ins Auge fasst.<sup>7</sup> Der Beitritt zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum bedeutet einen weiteren Schritt in der «Aussenorientierung»<sup>8</sup> der liechtensteinischen Rechtsordnung.

## *1.2 Fragestellungen*

Im Zusammenhang mit dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum ist die Rede davon, dass dem EWR-Recht «mannigfache Auswirkungen» in der innerstaatlichen Rechtspraxis zukommen.<sup>9</sup> Das liechtensteinische Recht, zu dessen Rechtsbestand auch das EWR-Recht gehört, wird im Lichte des EWR-Abkommens ausgelegt und angewendet, wie dies in einer Reihe von Entscheidungen des Verwaltungsgesichtshofes zum Ausdruck kommt.<sup>10</sup> Es fragt sich insbesondere in verfahrensrechtlicher Hinsicht, ob und inwieweit das verfassungsgerichtliche Normenkontrollverfahren aufrecht erhalten werden kann.

Im Vorfeld des Beitritts Liechtensteins zum Europäischen Wirtschaftsraum (1992/1995) sind im Auftrag der Regierung eine Vielzahl von rechtlichen Abklärungen und Untersuchungen über die erforderlichen Anpassungen des liechtensteinischen Rechts angestellt worden. Sie geben Aufschluss über die Rolle des EWR-Rechts im innerstaatlichen Recht.<sup>11</sup>

---

7 Vgl. Bericht der Regierung vom 17. November 1981 zum Postulat betreffend die Überprüfung der Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein, S. 11 ff. (14) und *Herbert Wille*, Staatliche Ordnung und europäische Integration, in: LJZ 3/1990, S. 85 ff.

8 Dieser Ausdruck ist Rainer Wahl, Die zweite Phase des öffentlichen Rechts in Deutschland, in: Der Staat Bd. 38 (1999), S. 495, entlehnt.

9 *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters, in: LJZ 4/2004, S. 139.

10 Siehe hinten S. 116 f. und 129 ff.

11 Siehe u. a. den Bericht und Antrag der Regierung vom 15. Juni 1992 an den Landtag betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, Nr. 46/92.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen das EWR-Abkommen auf die liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrechtsordnung zeitigt. Dabei können nur Teilaspekte zur Sprache gebracht und vertieft werden. Eine erschöpfende Behandlung aller relevanten Bereiche ist im Rahmen dieser Studie von vornherein nicht möglich.<sup>12</sup>

## 2. EWR-Abkommen und EWR-Recht

### 2.1 Ziel des EWR-Abkommens

Das EWR-Abkommen, das für Liechtenstein am 1. Mai 1995 in Kraft getreten ist, bildet die rechtliche Grundlage für einen möglichst homogenen europäischen Wirtschaftsraum mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen. Es hat zum Ziel, die vier Grundfreiheiten des EWG-Vertrages auf die EFTA-Staaten auszudehnen sowie die Zusammenarbeit in den horizontalen und flankierenden Politiken auf der Grundlage des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts zu stärken.

Es ist von einer «Assoziationslösung», die keine volle Einordnung in die Unionsgrundordnung beinhaltet<sup>13</sup> oder von einer «(verbesserten) Freihandelszone»<sup>14</sup> die Rede.

Der EFTA-Gerichtshof steht auf dem Standpunkt, dass das EWR-Abkommen ein internationaler Vertrag *sui generis* ist, der eine von den nationalen Rechtsordnungen zu unterscheidende eigene Rechtsordnung geschaffen habe. Das EWR-Abkommen begründe keine Zollunion, wohl aber eine gehobene Freihandelszone. Die Integration gehe weniger weit als nach dem EG-Vertrag. Tragweite und Zielsetzung des EWR-

---

12 Sie sind z. T. auch im Bericht und Antrag der Regierung vom 15. Juni 1992 an den Landtag betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, Nr. 46/92, erwähnt.

13 *Rainer J. Schweizer*, Auswirkungen einer Mitgliedschaft in der europäischen Union auf das schweizerische Verfassungsrecht, in: Thomas Cottier/Alwin R. Kopse (Hrsg.), *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union*, Zürich 1998, S. 541; vgl. auch *Daniel Thüerer*, Strukturen und Verfahren des EWR-Rechts, in: *SJZ* 1992, S. 409.

14 *Waldemar Hummer*, Der EWR und seine Auswirkungen auf Österreich, in: *EuZW* 1992, S. 361 (366).

Abkommens gingen jedoch über das hinaus, was bei einem völkerrechtlichen Abkommen üblich sei.<sup>15</sup>

## 2.2 Zusammensetzung und Begriff des EWR-Rechts

Das primäre EWR-Recht, wie es im Hauptabkommen und einigen wichtigen dazugehörigen Protokollen enthalten ist, legt die Ziele und Prinzipien, den Anwendungsbereich sowie die Grundinhalte der zu verwirklichenden Freiheiten und Politiken fest. Zu diesem Kreis von EWR-Recht sind ebenfalls die diese auslegende und ausgestaltende Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zu rechnen. Das sekundäre EWR-Recht besteht zunächst im Wesentlichen aus den Verordnungen, Richtlinien und sonstigen Rechtsakten der EG, die als relevanter «*acquis communautaire*» in den Vertragsanhängen zum Bestandteil des EWR-Abkommens erklärt wurden (Art. 119 EWRA). Dazu kommen die nach Inkrafttreten des EWR-Abkommens durch die EG-Behörden gesetzten und in die EWR-Ordnung übernommenen Rechtserlasse.<sup>16</sup>

Vor diesem Hintergrund fasst Art. 2 Bst. b der Vereinbarung vom 2. November 1994 zwischen Liechtenstein und der Schweiz<sup>17</sup> das EWR-Recht zusammen und versteht unter EWR-Recht die «Bestimmungen des EWR-Abkommens, der mit seinem Funktionieren verbundenen EFTA-internen Vereinbarungen sowie künftiger, notwendig mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens verbundener Vereinbarungen».<sup>18</sup>

---

15 *Carl Baudenbacher*, Zehn Jahre EFTA-Gerichtshof, in: LJZ 4/2004, S. 142 (145).

16 *Daniel Thürer*, Strukturen und Verfahren des EWR-Rechts (FN 13), S. 411; *Carl Baudenbacher*, Das Verhältnis des EFTA-Gerichtshofs zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, in: LJZ 4/1996, S. 84 ff.; *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 139; vgl. auch StGH 1995/14, Beschluss (Gutachten) vom 11. Dezember 1995, LES 3/1996, S. 119 (122).

17 LGBL 1995 Nr. 77; LR 0.631.112.1.

18 Vgl. auch *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 62 FN 51.

Nach den Worten von Carl Baudenbacher<sup>19</sup> ist das EWR-Recht mit dem Gemeinschaftsrecht inhaltlich weitgehend identisch. Um eine homogene Rechtsentwicklung in den beiden Pfeilern EG und EFTA sicherzustellen, ist der EFTA-Gerichtshof grundsätzlich gehalten, die Präjudizien des EuGH zu befolgen.

Die Rechtsprechung des EuGH ist denn auch im *acquis communautaire* enthalten (Art. 6 EWRA). Es soll ausgeschlossen werden, dass ein weiteres Gericht die Auslegung von Fragen des Gemeinschaftsrechts, die im Wesentlichen mit Fragen des EWR-Rechts identisch sind, entscheidet.<sup>20</sup>

### *2.3 Rechtsnatur des EWR-Rechts*

Das EWR-Abkommen und sein Recht zählen zum Völkerrecht.<sup>21</sup> Die liechtensteinische Praxis und Lehre sprechen von supranationalem Recht<sup>22</sup> oder «quasi-supranationalem» Recht.<sup>23</sup>

Auch die Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses über die Änderung der Anhänge des EWR-Abkommens haben den Charakter völkerrechtlicher Verträge. Als solche sind sie den Regelungen des staatlichen Verfassungsrechts über das Verfahren zum Abschluss von Staatsverträgen unterworfen. Sie bedürfen der Zustimmung des Landtages.<sup>24</sup>

---

19 *Carl Baudenbacher*, Individualrechtsschutz nach dem EWR-Abkommen, in: LJZ 3/2002, S. 63 (64).

20 Vgl. *Hans René Laurer*, Europarecht und österreichische Rechtsordnung – Rechtsnormen in einem einheitlichen Stufenbau? – Ein «Vorwort», in: ÖJZ 1997, S. 801 (806 FN 29).

21 StGH 1995/14, Beschluss (Gutachten) vom 11. Dezember 1995, LES 3/1996, S. 119 (122); siehe zur landesrechtlichen Geltung *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S 201 f.

22 *Daniel Thürer*, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung. Ein Kleinstaat im völkerrechtlichen Spannungsfeld zwischen Singularität und Modell rechtlicher Integration (FN 6), S. 112.

23 *Thomas Bruha/Markus Büchel*, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins, in: LJZ 1/1992, S. 3 (4).

24 StGH 1995/14, Beschluss (Gutachten) vom 11. Dezember 1995, LES 3/1996, S. 119 (123). Siehe auch hinten S. 137 und 139.

### 3. EWR-Recht als Teil des liechtensteinischen Rechtsbestandes

#### 3.1 *Allgemeines*

In StGH 1998/41<sup>25</sup> hat der Staatsgerichtshof erklärt, dass die im Anlassfall in Frage stehende EWR-Verordnung «als Bestandteil des aus dem EU-Recht im Rahmen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ... übernommenen *acquis communautaire* ... Teil des liechtensteinischen Rechtsbestandes geworden und auf Grund ihres *self-executing* Charakters direkt anwendbar» sei.

Das EWR-Recht ist in vielfältiger Weise Gegenstand der Gesetzgebung<sup>26</sup> und fließt dementsprechend in zunehmendem Masse auch in die Rechtsprechung der Gerichte ein.

#### 3.2 *Direkte Geltung (Durchgriffswirkung)*

Die Gerichte wenden das EWR-Recht wie innerstaatliches Recht an.<sup>27</sup> Der Staatsgerichtshof führt in seinem Gutachten vom 11. Dezember 1995<sup>28</sup> aus, dass dem EWR-Recht wie dem Völkerrecht im Allgemeinen «direkte Geltung (Durchgriffswirkung)» zukomme. Es entfalte ohne besonderen nationalen Transformationsakt vom Zeitpunkt seines Inkrafttretens an als Völkerrecht innerstaatlich Wirksamkeit. Das EWR-Recht sei insofern unmittelbar auf die Individuen und Wirtschaftsunternehmen anwendbar (*self-executing*), als es sein Sinn sei, diesen als sol-

---

25 Urteil vom 22. Februar 1999, nicht veröffentlicht, S. 13; so auch StGH 2000/50, Urteil vom 24. Oktober 2000, nicht veröffentlicht, S. 20; siehe auch *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 405.

26 Vgl. etwa das Lehrerdienstgesetz, Sanitätsgesetz, Gewerbegesetz, Gesetz über das öffentliche Auftragswesen usw.; vgl. auch den Bericht und Antrag der Regierung vom 15. Juni 1992 an den Landtag betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, Nr. 46/1992, und den Bericht und Antrag der Regierung vom 7. Februar 1995 an den Landtag betreffend die Teilnahme des Fürstentums Liechtenstein am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 1/1995.

27 Vgl. etwa StGH 2003/12, Urteil vom 1. März 2004, nicht veröffentlicht, S. 9 ff. oder VBI 1997/17, Entscheidung vom 17. September 1997, LES 4/1998, S. 207 ff.

28 StGH 1995/14, Beschluss (Gutachten) vom 11. Dezember 1995, LES 3/1996, S. 119 (122).

chen Rechte zu gewähren und Pflichten aufzuerlegen und die betreffenden Bestimmungen vorbehaltlos sowie klar genug gefasst seien, um von Gerichten und Verwaltungsbehörden auf konkrete Fälle angewandt werden zu können. Unmittelbar anwendbar können Vorschriften des Primärrechts (EWR-Abkommen) ebenso sein wie Verordnungen und unter bestimmten Voraussetzungen auch Richtlinien. Dies ist bei ihnen dann der Fall, wenn sie hinreichend klar und unbedingt sind, wenn sie Rechtspositionen Privater gegenüber dem Staate gestalten und wenn der Mitgliedstaat mit der Umsetzung säumig ist oder die Richtlinie fehlerhaft umgesetzt hat.<sup>29</sup>

Diese Aussage trifft auch auf Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses über die Änderung der Anhänge des EWR-Abkommens zu. Denn es stellt sich auch bei diesen Beschlüssen die Frage, ob sich der Einzelne auf sie berufen kann, mithin, ob sie unmittelbar anwendbar sind. Dafür spricht die Systematik des EWR-Abkommens, aus der sich die unmittelbare Wirkung der Beschlüsse des Gemeinsamen Ausschusses ableitet. Im Protokoll 35 des EWR-Abkommens wird festgehalten, dass die (Vertrags-)Parteien dafür Sorge tragen müssen, den Vorrang des EWR-Rechts vor nationalem Recht sicherzustellen.<sup>30</sup>

### *3.3 Vorrang des EWR-Rechts*

#### *3.3.1 Allgemeines*

Ein homogener Wirtschaftsraum, wie ihn das EWR-Abkommen anstrebt, setzt notwendigerweise den Vorrang seiner Rechtsordnung vor

---

29 Vgl. u. a. *Karl Korinek*, Die Bedeutung des Gemeinschaftsrechts für das verfassungsgerichtliche Verfahren, in: Michael Holoubek/Michael Lang (Hrsg.), *Das verfassungsgerichtliche Verfahren in Steuersachen*, Wien 1998, S. 31 (34).

30 Vgl. *Martin Gittermann*, Das Beschlussfassungsverfahren des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum: Ein Modell für die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäische Union? (Veröffentlichungen aus dem Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg; Bd. 22), Baden-Baden 1998, S. 49; vgl. auch *Carl Baudenbacher*, Zehn Jahre EFTA-Gerichtshof (FN 15), S. 142 ff., der aus der Sicht des EFTA-Gerichtshofs zu den rechtlichen Konsequenzen des EWR-Abkommens Stellung bezieht. Anstelle der im EU-Recht geltenden Direktwirkung und des Vorrangprinzips spricht er für den EWR von «Quasi-Direktwirkung» und «Quasi-Vorrang» (144).



landesinternem Recht voraus. Liechtenstein konnte auf die Einführung einer speziellen Vorrangnorm verzichten, weil es bisher den Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht allgemein anerkannt hatte. In VBI 1997/17<sup>31</sup> stellte die Verwaltungsbeschwerdeinstanz (neu: Verwaltungsgerichtshof) eine mit Art. 28 Abs. 2 EWR-Abkommen unvereinbare Diskriminierung des Beschwerdeführers fest, bei dem es sich um einen im öffentlichen Schuldienst des Landes angestellten Lehrer österreichischer Nationalität handelte. Das Gericht wandte diese Bestimmung nicht nur ohne weiteres unmittelbar an. Es räumte ihr im praktischen Ergebnis auch Vorrang gegenüber der Verfassung ein.<sup>32</sup>

### 3.3.2 Anwendungsvorrang

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat den Vorrang als Anwendungsvorrang präzisiert. Er setzt eine innerstaatliche Regelung, die dem EWR-Recht widerspricht, nicht ausser Kraft. Sie ist nur im konkreten Fall unanwendbar, drängt also lediglich ihre Anwendbarkeit zurück.<sup>33</sup>

Ein liechtensteinisches Gericht hat demnach EWR-widrige Bestimmungen des nationalen Rechts ausser Acht zu lassen bzw. ihnen die Anwendung zu versagen. Aus verfahrensrechtlicher, insbesondere verfassungsgerichtlicher Sicht bedeutet dies, dass das Gericht, wenn es eine staatliche Rechtsvorschrift für EWR-widrig hält, beim Staatsgerichtshof einen Normenkontrollantrag zu stellen hat.<sup>34</sup>

Im Zweifelsfalle kann es auch beim EFTA-Gerichtshof ein Gutachten über die Auslegung von EWR-Recht einholen.

---

31 VBI 1997/17, Entscheidung vom 17. September 1997, LES 4/1998, S. 207 ff.; auch abgedruckt, in: AVR Bd. 36 (1998), S. 213 ff.

32 Vgl. *Thomas Bruha/Katja Gey-Ritter*, Kleinstaat und Integration: Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess und in der Welthandelsordnung, in: AVR Bd. 36 (1998), S. 154 (167) und Carl Baudenbacher, Zehn Jahre EFTA-Gerichtshof (FN 15), S. 144 f.

33 *Theo Öblinger*, Das Zusammenspiel österreichischer und gemeinschaftsrechtlicher Rechtsquellen, in: Ders., Verfassungsfragen einer Mitgliedschaft zur Europäischen Union. Ausgewählte Abhandlungen (Forschungen aus Staat und Recht 126), Wien/New York 1999, S. 145 (151).

34 Ausführlicher dazu hinten S. 129 ff.

### 3.3.3 EWR-konforme Auslegung

Die Vorrangregel gebietet, staatliches Recht im Einklang mit dem EWR-Recht auszulegen. So führt der Verwaltungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung aus, dass liechtensteinisches Recht im Lichte der dazu ergangenen europäischen Lehre und Rechtsprechung interpretiert werde, d. h. dass auch liechtensteinische Gesetze, die nicht oder nicht direkt europäisches Recht umsetzen, «europarechtskonform» interpretiert werden.<sup>35</sup>

Der Staatsgerichtshof pflichtete in StGH 1998/9<sup>36</sup> dem Obersten Gerichtshof bei, dass er «eine vollkommen EWR-konforme Entscheidung» getroffen habe, da eine Unterstellung der im Ausland tätigen Angestellten der Beschwerdeführerin unter die liechtensteinische Sozialversicherung gemäss dem anwendbaren EWR-Recht nicht möglich gewesen sei.

Die Konformauslegung beruht auf dem Gedanken der Einheit der Rechtsordnung. In der Praxis des Verwaltungsgerichtshofes werden liechtensteinische Gesetzesbestimmungen auf Grund des EWR-Rechts auch gegen deren klaren Wortlaut EWR-konform ausgelegt bzw. «uminterpretiert».<sup>37</sup>

## 4. Verfassungsrecht und Staatsvertragsrecht

### 4.1 Allgemeines

#### 4.1.1 Ausgangslage

Im Diskussionspapier vom 18. Dezember 1991 zu Rechtsfragen der innerstaatlichen Durchführung des EWR-Vertrages weist die Regierung darauf hin, dass es «unbestritten» sei, «dass der Grundsatz des Vorrangs

---

35 *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 139 mit Rechtsprechungshinweisen.

36 StGH 1998/9, Urteil vom 3. September 1998, LES 3/1999, S. 178 ff. (183).

37 So *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 141; siehe dazu VBI 1997/17, Entscheidung vom 17. September 1997, LES 4/1998, S. 207; auch abgedruckt in: AVR Bd. 36 (1998), S. 213 ff.; VBI 2000/54, Entscheidung vom 19. September 2001, LES 2/2002, S. 75 (77); VBI 2000/142, Entscheidung vom 27. Mai 2002, LES 3/2002, S. 141 (142).

des Völkerrechts in der liechtensteinischen Rechtsordnung anerkannt ist».<sup>38</sup> Völkerrechtliche Verträge wie das EWR-Abkommen könnten «sogar der Verfassung vorgehen».<sup>39</sup> Obwohl dieses Prinzip in der Verfassung nicht ausdrücklich festgelegt ist, bedürfe es «nicht der ausdrücklichen Verankerung».

Im Zusammenhang mit der Verfassungsrevision vom 16. März 2003 führt die Regierung dagegen aus, dass das liechtensteinische Recht «einen allgemeinen Grundsatz, wonach das Völkerrecht dem innerstaatlichen Recht vorgeht», nicht kenne.<sup>40</sup>

#### 4.1.2 Bisherige Verfassungslage

Lehre und Praxis stehen in Liechtenstein grundsätzlich<sup>41</sup> in der Tradition des Monismus.<sup>42</sup> Völkerrechtliche Verträge werden mit dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens ohne weiteres Bestandteil der staatlichen Rechtsordnung. Sie bedürfen keiner staatlichen Transformation. Die staatlichen Organe haben die staatsvertraglichen Vorschriften zu beachten.

Liechtenstein gehört zu jener Gruppe von Ländern, «die das System der so genannten Adoption befolgen. Ein formrichtig vom Landtag genehmigter und im Namen des Landesfürsten ratifizierter internationaler Vertrag erlangt automatisch und ipso iure zusammen mit der völkerrechtlichen auch landesrechtliche Wirkung».<sup>43</sup>

---

38 Diskussionspapier der Regierung vom 18. Dezember 1991, S. 10.

39 Bericht und Antrag der Regierung vom 7. Februar 1995 an den Landtag betreffend die Teilnahme des Fürstentums Liechtenstein am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 1/1995, S. 181.

40 Bericht und Antrag der Regierung vom 1. Oktober 2002 an den Landtag betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative zur Abänderung der Landesverfassung, Nr. 88/2002, S. 7.

41 Die einzige Ausnahme stellt das Gesetz vom 10. Juli 1923 betreffend die Genehmigung des Vertrages vom 29. März 1923 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBL 1923 Nr. 23; LR 0.631.112, dar.

42 A. A. Günther Winkler, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof II, in: Jus&News 2/2004, S. 184. Er hält die Feststellung, dass die Verfassung dem monistischen System des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht verpflichtet ist, für unrichtig.

43 Bericht der Regierung vom 17. November 1981 zum Postulat betreffend die Überprüfung der Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein, S. 10; Daniel Thürer, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung. Ein Kleinstaat im völker-

## *Das EWR-Abkommen und das Verfassungs- und Verwaltungsrecht*

Ein Verfassungsrang völkerrechtlicher Verträge, die vom Landtag gemäss Art. 8 Abs. 2 LV genehmigt worden sind, wird nicht ausgeschlossen.<sup>44</sup> Sie nehmen im Landesrecht «zumindest Übergesetzesrang»<sup>45</sup> ein.<sup>46</sup>

Diese Praxis hat zur Folge, dass einerseits direkt anwendbares EWR-Recht in Liechtenstein Geltung beansprucht und andererseits der Vorrang des EWR-Rechts zu beachten ist.

### *4.1.3 Neue Verfassungslage*

Art. 104 Abs. 2 LV bestimmt das Verhältnis von Verfassungsrecht und Staatsvertragsrecht neu und zwar so, dass in die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes auch die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen fällt. Das heisst nichts anderes, als dass die Verfassung gegenüber dem Staatsvertragsrecht Vorrang genießt. Dies kommt in verschiedenen Stellungnahmen der Regierung zum Ausdruck. Der Grundtenor lautet, dass die Verfassung den Staatsverträgen grundsätzlich keinen Verfassungsrang zuerkennt. Im Bericht vom 1. Oktober 2002<sup>47</sup> hebt die Regierung Staatsverträge «zumindest auf Gesetzesstufe». Im Schreiben vom 22. Oktober 2002<sup>48</sup> hält sie fest, dass völkerrechtliche Verträge «keinen formellen Verfassungsrang erhalten (können)» und erblickt «in der neuen Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes» den Grundsatz eines «Vorranges der Landesverfassung vor den verfassungs-

---

kerrechtlichen Spannungsfeld zwischen Singularität und Modell rechtlicher Integration (FN 6), S. 109; zur landesrechtlichen Lehre vgl. *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 104 ff.; a. A. *Günther Winkler*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof II (FN 42), S. 184 ff.

44 StGH 1995/21, Urteil vom 23. Mai 1996, LES 1/1997, S. 18 (28).

45 StGH 1999/28, Entscheidung vom 29. Februar 2000, LES 1/2003, S. 5.

46 Zur Frage des Rangs und Vorrangs von Völkervertragsrecht im Landesrecht ausführlich *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 275 ff.

47 Bericht und Antrag der Regierung vom 1. Oktober 2002 an den Landtag betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative zur Abänderung der Landesverfassung, Nr. 88/2002, S. 7.

48 Schreiben der Regierung vom 22. Oktober 2002, S. 4; so auch *Günther Winkler*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof I, in: *Jus&News* 2/2004, S. 159 (162).

relevanten Staatsverträgen».<sup>49</sup> Auffallend ist bei dieser Betrachtungsweise, dass die Praxis des Staatsgerichtshofes vollständig ausgeblendet bleibt.<sup>50</sup>

#### 4.1.4 Fortsetzung der bisherigen Praxis

Der Staatsgerichtshof wendet das EWR-Recht nach wie vor wie Verfassungsrecht bzw. «materielles» Verfassungsrecht an<sup>51</sup> und prüft innerstaatliches Recht am Massstab des EWR-Rechts.<sup>52</sup>

Der Staatsgerichtshof stellt zwar fest, dass der Verfassungsgeber auf Grund des neu gefassten Art. 104 Abs. 2 LV Staatsverträgen nur «Unterverfassungsrang» einräume, leitet aber aus dem Staatsgerichtshofgesetz und seinen Materialien ab, dass weiterhin «auch andere Grundrechte, welche auf Staatsvertragsrecht beruhen, direkt als verfassungsmässige Rechte im Sinne von Art. 15 Abs. 1 StGHG vor dem Staatsgerichtshof geltend gemacht werden können sollen».<sup>53</sup> Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz (neu: Verwaltungsgerichtshof) hält in ihrer Entscheidung vom 17. September 1997 fest, dass aus Protokoll 35 des EWR-Abkommens «nicht auf jeden Fall der Vorrang des landesinternen Ver-

---

49 *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 643. Im Bericht und Antrag vom 24. Mai 2005 an den Landtag betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative des Komitess «Für das Leben» zur Abänderung der Landesverfassung, Nr. 32/2005, S. 10, prüft aber die Regierung «die Übereinstimmung der Initiative mit den bestehenden Staatsverträgen, insbesondere mit der EMRK». Sie gibt unter Bezugnahme auf *Hilmar Hoch*, Verfassung und Gesetzgebung, in: Gerard Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921, LPS Bd. 21, Vaduz 1994, S. 208 f., zu verstehen, dass auch nach dem neuen Art. 104 Abs. 2 LV «ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der LV als oberster Norm nach liechtensteinischem Verständnis und zwingendem Völkerrecht besteht». Es gebe völkerrechtliche Verträge wie die EMRK oder das Folterverbot, «welche von sich aus vom Grundsatz ausgehen, dass sie Überverfassungsrang haben».

50 Vgl. auch *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 281.

51 Auch *Günther Winkler*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof I (FN 48), S. 62 und II (FN 42), S. 184 qualifiziert das EWR-Recht als materielles Verfassungsrecht.

52 Vgl. z. B. StGH 2003/16, Urteil vom 3. Mai 2004, nicht veröffentlicht, S. 4 ff.

53 StGH 2004/45, Urteil vom 29. November 2004, nicht veröffentlicht, S. 12; siehe auch hinten S. 125 f.

fassungsrechts gegenüber dem EWRA abgeleitet werden» könne.<sup>54</sup> Der Staatsgerichtshof spricht bisweilen auch vom EWR-Recht als einem «übergeordneten Recht» bzw. von der «Suprematie des EWR-Rechts über das inländische Gesetzesrecht».<sup>55</sup>

Ist das EWR-Recht verfassungsgerichtlicher Prüfungsmaßstab, so befindet es sich auf einer höheren Rangstufe als ein innerstaatliches Gesetz und unter Umständen auch als das (formelle) Verfassungsrecht, dem das EWR-Recht vorgehen kann.<sup>56</sup>

Die Frage, ob das EWR-Abkommen mit seiner Vorrangregel möglicherweise zu einer Systemänderung im Bereich der Normenhierarchie geführt hat, kann offen bleiben, da sie sich in der Praxis nicht stellt. Eine Verfassungswidrigkeit eines völkerrechtlichen Vertrages wird kaum vorkommen, da «Staatsverträge in der Regel innerhalb der Rahmenbedingungen der Verfassung» abgeschlossen werden, so dass «materielle Eingriffe in den Wesenskern der Verfassung (Österreich) oder in den Verfassungskern (Deutschland)» praktisch nicht auftreten.<sup>57</sup> Dies trifft jedenfalls auf den Zollvertrag mit der Schweiz wie auch auf die Europäische Menschenrechtskonvention und das EWR-Abkommen zu. Der

---

54 VBI 1997/17, Entscheidung vom 17. September 1997, LES 4/1998, S. 207 (210); auch abgedruckt, in: AVR Bd. 36 (1998), S. 213 ff.

55 StGH 1998/9, Urteil vom 3. September 1998, LES 3/1999, S. 178 (183) unter Hinweis auf StGH 1996/34, Urteil vom 24. April 1997, LES 2/1998, S. 74 und StGH 2003/16, Urteil vom 3. Mai 2004, nicht veröffentlicht, S. 8; vgl. auch *Thomas Bruba/Markus Büchel*, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins (FN 23), S. 5.

56 Dies trifft jedenfalls auf den Zollvertrag zu. Er erklärt in Art. 27 ff. (28) das schweizerische Bundesgericht zur Letztinstanz bei Widerhandlungen gegen die in Liechtenstein anwendbare schweizerische Bundesgesetzgebung. Sie stellt eine Abweichung der von der (formellen) Verfassung in Art. 95 ff. festgelegten Gerichtszuständigkeit dar. Im Übrigen ist auch nicht einzusehen, aus welchem Grund ein verfassungsändernder Staatsvertrag nicht mit der (formellen) Verfassung zumindest auf gleicher Stufe stehen sollte. Nach *Günther Winkler*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof I (FN 48), S. 162 stehen «verbindlich gewordene Staatsverträge, die materiell Verfassungsrecht betreffen», wie der Zollvertrag mit der Schweiz, die Europäische Menschenrechtskonvention und das EWR-Abkommen, «materiell über den Gesetzen, formell und inhaltlich aber unter der Landesverfassung». Sie dürfen nicht im Widerspruch zur Verfassung stehen, «mag ihnen der Landtag auch zugestimmt haben». Zum Rangverhältnis zwischen EWR- und dem Landesrecht siehe *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 290 f. Er fasst hier die Lehrmeinungen zusammen.

57 Vgl. *Günther Winkler*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof II (FN 42), S. 172. Er verneint dies für den Zollvertrag.

Staatsgerichtshof sieht die «Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte» der Verfassung durch die Vorrangregel des EWR-Abkommens nicht tangiert und verweist darauf, dass auch das «Recht der Europäischen Gemeinschaft und somit auch das EWR-Recht die Grundrechte und insbesondere auch die Europäische Menschenrechtskonvention anerkennen», so dass mit einem solchen «Konfliktfall» kaum einmal zu rechnen sei.<sup>58</sup>

Man hat es demnach weder mit einem System der Geschlossenheit der Rechtsquellen<sup>59</sup>, wie dies der Staatsgerichtshof schon bisher angenommen hat, noch mit einem völlig eindeutigen System der Normenhierarchie zu tun.<sup>60</sup>

#### 4.2 EWR-Abkommen als verfassungsändernder Staatsvertrag

Das EWR-Abkommen wird in Lehre<sup>61</sup> und Rechtsprechung als materiell verfassungsändernder und -ergänzender Vertrag eingestuft. So heisst es übereinstimmend in mehreren Entscheidungen des Staatsgerichtshofes,<sup>62</sup> dass er materiell einen «verfassungsändernden und -ergänzenden Charakter» habe, so dass der Staatsgerichtshof seine «Normenkontrollfunktion auch in Bezug auf die Übereinstimmung innerstaatlicher Gesetze und Verordnungen mit dem EWR-Recht» wahrzunehmen habe.

---

58 StGH 1998/61, Urteil vom 3. Mai 1999, LES 3/2001, S. 126 (130 f.) unter Bezugnahme auf *Daniel Thürer*, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung, in: AVR Bd. 36 (1998) S. 120 f. und die Botschaft des schweizerischen Bundesrates zum EWRA, BBl. 1992 I, S. 1 (92).

59 Vgl. etwa StGH 1998/45, Urteil vom 22. Februar 1999, LES 1/2000, S. 1 (6).

60 Es sei nur etwa auf das Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein vom 26. Oktober 1993 (LGBL. 1993 Nr. 100) verwiesen. Es bestimmt in Art. 18 Abs. 2, dass die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein das Hausgesetz weder verändern noch aufheben kann. Dasselbe gilt für die vom Fürstentum Liechtenstein abgeschlossenen zwischenstaatlichen Verträge. In diese ist, soweit erforderlich, ein entsprechender Vorbehalt aufzunehmen. Vgl. auch *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 281 ff., 307, 313 und 321, der sich mit den Lehrmeinungen zum Stufenbau des Rechts im Sinne der liechtensteinischen Verfassungsordnung befasst.

61 Vgl. *Thomas Bruba/Markus Büchel*, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins (FN 23), S. 5 f. und *Herbert Wille*, Staatliche Ordnung und europäische Integration (FN 7), S. 88 f.

62 StGH 1996/34, Urteil vom 24. April 1997, LES 3/1998, S. 74 (80) und StGH 1998/3, Urteil vom 19. Juni 1998, LES 3/1999, S. 169 ff. (171).

### 4.3 EWR-Recht als materielles Verfassungsrecht

Nach dem materiellen Verfassungsverständnis, das sich nicht nur auf das formelle, in der Verfassungsurkunde kodifizierte Verfassungsrecht beschränkt, wie es vom Staatsgerichtshof vertreten wird,<sup>63</sup> wird das liechtensteinische Verfassungsrecht durch das ihm widersprechende vorrangige EWR-Recht verdrängt. Es ersetzt staatliches Verfassungsrecht. Soweit dies der Fall ist, kann staatliches Verfassungsrecht konsequenterweise auch nicht mehr Prüfungsmaßstab im Individualbeschwerde- und Normenkontrollverfahren sein. Nach dieser Auffassung sind staatliche Rechtsakte, im Besonderen Gesetze, soweit sie sich direkt auf EWR-Recht stützen, der Prüfung am Maßstab des liechtensteinischen Verfassungsrechts entzogen.<sup>64</sup> Wenn nämlich vom Staatsgerichtshof die Verfassungswidrigkeit einer auf EWR-Recht beruhenden Gesetzesbestimmung festgestellt würde, käme dies «faktisch dem Vorrang der Verfassung und somit von Landesrecht gegenüber EWR-Recht gleich».<sup>65</sup>

Der Staatsgerichtshof hält an diesem materiellen Verfassungsverständnis auch in seiner jüngsten Rechtsprechung fest,<sup>66</sup> auch wenn der Verfassungsgeber in Art. 104 Abs. 2 LV neu vom Vorrang der Verfassung gegenüber Staatsvertragsrecht ausgeht.<sup>67</sup> Diese verfassungsrechtliche Sichtweise beinhaltet, dass die in Art. 23 Bst. b und c (alt) StGHG ge-

63 Siehe StGH 1995/21, Urteil vom 23. Mai 1996, LES 1/1997, S. 18 (28) zur EMRK und StGH 1998/45, Urteil vom 22. Februar 1999, LES 1/2000, S. 1 (6); zum materiellen Verfassungsbegriff siehe *Herbert Wille*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes LPS Bd. 27, Vaduz 1999, S. 218 f. und *Kurt Eichenberger*, Die Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt am Main/Salzburg 1986, S. 15 ff. Rz. 34 ff.

64 Vgl. für Österreich *Theo Öblinger*, Die Verfassung im Schmelztiegel der europäischen Integration: Österreichs neue Doppelverfassung, in: Ders., Verfassungsfragen einer Mitgliedschaft zur Europäischen Union (Forschungen aus Staat und Recht 126) Wien/New York 1999, S. 165 (218).

65 StGH 1998/61, Urteil vom 3. Mai 1999, LES 3/2001, S. 126 (130 f.).

66 Siehe StGH 1998/45, Urteil vom 22. Februar 1999, LES 1/2000, S. 1 (6); vgl. auch *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 628 f., der von einer möglichen «materiellen» Erweiterung des «verfassungsrechtlich abschliessend umschriebenen Kompetenzkataloges» des Staatsgerichtshofes spricht.

67 In die Zuständigkeit fällt seit der Verfassungsänderung von 2003 auch die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen. Siehe zur Kritik Gerard Batliner/Andreas Kley/Herbert Wille, Memorandum vom 19. August 2002 zuhanden des Demokratie-Sekretariates, Schaan, zur Frage der Vereinbarkeit des Entwurfes



nannten Grundrechte «auf einen innerstaatlichen Unterverfassungsrang» herabgestuft werden, weil die (formelle) Verfassung «inskünftig der neue Massstab ist, an dem die völkerrechtlichen Grundrechte gemessen werden».<sup>68</sup> Der Verfassungsgeber hat dabei offensichtlich das in Österreich vorherrschende (andere) formelle Verfassungsverständnis zum Vorbild genommen, das im Verfassungsrecht lediglich eine spezifische Rechtsatzform erblickt, die immer dann erforderlich ist, wenn eine gewünschte Regelung mit bereits bestehendem Verfassungsrecht nicht vereinbar ist. Demnach wäre eine EWR-Norm, die mit bestehendem Verfassungsrecht nicht im Einklang steht, im Rang eines Verfassungsgesetzes vorzunehmen.<sup>69</sup> Da nach dem geänderten Art. 104 Abs. 2 LV auch Staatsverträge auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden können, hat nach den Worten des Staatsgerichtshofes «der Verfassungsgeber den Staatsverträgen zwangsläufig nur Unterverfassungsrang eingeräumt».<sup>70</sup>

Es fragt sich allerdings, ob Staatsverträge, wenn sie als «materielles Verfassungsrecht» qualifiziert werden und bisweilen verfassungsändernden Charakter haben oder der (formellen) Verfassung vorgehen, in der Stufenordnung unterhalb des formellen Verfassungsrechts anzusiedeln sind. Sie müssten unter diesen Umständen in der Normenhierarchie zumindest auf gleicher Stufe stehen wie formelles Verfassungsrecht,<sup>71</sup> denn die liechtensteinische Verfassung ist der österreichischen These der Geschlossenheit des Rechtsquellensystems nicht gefolgt, wie dies in der Praxis des Staatsgerichtshofes zum Vorschein kommt.<sup>72</sup> Das rechtspositivistische österreichische Verfassungsmodell lässt sich auf die liechten-

---

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, S. 21.

68 *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 642 unter Hinweis auf *Batliner/Kley/Wille*, Memorandum (FN 67), S. 21.

69 So *Günther Winkler*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof II (FN 42), S. 171, 172 und 178; zur Problematik siehe *Andreas Kley*, Kommentar, in: *Jus&News* 3/1999, S. 256 ff.

70 StGH 2004/45, Urteil vom 29. November 2004, nicht veröffentlicht, S. 11. Siehe aber zur verfassungsrechtlichen Konsequenz bzw. rangmässigen Einstufung von verfassungsändernden Staatsverträgen vorne S. 121 f.

71 Vgl. für die Schweiz *Kurt Eichenberger*, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar (FN 63), S. 15 ff. Rz. 34 ff. (47).

72 Vgl. dazu *Andreas Kley*, Kommentar (FN 69), S. 256 ff.

steinische Verfassungsordnung und -praxis nicht übertragen, ist doch augenscheinlich, dass schon bisher neben der Verfassung Staatsvertragsrecht als Verfassungsrecht gegolten hat, wie beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention, der der Staatsgerichtshof «faktisch Verfassungsrang» zugesprochen hat.<sup>73</sup> Es gibt auch innerhalb der formellen Verfassung Bestimmungen, die staatsvertragliche Verpflichtungen oder Abmachungen vorbehalten,<sup>74</sup> so dass sie im Konfliktfall dem formellen Verfassungsrecht bzw. ihren Bestimmungen vorgehen können. Die Frage der hierarchischen Ordnung der Rechtsquellen ist im liechtensteinischen Recht jedenfalls noch nicht geklärt.<sup>75</sup>

#### *4.4 EWR-Recht als verfassungsmässig gewährleistetes Recht*

Zu den verfassungsmässig gewährleisteten Rechten im Sinne von Art. 15 StGHG zählt auch das EWR-Recht, wie dies Rechtsprechungsbeispiele erkennen lassen. So kam der Staatsgerichtshof in StGH 2003/25 zum Ergebnis, dass die Niederlassungsfreiheit (Art. 31 EWRA) durch eine Einschränkung der politischen Rechte nicht oder nur am Rande betroffen werde und könne jedenfalls dadurch nicht übermässig eingeschränkt werden, so dass der Beschwerdeführer in diesem Grundrecht bzw. in diesem verfassungsmässig gewährleisteten Recht nicht verletzt sein könne.<sup>76</sup>

Es können auch andere Grundfreiheiten des EWR-Abkommens wie etwa die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 28 ff. EWRA) oder das Recht der freien Niederlassung (Art. 31 ff. EWRA) als verfassungsmässig gewährleistete Rechte im Sinne von Art. 15 Abs. 1 StGHG angerufen und vor dem Staatsgerichtshof geltend gemacht werden. Der Staatsgerichtshof steht nach wie vor auf dem Standpunkt, «dass auch an-

---

73 StGH 1995/21, Urteil vom 23. Mai 1996, LES 1/1997, S. 18 (28) und dazu kritisch *Wolfram Höfling*, Liechtenstein und die Europäische Menschenrechtskonvention, in: AVR Bd. 36 (1998), S. 140 (144 f.).

74 Vgl. etwa Art. 106 Abs. 1 und Art. 107 LV.

75 Siehe schon vorne S. 122 FN 60; vgl. neuerdings auch Bericht und Antrag der Regierung vom 24. Mai 2005 an den Landtag betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative des Komitees «Für das Leben» zur Abänderung der Landesverfassung, Nr. 32/2005, S. 9 f.

76 StGH 2003/25, Urteil vom 15. September 2003, nicht veröffentlicht, S. 13.

dere Grundrechte, welche auf Staatsvertragsrecht beruhen, direkt als verfassungsmässige Rechte im Sinne von Art. 15 Abs. 2 StGHG vor dem Staatsgerichtshof geltend gemacht werden können sollen» und beruft sich dabei auf die Materialien zum neuen Staatsgerichtshofgesetz, aus dem sich dies klar ergebe.<sup>77</sup> Denn letztlich bestimmt der Staatsgerichtshof, ob es sich bei einem in Frage kommenden Recht bzw. beim EWR-Recht um Verfassungsrecht bzw. um ein verfassungsmässig gewährleitetes Recht handelt, ist er doch als Verfassungsgerichtshof alleiniger Normenkontrollleur und prüft Entscheidungen oder Verfügungen der öffentlichen Gewalt nur auf Verletzung von verfassungsmässig gewährleisteten Rechten.<sup>78</sup>

Demnach sind das EWR-Recht bzw. die EWR-Grundrechte den verfassungsmässig gewährleisteten Rechten gleichgesetzt und werden vom Staatsgerichtshof als Prüfungsmassstab herangezogen. Dies bedeutet anders gesagt, dass die verfassungsmässig gewährleisteten Rechte und die Verfassungsmässigkeit bzw. Verfassungswidrigkeit von Gesetzen (Art. 18 StGHG) und die Verfassungs- und Gesetzwidrigkeit bzw. Verfassungswidrigkeit und Gesetzwidrigkeit von Verordnungen (Art. 20 StGHG) die EWR-Grundrechte bzw. das EWR-Recht als Prüfungs- massstab umfassen.

## 5. EWR-Recht und verfassungsgerichtliche Normenkontrolle

### *5.1 EWR-Recht als Massstab der verfassungsrechtlichen Normenkontrolle*

Das EWR-Recht wird vom Staatsgerichtshof als «materielles Verfassungsrecht» wie die EMRK oder ungeschriebenes Verfassungsrecht<sup>79</sup>

---

77 StGH 2004/45, Urteil vom 29. November 2004, nicht veröffentlicht, S. 12.

78 Vgl. zum Ganzen *Tobias Wille*, Verfahren vor dem Staatsgerichtshof, Diss. Zürich (Manuskript); zum gleichen Ergebnis für die Rangbestimmung des Völkervertragsrechts im Landesrecht gelangt *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 287.

79 Vgl. *Hilmar Hoch*, Schwerpunkte in der Entwicklung der Grundrechtssprechung des Staatsgerichtshofes, in: Herbert Wille (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein, LPS Bd. 32, Vaduz 2001, S. 65 (78 f.).

im Individualbeschwerde- und Normenkontrollverfahren als Prüfungs-  
massstab für staatliche Gesetze und Verordnungen herangezogen.<sup>80</sup>

Anerkennt der Staatsgerichtshof Staatsvertragsrecht als materielles  
Verfassungsrecht, wie dies beim EWR-Abkommen der Fall ist, kann  
Staatsvertragsrecht der Prüfungs- massstab von staatlichen Gesetzen und  
Verordnungen sein.<sup>81</sup> Eine EWR-Widrigkeit stellt so gesehen eine «Ver-  
fassungswidrigkeit» dar.<sup>82</sup>

Der Staatsgerichtshof hebt innerstaatliche Rechtsvorschriften auf,  
wenn er feststellt, dass sie mit dem EWR-Recht nicht übereinstimmen.  
Dies entspricht seiner Funktion als Verfassungsgerichtshof im verfas-  
sungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren. Die EWR-widrige staat-  
liche Rechtsvorschrift gelangt auf diese Weise nicht zur Anwendung und  
der Vorrang des EWR-Rechts ist gewahrt. Wie dies verfahrensrechtlich  
zu geschehen hat, bleibt dem innerstaatlichen Recht vorbehalten.

## *5.2 Keine Überprüfung von EWR-Recht: Einschränkung der Prüfungs- und Verwerfungskompetenzen des Staats- gerichtshofes*

Der Staatsgerichtshof überprüft «EWR-Recht bzw. sich direkt darauf  
stützendes Landesrecht in aller Regel nicht auf seine Verfassungsmässig-  
keit, ausser es bestünde der Verdacht auf eine besonders krasse Missach-  
tung des Grundrechtsgehalts der Landesverfassung bzw. der Europäi-  
schen Menschenrechtskonvention».<sup>83</sup>

---

80 Vgl. etwa StGH 2003/16, Urteil vom 3. Mai 2004, nicht veröffentlicht, S. 4. Die Ver-  
waltungsbeschwerdeinstanz hatte vorgebracht, dass Art. 30 LdG verfassungs- und  
EWR-widrig sei, weil sie gegen Art. 31 Abs. 1 und 2 LV und gegen § 4 Ziff. 1 des  
Anhangs der Richtlinie 97/81/EG vom 15. Dezember 1997 verstosse. Es bildeten  
demnach für den Staatsgerichtshof die Verfassung und das EWR-Recht den Prü-  
fungs- massstab.

81 *Stefan Becker*, Zeitenwende im Verhältnis zum Staatsvertragsrecht, in: *Jus&News*  
2/2004, S. 143 (148 f., FN 29) geht davon aus, dass auf Grund der in Art. 20 und 21  
StGHG neu gefassten Vorschriften über die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von  
Gesetzen, «formelle Gesetze» in Zukunft nicht mehr auf ihre Staatsvertragskonfor-  
mität geprüft werden könnten.

82 Vgl. StGH 1998/3, Urteil vom 19. Juni 1998, LES 3/1999, S. 169 (171 f.); vgl. auch  
*Stefan Griller*, Rechtsangleichung und Normenkontrolle, in: *Korinek/Rill* (Hrsg.),  
*Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG*, 1990, S. 113 (135).

83 StGH 1998/61, Urteil vom 3. Mai 1999, LES 3/2001, S. 126; vgl. auch *Hilmar Hoch*,  
Schwerpunkte in der Entwicklung der Grundrechtssprechung des Staatsgerichts-

Eine vom EWR-Recht überlagerte liechtensteinische Rechtsvorschrift ist demnach nicht Gegenstand des verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens. Der Vorrang des EWR-Rechts vor staatlichem Recht und zwar auch vor staatlichem Verfassungsrecht verdrängt den verfassungsrechtlichen Massstab einer Prüfung auch landesinterner Rechtsakte,<sup>84</sup> soweit diese Rechtsakte durch EWR-Recht determiniert sind. Damit ist liechtensteinisches Recht einer Prüfung auf seine Verfassungsmässigkeit bzw. Rechtmässigkeit am Massstab des liechtensteinischen Rechts entzogen. Der Vorrang des EWR-Rechts schränkt insoweit die Prüfungs- und Verwerfungskompetenzen des Staatsgerichtshofes ein.<sup>85</sup> Nur soweit dem liechtensteinischen Gesetzgeber bei EWR-Richtlinien ein Gestaltungsspielraum bleibt, ist seine Prüfungszuständigkeit gewahrt.<sup>86</sup>

---

hofes (FN 79), S. 83 FN 85 mit weiteren Rechtsprechungshinweisen. Kritisch zum Prüfungsmaßstab der «Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung» *Stefan Becker*, Also doch: Überprüfung von Staatsverträgen auf ihre materielle Verfassungsmässigkeit? Anmerkungen zum Urteil StGH 1998/61 vom 3. Mai 1999, in: *Jus&News* 2002, S. 7 (20 f.).

84 Als Begründung wird in StGH 1998/61, Urteil vom 3. Mai 1999, LES 3/2001, S. 126 (130) ausgeführt: «Denn die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer auf EWR-Recht beruhenden Gesetzesbestimmung käme faktisch dem Vorrang der Verfassung und somit von Landesrecht gegenüber EWR-Recht gleich. Dies stünde aber zumindest implizit im Widerspruch insbesondere zu Art. 7 EWRA, wonach das EWR-Recht für die Vertragsparteien verbindlicher Teil des innerstaatlichen Rechts ist oder in solches umgesetzt werden muss». Siehe auch vorne S. 123 FN 65.

85 Es fragt sich allerdings, wie es sich mit innerstaatlichen Durchführungsvorschriften zu einer verfassungswidrigen EWR-Richtlinie vor dem Hintergrund der in Art. 104 Abs. 2 LV neu statuierten Kassation von verfassungswidrigem Staatsvertragsrecht verhält. Nach *Günther Winkler*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof II (FN 42), S. 180 f., müssten solche innerstaatlichen Durchführungsvorschriften vom Staatsgerichtshof aufgehoben werden. Dies habe die «Behebung der innerstaatlichen Verbindlichkeit und damit auch die Unanwendbarkeit der entsprechenden Vorschriften des Staatsvertrages (EWR-Richtlinie) zur Folge». Eine solche Umdeutung der Kassation ist wohl nicht statthaft. Art. 104 Abs. 2 LV kennt nach wie vor keinen anderen Entscheidungstyp. Vgl. dazu *Herbert Wille*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (FN 63), S. 297. Auf die Problematik der vorgenannten Verfassungsbestimmung macht das Diskussionspapier der Verfassungskommission des Hohen Landtages zuhanden S.D. des Landesfürsten (Beilage 4 zum Bericht der Verfassungskommission III an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein), S. 9, aufmerksam. Verfassungswidrige Staatsverträge werden in der Praxis ausgeschlossen. Siehe dazu vorne S. 123.

86 Vgl. StGH 2003/16, Urteil vom 3. Mai 2004, nicht veröffentlicht, S. 16, wo der Staatsgerichtshof ausführt: «Auch die von der VBI herangezogene EU-Richtlinie legt den Gesetzgeber diesbezüglich nicht fest. Insofern steht dem Gesetzgeber hier

### 5.3 Pflicht zum Normenkontrollantrag

#### 5.3.1 Problemlage

Da die Feststellung der EWR-Widrigkeit einer liechtensteinischen Rechtsvorschrift die Auslegung des EWR-Rechts erfordert, holen die Gerichte – insbesondere in «kontroversen Fällen» – beim EFTA-Gerichtshof ein Gutachten ein.<sup>87</sup> Nach Art. 34 ÜGA<sup>88</sup> kann sich ein Gericht – ist in Liechtenstein nicht auf letztinstanzliche Gerichte beschränkt<sup>89</sup> – an den EFTA-Gerichtshof wenden und ihm Auslegungsfragen zur Begutachtung unterbreiten. Es ist aber nicht verpflichtet, eine Auslegungsfrage dem EFTA-Gerichtshof vorzulegen, wenn es die EWR-Konformität der innerstaatlichen Norm nicht in Zweifel zieht. So könne es, wie der Staatsgerichtshof judiziert,<sup>90</sup> nicht willkürlich sein, wenn die Verwaltungsbeschwerdeinstanz (neu: Verwaltungsgerichtshof) kein Gutachten beim EFTA-Gerichtshof eingeholt habe, weil für sie dazu keine Pflicht bestehe.<sup>91</sup>

Das Verwerfungsmonopol des Staatsgerichtshofes würde dann eingeschränkt, wenn die Vereinbarkeit von staatlichem Recht mit dem EWR-Recht – anders als etwa die Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und die Verfassungs-, Gesetz- und Staatsvertragsmässigkeit von Verordnungen – von jedem staatlichen Gericht selbständig, allenfalls nach Rückfrage beim EFTA-Gerichtshof, beurteilt werden könnte. Der Verwaltungsgerichtshof hält sich in der Praxis «streng» an ein solches Gutachten,<sup>92</sup> das für die Sachentscheidung die Grundlage bildet. Auf diese

---

eine grosse Gestaltungsfreiheit offen, um nach Zweckmässigkeitsgesichtspunkten die Unterstellung vorzunehmen.»

87 *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 141.

88 Siehe den Text bei *Carl Baudenbacher*, Das Verhältnis des EFTA-Gerichtshofs zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (FN 16), S. 93.

89 Es kann auch ein erstinstanzliches Gericht (Landgericht) den EFTA-Gerichtshof um ein Gutachten angehen.

90 Vgl. StGH 2000/33, Entscheidung vom 5. Dezember 2000, nicht veröffentlicht, S. 29 f. und 34 f.; vgl. auch StGH 2003/12, Urteil vom 1. März 2004, nicht veröffentlicht, S. 11.

91 *Carl Baudenbacher*, Das Verhältnis des EFTA-Gerichtshofs zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (FN 16), S. 85, nennt dies eine «Unzulänglichkeit».

92 *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 140.

Weise wird der Staatsgerichtshof als der von der Verfassung eingesetzte Normenkontrollleur mit Kassationsbefugnis übergangen, wenn das Gericht sich nicht mit einem Normenkontrollantrag an den Staatsgerichtshof wendet, sondern entweder von sich aus oder auf Grund des Gutachtens des EFTA-Gerichtshofes ein als EWR-widrig gehaltenes Gesetz nicht anwendet oder es dahingehend «uminterpretiert», dass es mit dem EWR-Recht übereinstimmt. Der Verwaltungsgerichtshof wartet «eine förmliche Aufhebung oder Änderung der Gesetzesbestimmung durch den Gesetzgeber oder den Staatsgerichtshof» nicht ab.<sup>93</sup> In der Folge einer solchen Konformauslegung des Verwaltungsgerichtshofes wird der Gesetzgeber tätig und nimmt die EWR-konforme gesetzliche Anpassung vor. Dies war beispielsweise beim Gewerbegesetz<sup>94</sup> und beim Lehrerdienstgesetz<sup>95</sup> der Fall.

---

93 Andreas Batliner, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 141.

94 Siehe Bericht und Antrag der Regierung Nr. 52/2001 vom 25. September 2001, S. 6 ff., wonach auf Grund der Rechtsprechung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz das im Gewerbegesetz verankerte Wohnsitzprinzip fallengelassen wird, so dass Personen aus Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum den liechtensteinischen Staatsangehörigen gleichgestellt werden und zur Ausübung eines Gewerbes keinen inländischen Wohnsitz benötigen. Die Regierung wollte anfänglich von einer gesetzlichen Anpassung absehen. Das Amt für Volkswirtschaft sollte das Wohnsitzprinzip für EWR-Staatsangehörige nicht mehr anwenden. Dies hielt vor der Umsetzungspflicht von nicht EWR-konformen inländischem Recht nicht stand. Um dem von der ESA eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren entgegenzuwirken, hat die Regierung dem Landtag die Gesetzesänderung unterbreitet.

95 Siehe Bericht und Antrag der Regierung vom 5. Mai 1998 an den Landtag zur Abänderung der Gesetze betreffend das Dienstverhältnis und die Besoldung der Staatsbeamten, Staatsangestellten und Lehrpersonen (Anstellung von ausländischen Staatsangehörigen, Disziplinarverfahren), die allgemeinen Anstellungserfordernisse und das Dienstverhältnis der Lehrer (Anstellung von ausländischen Staatsangehörigen) sowie zur Abschreibung zweier Postulate vom 19. August 1994, Nr. 40/1998, S. 7 ff. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat in VBI 1997/17 mit einer EWR-konformen Auslegung von Art. 38 und 39 LdG entschieden, dass ausländische Staatsangehörige, welche EWR-Staatsangehörige sind, im Hinblick auf die Art und Qualität der Anstellung im Staatsdienst gleich zu behandeln sind wie Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner. Die Regierung schlug daher dem Landtag eine Änderung des Beamten- und Lehrerdienstgesetzes vor, wonach im Sinne der VBI-Entscheidung Staatsangehörige anderer Staaten Liechtensteinern gleichgestellt werden, sofern mit diesen Staaten entsprechende Gegenrechtsvereinbarungen abgeschlossen wurden. Mit diesen Änderungen (vgl. Art. 1 Abs. 2 BtG, LGBL 1998 Nr. 217 und Art. 8 Abs. 2 LdG, LGBL 1998 Nr. 216) sollte gewährleistet werden, dass Staatsangehörige aus EWR-Vertragsstaaten Liechtensteinern in Bezug auf die Anstellung im Staatsdienst und im Schuldienst gleichgestellt sind.

Weder der Verwaltungsgerichtshof noch ein anderes Gericht haben bis heute einen «EWR-Normenkontrollantrag» an den Staatsgerichtshof gerichtet.<sup>96</sup> Der Verwaltungsgerichtshof ist jedoch auch schon mit einem Normenkontrollantrag an den Staatsgerichtshof gelangt, in dem er sowohl Verfassungs- als auch EWR-Widrigkeit einer staatlichen Rechtsvorschrift geltend gemacht hat.<sup>97</sup>

### 5.3.2 Gründe

#### 5.3.2.1 Keine diffuse Normenkontrolle

Das EWR-Recht wird auf der Grundlage des nationalen Verfahrensrechts durchgesetzt, so dass die innerstaatlichen Verfahrensregeln einzuhalten sind. Verfassungsrechtliche Gründe lassen es nicht zu, zum diffusen Normenkontrollsystem überzugehen,<sup>98</sup> das es den Gerichten überlässt, sich über die EWR-Konformität einer staatlichen Rechtsnorm auszusprechen. Es besteht daher für ein Gericht, das eine staatliche Rechtsvorschrift für EWR-widrig hält, eine Vorlagepflicht an den Staatsgerichtshof.

#### 5.3.2.2 Keine Verwerfungskompetenz

Ein Gericht ist nicht wie der Staatsgerichtshof als Verfassungsgerichtshof mit einer Verwerfungskompetenz ausgestattet. Eine EWR-widrige staatliche Norm ist im Sinne des von der Verfassung geschaffenen Normenkontrollsystems aus dem staatlichen Rechtsbestand auszuschneiden.<sup>99</sup>

---

96 *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 141.

97 StGH 2003/16, Urteil vom 3. Mai 2004, nicht veröffentlicht, S. 4. Im Normenkontrollantrag wird vorgebracht, dass Art. 30 LdG verfassungs- und EWR-widrig sei, weil diese Bestimmung gegen Art. 31 Abs. 1 und 2 LV und gegen § 4 Ziff. 1 des Anhangs der Richtlinie 97/81/EG vom 15. Dezember 1997 verstosse.

98 Vgl. Art. 104 Abs. 2 LV und dazu *Herbert Wille*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (FN 63), S. 72 ff.

99 Vgl. zur Umsetzungspflicht von nicht EWR-konformen inländischem Recht bzw. zur Verpflichtung der formellen Anpassung des innerstaatlichen Rechts S. 138 f.



Es obliegt nicht einem Gericht, über die EWR-Widrigkeit einer staatlichen Rechtsvorschrift zu entscheiden. Es hat in einem solchen Fall das Normenkontrollverfahren einzuhalten.

### 5.3.2.3 Kassatorisches Verfahren

Das verfassungsgerichtliche Normenkontrollverfahren unterscheidet sich von der Regel des Anwendungsvorrangs des EWR-Abkommens darin, dass es auf die Kassation von verfassungs- bzw. EWR-widrigen Rechtsvorschriften ausgerichtet ist. Es geht bei ihm um die Geltung einer Rechtsvorschrift. Eine EWR-widrige staatliche Rechtsvorschrift wird aus dem staatlichen Rechtsbestand ausgeschieden.

Erfolgt ein «EWR-Normenkontrollantrag» eines Gerichts, so gibt der Staatsgerichtshof dem Antrag Folge bzw. nicht und stellt fest, dass die entsprechenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften EWR-widrig bzw. nicht EWR-widrig sind. Stimmen sie nicht mit dem EWR-Recht überein, hebt er sie auf, wie dies den herkömmlichen gerichtlichen Vorlageverfahren, deren Gegenstand ein gerichtlicher Normenkontrollantrag ist, entspricht. Es geht um die EWR-Konformität bzw. Entsprechung des innerstaatlichen Rechts mit dem EWR-Recht.

### 5.3.2.4 Gutachten des EFTA-Gerichtshofes

Das Vorlageverfahren an den EFTA-Gerichtshof ist in seiner rechtlichen Bedeutung nicht dem Normenkontrollverfahren vergleichbar. Ein Gericht ist nicht verpflichtet, dem EFTA-Gerichtshof eine Frage des EWR-Rechts vorzulegen. Davon hat der Verwaltungsgerichtshof auch schon Abstand genommen. Dies scheint dann der Fall zu sein, wenn sowohl eine Verfassungs- als auch eine EWR-Widrigkeit Grundlage des Normenkontrollantrages bildet.<sup>100</sup> Dazu kommt, dass die Gutachten des EFTA-Gerichtshofes keine bindende Wirkung haben, auch wenn sich der Verwaltungsgerichtshof in der Praxis nach ihnen ausrichtet.

---

100 Vgl. StGH 2003/16, Urteil vom 3. Mai 2004, nicht veröffentlicht, S. 4.

Das Vorlageverfahren an den EFTA-Gerichtshof ersetzt dem Gericht nicht das Normenkontrollverfahren, in dem letztlich die EWR-Widrigkeit einer staatlichen Rechtsvorschrift geklärt werden muss, so dass das Gericht, wenn es von einer EWR-Widrigkeit ausgeht, das der Beschwerdesache zugrunde liegende Verfahren zu unterbrechen<sup>101</sup> und dem Staatsgerichtshof einen Normenkontrollantrag zu unterbreiten hat.

Einem solchen Vorgehen steht die Möglichkeit, beim EFTA-Gerichtshof ein Gutachten einzuholen nicht entgegen. Das Gutachten des EFTA-Gerichtshofs ist nicht verbindlich,<sup>102</sup> so dass es dem Staatsgerichtshof frei steht, seine Aussage in die Entscheidungsfindung einzu beziehen. Der Staatsgerichtshof könnte auch seinerseits, wenn vom Gericht kein Gutachten eingeholt worden und er Zweifel über die EWR-Konformität der entsprechenden innerstaatlichen Rechtsvorschrift hegt, den EFTA-Gerichtshof um ein Gutachten angehen.<sup>103</sup>

Es kann ein Gericht wegen einer ihm erscheinenden EWR-Rechtswidrigkeit einer staatlichen Rechtsvorschrift auch an den Staatsgerichtshof gelangen und ihm einen entsprechenden Normenkontrollantrag stellen, ohne vorher die EWR-Konformität beim EFTA-Gerichtshof abklären zu lassen.

### 5.3.2.5 Anwendung des EWR-Rechts

Wenn ein Gericht EWR-Recht wie innerstaatliches Recht anzuwenden hat, muss es, wenn ihm eine staatliche Rechtsvorschrift als EWR-widrig

---

101 Dies ist Art. 18 Abs. 1 Bst. b und 20 Abs. 1 Bst. a StGHG zu entnehmen. Schon Art. 28 Abs. 2 altStGHG wurde vom Staatsgerichtshof in diesem Sinne verstanden. Vgl. StGH 1998/3, Urteil vom 19. Juni 1998, LES 3/1999, S. 168 (171 f.).

102 *Carl Baudenbacher*, Das Verhältnis des EFTA-Gerichtshofs zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (FN 16), S. 85, meint zwar, dass die fehlende Bindungswirkung nicht problematisch sei, da den Gutachten des EFTA-Gerichtshofs durchaus eine «persuasive authority» zukomme, so dass ein Gericht, das freiwillig ein bestimmtes Rechtsproblem dem EFTA-Gerichtshof vorlege, dessen «Entscheidung» im nachhinein nicht einfach ignorieren werde. Die Rechtsprechungspraxis des Verwaltungsgerichtshofes scheint diese Annahme zu bestätigen.

103 Vgl. auch *Günther Winkler*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof II (FN 42), S. 174 unter Hinweis auf Protokoll 34 zum EWR-Abkommen. Vgl. auch Art. 107 EWRA, der den EFTA-Staaten die Möglichkeit einräumt, einem Gericht oder Gerichtshof zu gestatten, den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zu ersuchen, über die Auslegung einer EWR-Bestimmung zu entscheiden.

«erscheint»<sup>104</sup> – diese Gewissheit hat es, wenn ihm ein dementsprechendes Gutachten des EFTA-Gerichtshofes vorliegt –, einen «EWR-Normenkontrollantrag» an den Staatsgerichtshof richten. Es genügt nicht, wenn das Gericht in diesem Fall die staatliche Rechtsvorschrift unangewendet lässt. Dies ist die Konsequenz aus der Direkt-Geltung des EWR-Rechts bzw. aus der Anwendung des EWR-Rechts wie innerstaatliches Recht. Es hat mit anderen Worten gleich zu verfahren wie bei der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen oder Verfassungs-, Gesetz- und Staatsvertragswidrigkeit von Verordnungen im Sinne von Art. 18 und 20 StGHG.<sup>105</sup> Der Staatsgerichtshof hat schon unter dem Regime des inzwischen aufgehobenen Staatsgerichtshofgesetzes, das in Bezug auf das gerichtliche Antragsrecht eine weniger weitreichende Regelung kannte, die Gerichte zu einem Normenkontrollantrag verpflichtet, weil sonst die Konzentration der Normenkontrolle beim Staatsgerichtshof verunmöglich worden wäre.<sup>106</sup>

Die Praxis des Verwaltungsgerichtshofes lässt sich mit der gesetzlichen Antragspflicht nicht vereinbaren. Wenn der Verwaltungsgerichtshof eine staatliche Rechtsvorschrift, die EWR-widrig ist, nur unangewendet lässt und keinen EWR-Normenkontrollantrag stellt, wird der Staatsgerichtshof als Normenkontrollleur übergangen und das beim ihm von der Verfassung übertragene Normenkontrollmonopol aufgege-

---

104 In Art. 18 Abs. 1 Bst. b StGHG ist von einem «ihm verfassungswidrig erscheinendes Gesetz» oder in Art. 20 Abs. 1 Bst. a StGHG von einem «ihm verfassungs-, gesetz- oder staatsvertragswidrig erscheinende Verordnung» die Rede.

105 Dies scheint *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 141, für Verordnungen auch anzudeuten. Er bezieht sich auf Art. 20 StGHG, der die Überprüfung von liechtensteinischen Verordnungen auf ihre EWR-Konformität vorsieht.

106 Siehe StGH 1998/3, Urteil vom 19. Juni 1998, LES 3/1999, S. 169 (S. 171 f.). Dort heisst es: «Der Vollständigkeit halber sei hier noch erwähnt, dass das OG an sich verpflichtet gewesen wäre, das dieser Beschwerdesache zugrunde liegende Verfahren gemäss Art. 28 Abs. 2 StGHG zu unterbrechen, nachdem es selbst in seiner Entscheidungsbegründung Art. 58 Abs. 2 RAG als EWR- und somit als verfassungswidrig betrachtet». Nach Auffassung des Staatsgerichtshofes war die damalige Kann-Bestimmung in Art. 28 Abs. 2 altStGHG «aufgrund der gemäss Art. 104 Abs. 2 LV alleinigen Kompetenz des StGH zur Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und Verordnungen einschränkend zu interpretieren». Vgl. dazu auch *Herbert Wille*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (FN 63), S. 187. Nach dem Wortlaut der neuen Art. 18 Abs. 1 Bst. b und 20 Abs. 1 Bst. a StGHG besteht für das Gericht eine Vorlagepflicht. Siehe dazu Tobias Wille, Verfahren vor dem Staatsgerichtshof, Diss. Zürich (Manuskript).

ben.<sup>107</sup> Der Staatsgerichtshof kann auf diese Weise die Aufgabe der Rechtsbereinigung und damit die Gewährleistung der Rechtssicherheit nicht mehr wahrnehmen. Denn die für EWR-widrig gehaltene staatliche Rechtsnorm bleibt in Geltung und gehört nach wie vor dem Rechtsbestand an. Daran vermag auch ein Gutachten des EFTA-Gerichtshofes nichts zu ändern. Es erzeugt nicht die gleiche Rechtswirkung wie eine Entscheidung des Staatsgerichtshofes im Normenkontrollverfahren.<sup>108</sup> Es ist nicht verbindlich. Die normaufhebende Entscheidung des Staatsgerichtshofes hat dagegen allgemeinverbindliche Wirkung.<sup>109</sup>

### *5.3.3 EWR-konforme Auslegung als «Uminterpretation» staatlichen Rechts*

Die EWR-konforme Auslegung, die auf eine «Uminterpretation» des klaren Wortlauts einer staatlichen Rechtsvorschrift hinausläuft, unterscheidet sich von der verfassungskonformen Auslegung, die in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes ihren festen Platz hat.

Die verfassungskonforme Auslegung lässt bei mehreren Deutungsmöglichkeiten auch eine Auslegung zu, bei der sich kein Widerspruch zur Verfassung ergibt, und findet dort ihre Grenzen, wo sie mit dem Wortlaut des Gesetzes oder dem Willen des Gesetzgebers nicht mehr übereinstimmt.<sup>110</sup> Sie bewegt sich nicht zu einer den Wortlaut des Gesetzes berichtigenden Auslegung hin, wie dies bei der EWR-konformen Interpretation in Form der «Uminterpretation» des staatlichen Rechts in der Praxis des Verwaltungsgerichtshofes geschieht,<sup>111</sup> die an die Stelle der Kassation durch den Staatsgerichtshof tritt.

---

107 Der Staatsgerichtshof hat die diffuse Normenkontrolle wiederholt abgelehnt. Vgl. vorne S. 131 und *Herbert Wille*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (FN 63), S. 72 ff.

108 Siehe dazu vorne S. 132 f.

109 Art. 54 StGHG; siehe auch *Herbert Wille*, die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (FN 63), S. 334 ff.

110 *Herbert Wille*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (FN 63), S. 307 ff.

111 Vgl. etwa VBI 2000/142, Entscheidung vom 27. März 2002, LES 3/2002, S. 141 (142). Da auf Grund eines Gutachtens des EFTA-Gerichtshofes für die Verwaltungsbeschwerdeinstanz feststand, dass das Wohnsitzerfordernis von Art. 180a

Der Verwaltungsgerichtshof stützt sich auf den Anwendungsvor-  
rang des EWR-Abkommens gegenüber nationalem Recht, der nach  
Andreas Batliner<sup>112</sup> dogmatisch gesehen den Unterschied zur verfas-  
sungskonformen Auslegung ausmacht. Diese EWR-rechtliche Sicht-  
weise hat die grösstmögliche Wirksamkeit des EWR-Rechts im Auge  
und lässt die Verfassungsgemässheit einer gesetzlichen Regelung bzw.  
die auf Aufhebung eines verfassungswidrigen Gesetzes ausgerichtete  
Normenkontrolle durch den Staatsgerichtshof unbeachtet.<sup>113</sup> Der Ver-  
waltungsgerichtshof lässt denn auch EWR-widrige Bestimmungen des  
landesinternen Rechts ausser Acht, ohne deren vorherige Beseitigung  
durch den Gesetzgeber oder durch den Staatsgerichtshof im verfas-  
sungsgerichtlichen Verfahren zu beantragen oder abzuwarten.<sup>114</sup>

Diese Art der Konformauslegung ist wohl nicht haltbar. Das Ge-  
richt bzw. der Verwaltungsgerichtshof nimmt eine Kompetenz wahr, die  
ausschliesslich dem Staatsgerichtshof als Verfassungsgerichtshof zusteht.  
Eine Konformauslegung ist nur zulässig, soweit die staatliche Rechts-  
vorschrift nicht im Widerspruch zum EWR-Recht steht. Ist die Kon-  
formität nicht gegeben, hat das Gericht bzw. der Verwaltungsgerichtshof  
wie bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen oder der  
Verfassungs-, Gesetz- und Staatsvertragsmässigkeit von Verordnungen  
nach Art. 18 und 20 StGHG dem Staatsgerichtshof einen «EWR-Nor-  
menkontrollantrag» zu unterbreiten, der das staatliche Gesetz oder die  
staatliche Rechtsvorschrift, wenn er sie für EWR-widrig hält, aufhebt.<sup>115</sup>

---

PGR EWR-widrig war, hat sie diese Bestimmung EWR-konform ausgelegt und  
zwar dahingehend, dass das Wort «Inland» das «Territorium sämtlicher Mitglied-  
staaten des EWR-Abkommens umfasst, also nicht nur das Territorium des Fürsten-  
tums Liechtenstein».

112 Andreas Batliner, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische  
Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 140.

113 Vgl. Meinrad Handstanger, Verfassungskonforme oder berichtigende Auslegung?,  
in: ÖJZ 1998, S. 169 (174).

114 So Andreas Batliner, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische  
Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 141; zur Kritik siehe vorne  
S. 129 ff.

115 Siehe auch vorne S. 131 f.

## 6. EWR-Recht und direkt-demokratische Einrichtungen

### 6.1 Gemeinschaftsrecht und EWR-Recht

Das EWR-Abkommen geht prinzipiell davon aus, dass die entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften ins EWR-Recht übernommen werden. Im Anschluss an die Beschlussfassung in der EU entscheidet der Gemeinsame EWR-Ausschuss über die Übernahme der neuen Regelung in das EWR-Abkommen bzw. dessen Anhänge. Der Bericht der Regierung vom 7. Februar 1995<sup>116</sup> skizziert das Vorgehen wie folgt: «Gemäss Art. 92 EWRA gewährleistet der Gemeinsame EWR-Ausschuss, der sich aus Vertretern aller EWR-Vertragsparteien zusammensetzt, die wirksame Durchführung und Anwendung des Abkommens. Er führt zu diesem Zweck einen Meinungs- und Informationsaustausch und fasst in den im Abkommen vorgesehenen Fällen Beschlüsse. Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit und der Homogenität des EWRA fasst der Gemeinsame EWR-Ausschuss Beschlüsse zur Änderung von Protokollen und Anhängen zum EWRA in dem in Art. 102 EWRA umschriebenen Verfahren».

Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses sind den Regelungen des staatlichen Verfassungsrechts über das Verfahren zum Abschluss von Staatsverträgen unterworfen. In Art. 103 EWRA wird denn auch ausdrücklich als Voraussetzung für das Verbindlichwerden eines EWR-Rechtsaktes die Erfüllung verfassungsrechtlicher Anforderungen vorbehalten.<sup>117</sup>

---

116 Bericht und Antrag der Regierung vom 7. Februar 1995 an den Landtag betreffend die Teilnahme des Fürstentums Liechtenstein am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 1995/1, S. 23.

117 Vgl. StGH 1995/14, Beschluss (Gutachten) vom 11. Dezember 1995, LES 3/1996, S. 119 (123); vgl. als Beispiele Bericht und Antrag der Regierung vom 26. Oktober 2004 an den Landtag betreffend den Beschluss Nr. 112/2004 des Gemeinsamen EWR-Ausschuss (Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/206/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen), Nr. 107/2004, S. 7 (5. Verfassungsmässigkeit) und Bericht und Antrag der Regierung vom 19. April 2005 an den Landtag betreffend den Beschluss Nr. 149/2004 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses (Richtlinie 2004/72/EG der Kommission vom 29. April 2004 zur Durchführung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates –

## *6.2 Einführung ins Landesrecht*

Nach der Genehmigung des neuen EWR-Erlasses oder der geänderten Bestimmungen der Abkommen hat der Gesetzgeber das neue EWR-Recht ins Landesrecht einzuführen. Er hat die Rechtsordnung dem direkt anwendbaren EWR-Recht anzupassen, d.h. entgegenstehendes Recht aufzuheben, gegebenenfalls auszuführen oder präzisierende Rechtssätze zu erlassen und die Rechtssetzungsaufträge aus nicht direkt anwendbarem EWR-Recht umzusetzen. Dabei ist nach der gutachtlichen Äusserung des Staatsgerichtshofes vom 11. Dezember 1995<sup>118</sup> «vom Grundanliegen einer effektiven und fristgerechten Verwirklichung der Ziele und Regelungen des EWR-Abkommens auszugehen, aber auch mitzuberücksichtigen, dass dieses Vertragswerk selbst es den EWR/EFTA-Staaten überlassen hat, nach Massgabe ihres eigenen Verfassungsrechts darüber zu befinden, durch welches Organ und in welchem Verfahren die staatliche Zustimmung erfolgt.» Es ist den «stark ausgeprägten demokratischen Legitimationsgrundlagen des liechtensteinischen Verfassungsrechts angemessen Rechnung zu tragen», so dass sich eine «enge Kooperation zwischen der Regierung und dem Landtag bzw. seiner zuständigen Ausschüsse» aufdränge, um zu einer «ausgewogenen, konsensfähigen und rechtssicheren Praxis» zu gelangen.

Der Verdrängungseffekt des EWR-Rechts enthebt den Staat nicht von seiner Verpflichtung zur formellen Anpassung des innerstaatlichen Rechts. Dies gebietet zumindest die Rechtssicherheit und -klarheit. Die Regierung hat denn auch im Zuge des EWR-Beitritts erklärt, dass «nationale Rechtsakte», welche dem EWR-Recht widersprechen, verhindert werden müssten, dass «die innerstaatlichen Rechtsetzungsorgane (Regierung und Landtag)» keine widersprechenden Normen mehr zulassen dürften und dass «aufgrund des Vorranges des EWR-Rechts» EWR-widriges späteres nationales Recht nicht erlassen werden dürfe.

---

Zulässige Marktpraktiken, Definition von Insider-Informationen in Bezug auf Warenderivate, Erstellung von Insider-Verzeichnissen, Meldung von Eigengeschäften und Meldung verdächtiger Transaktionen), Nr. 5/2005, S. 8 (5. Verfassungsmässigkeit).

118 StGH 1995/14, Beschluss (Gutachten) vom 11. Dezember 1995, LES 3/1996, S. 119 (124).

Die Rechtssicherheit gebiete es, das Landesrecht «dem übergeordneten Recht anzupassen».<sup>119</sup>

### *6.3 Ausschluss bzw. Einschränkungen<sup>120</sup> des Initiativ- und Referendumsrechts*

#### *6.3.1 Allgemeines*

Die Regierung war in ihrem Bericht vom 15. Juni 1992<sup>121</sup> der Auffassung, dass das EWR-Abkommen «keine grundsätzlichen Auswirkungen im Bereiche der Gesetzesinitiative und des Gesetzesreferendums haben» werde. Es bestehe schon heute «die Möglichkeit der Dringlicherklärung von Gesetzen und Finanzbeschlüssen durch den Hohen Landtag». Es sei allerdings «ein Verfahren und eine entsprechende Rechtsmittelmöglichkeit zu schaffen, um EWR-widrige Gesetzesinitiativen als ungültig erklären zu können».

Das EWR-Abkommen lässt es zu, einen Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses nachträglich innerstaatlich zu genehmigen.<sup>122</sup> Auf diese Weise kann auch das Referendumsrecht des Volks gewahrt werden. Inwieweit die Volksrechte bei der «EWR-Gesetzgebung» berücksichtigt werden können, hängt von der Wahl der Instrumente ab. Referendum und Initiative erstrecken sich nach liechtensteinischem Recht nicht auf die Verordnungsgebung der Regierung. Entsprechend ist

---

119 Bericht der Regierung vom 18. Dezember 1991 zu Rechtsfragen der innerstaatlichen Durchführung des EWR-Vertrages (Diskussionspapier), S. 4 ff.; vgl. auch Herbert Wille, Staatliche Ordnung und europäische Integration (FN 7), S. 87. Stefan Becker, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 498 f., kritisiert in diesem Zusammenhang, dass es bis jetzt unterlassen worden ist, die entsprechenden organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, um diese Rechtsetzungsvorarbeit (Rechtsanpassung des Landesrechts an das EWR-Recht) sicherzustellen.

120 Thomas Bruha/Markus Büchel, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins (FN 23), S. 11, sprechen von «zumindest mittelbaren Einschränkungen».

121 Bericht und Antrag der Regierung vom 15. Juni 1992 betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, Nr. 46/92, S. 237.

122 Siehe vorne S. 137.



auch das Dringlichkeitsrecht auf referendumsfähige Gesetzes- und Finanzbeschlüsse des Landtages beschränkt.<sup>123</sup>

Es ist nicht zu übersehen, dass das EWR-Abkommen eine gewisse Modifizierung im Bereich der direktdemokratischen Institutionen mit sich gebracht hat. So kann beispielsweise auf Grund des Vorrangprinzips des EWR-Rechts nur eine dem EWR-Recht vereinbare Gesetzesbestimmung zur Abstimmung gelangen.<sup>124</sup> Volksinitiativen, die auf Erlass EWR-rechtswidriger Bestimmungen zielen, müssen für nichtig erklärt und der Abstimmung entzogen werden.<sup>125</sup> Um sich ausreichend Zeit für die EWR-Gesetzgebung zu bewahren, hat der Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, die Fristen zur Durchführung von Volksabstimmungen zu verkürzen.<sup>126</sup> Im Zusammenhang mit unmittelbar anwendbarem EWR-Recht oder ganz allgemein bei fehlendem innerstaatlichem Gestaltungsspielraum macht es wenig Sinn, Gesetzesrevisionen im ordentlichen Verfahren durchzuführen und dem Referendum zu unterstellen.<sup>127</sup>

### 6.3.2 *Initiativrecht*

Das Initiativrecht bleibt vom EWR-Abkommen nicht unberührt.

Bei der Prüfung der Gültigkeit stehen häufig schwierige und umstrittene Rechtsfragen an, so dass der Gesetzgeber in Hinsicht auf einen Beitritt zum EWR-Abkommen das Volksrechtegesetz geändert hat. Art. 70b VRG sieht eine Vorprüfung von «Sammel- oder Gemeindeinitiativen» durch die Regierung vor.

Die Vorprüfung hat sich auf die Frage zu beziehen, ob die Initiative «mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen» überein-

---

123 *Thomas Bruha/Markus Büchel*, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins (FN 23), S. 11.

124 Vgl. auch *Astrid Epiney*, EG, EWR und die Auswirkungen auf die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit und die direkte Demokratie, in: SJZ 1992, S. 261 (284).

125 Siehe dazu im Folgenden.

126 Bericht und Antrag der Regierung vom 8. Juli 1992 an den Landtag zur Abänderung des Volksrechtegesetzes, Nr. 48/1992, S. 4 f.

127 *Lukas Siegenthaler*, Die Einführung europäischer Gemeinschaftsnormen in das schweizerische Recht (Schriftenreihe des Instituts für Internationales Recht und Internationale Beziehungen, Bd. 76), Basel/Frankfurt am Main 1996, S. 147 mit weiteren Literaturhinweisen.

stimmt,<sup>128</sup> wobei der entsprechende Bericht und Antrag der Regierung vom Landtag «in seiner nächsten Sitzung» in Behandlung gezogen und «ungesäumt» zu erledigen ist. Lautet der Befund des Landtages auf Verfassungs- oder Völkervertragswidrigkeit, ist die Initiative von ihm für nichtig zu erklären, wobei die Nichtigerklärung des Initiativtextes bzw. -vorganges (durch den Landtag) beim Staatsgerichtshof angefochten werden kann.<sup>129</sup> Aus der Nichtigerklärung folgt, dass die Volksinitiative nicht zustande kommen kann.

### 6.3.3 Referendumsrecht

Das fakultative Referendum kann vor allem in zwei Bereichen eingeschränkt werden: Soweit die Modifikation durch das EWR-Recht genau bestimmt ist, sollte das Ausführungsgesetz nicht dem Referendum unterstellt werden, da sich die entsprechende Verpflichtung aus dem EWR-Recht ergibt, das verbindlich ist. Es sollte nur dort zum Tragen kommen, wo der staatliche Gesetzgeber bei der inhaltlichen Ausgestaltung des staatlichen Rechts eine Wahlmöglichkeit hat. Dies ist der Fall, wenn das EWR-Recht einen Gestaltungsspielraum offen lässt, so dass die Anpassung des liechtensteinischen Rechts an die Anforderungen des EWR-Rechts auf verschiedene Art und Weise geschehen kann.

Aus rechtspolitischer Sicht geht es letztlich darum, «die für ein solches Verfahren sprechende Zweckmässigkeit (Vermeidung überflüssiger Gesetzgebungsverfahren und vermeidbarer Vertragskollisionen) gegen die hiermit verbundene Verkürzung direkt-demokratischer Rechte (aufhebbare «Selbstbeurteilung» rechtlicher Fragen durch das Volk) abzuwägen».<sup>130</sup>

---

128 *Martin Batliner*, Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein (Publicationen des Instituts für Föderalismus Freiburg Schweiz; Bd. 8), Diss. Freiburg/Schweiz 1993, S. 165, folgert aus der Systematik des Gesetzes, dass das Vorprüfungsverfahren sowohl bei Verfassungs- als auch bei Gesetzesinitiativen durchzuführen ist. So auch der Bericht und Antrag der Regierung vom 1. Oktober 2002 an den Landtag betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative zur Abänderung der Verfassung, Nr. 88/2002, S. 4.

129 Zur Kritik an dieser Vorprüfung siehe *Herbert Wille*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (FN 63), S. 237 ff.

130 *Thomas Bruha/Markus Büchel*, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins (FN 23), S. 11 FN 108.

Auf Grund von Art. 8 Abs. 2 LV bedürfen Staatsverträge zu ihrer Gültigkeit einer Genehmigung des Landtages. Dazu zählen die Organbeschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses.<sup>131</sup> Der Genehmigungsbeschluss unterliegt dem fakultativen Staatsvertragsreferendum, es sei denn, der Landtag ordnet eine Volksabstimmung von sich aus an.<sup>132</sup> Im Gegensatz zu Gesetzen kann der Landtag «bei der Zustimmung zu einem Staatsvertrag keine Dringlicherklärung vornehmen, so dass Staatsverträge immer dem Referendum offenstehen».<sup>133</sup> Die Regierung legt den Zeitpunkt der Volksabstimmung fest.<sup>134</sup> Die Volksabstimmung kann mit Beschwerde bei der Regierung angefochten werden.<sup>135</sup>

## 7. EWR-Recht und Verwaltungsrecht

### 7.1 Allgemeines

Das Verwaltungsrecht ist eine Rechtsmaterie, die schon bisher mit fremden Recht angereichert gewesen ist. So ist etwa das Zollvertragsrecht der Schweiz Bestandteil des materiellen Verwaltungsrechts. Das Verwaltungsverfahrenrecht, wie es im Landesverwaltungspflegegesetz ausgeformt ist, geht auf einen alten österreichischen Entwurf zu einem Verwaltungsverfahrensgesetz aus der Zeit von 1911–1914 zurück.<sup>136</sup>

Das liechtensteinische Verwaltungsrecht steht heute unter zunehmendem Einfluss des EWR-Rechts. Es berührt nicht nur das Wirtschaftsverwaltungsrecht, sondern nahezu jedes Gebiet des Besonderen Verwaltungsrechts, beispielsweise das Ausländerrecht, Beamtenrecht,

---

131 StGH 1995/14, Beschluss (Gutachten) vom 11. Dezember 1995, LES 3/1996, S. 119 (123).

132 Vgl. Art. 70a, 75a und 76a VRG.

133 *Peter Wolff*, Die Vertretung des Staates nach aussen, in: Gerard Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921, LPS Bd. 21 (1994), S. 267 (281).

134 Art. 72 Abs. 1 i. V. m. Art. 77 Abs. 1 VRG; vgl. auch *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 124.

135 Vgl. die Beschwerde gegen die am 11./13. Dezember 1992 von der Regierung durchgeführte Volksabstimmung betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWRA) und dazu StGH 1993/8, Urteil vom 21. Juni 1993, LES 3/1993, S. 91 ff.

136 *Andreas Kley*, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts (FN 2), S. 22.

Gewerberecht, Grundverkehrsrecht, Gesundheitsrecht, Umweltrecht usw.<sup>137</sup> So sind im legislativen Bereich das Diskriminierungsverbot (Art. 4 EWRA), die direkt anwendbaren Grundfreiheiten und die Wettbewerbsregeln immer zu beachten, «auch wenn sonst scheinbar kein Bezug zur EWR-Materie besteht».<sup>138</sup>

Das EWR-Abkommen verpflichtet zur Umsetzung des EWR-Rechts. Kein stichhaltiges Argument ist die Tatsache, dass auf Grund der besonderen Verhältnisse in Liechtenstein eine EWR-Bestimmung in der Praxis keine Relevanz erlangt.<sup>139</sup>

## *7.2 Verwaltungsorganisation*

Die EWR-Mitgliedschaft hat auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation teilweise zu beachtlichen Veränderungen geführt. Es ging um die Anpassung der nationalen Entscheidungs- und Vollzugsstrukturen.

Der Vollzug des EWR-Rechts erfolgt im jeweiligen Bereich weitgehend durch die bisher zuständigen Amts- oder Dienststellen, die personell ausgebaut worden sind. Neben der Modifizierung bestehender

---

137 Aufschluss über die einzelnen Bereiche geben der Bericht und Antrag der Regierung vom 15. Juni 1992 an den Landtag betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, Nr. 46/1992, S. 30–180; Bericht und Antrag der Regierung vom 7. Februar 1995 an den Landtag betreffend die Teilnahme des Fürstentums Liechtenstein am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 1/1995, S. 48–210; Anhang 2 des Berichts und Antrags der Regierung vom 2. Mai 2000 betreffend fünf Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 42/2000, der Berichte der einzelnen Verwaltungszweige enthält.

138 Bericht und Antrag der Regierung vom 2. Mai 2000 betreffend fünf Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 42/2000, S. 47.

139 Bericht und Antrag der Regierung vom 16. November 2004 an den Landtag betreffend die Schaffung des Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor (Gesetz über das öffentliche Auftragswesen im Bereich der Sektoren, ÖAWSG) und die Abänderung des Beschwerdekommmissionsgesetzes, Nr. 125/2004, S. 5 und 11. Liechtenstein hatte im Zusammenhang mit dem Gesetz über das öffentliche Auftragswesen die einschlägigen EWR-Richtlinien nicht vollständig umgesetzt, da man einige EWR-Bestimmungen als nicht relevant qualifiziert hatte. Die ESA akzeptierte diese Begründung nicht und wies darauf hin, dass sich die Verhältnisse ändern und bisher nicht relevante Bestimmungen an Bedeutung gewinnen könnten.

Einrichtungen<sup>140</sup> ist es auch zur Schaffung neuer Institutionen gekommen. Verwaltungsbereiche mussten erst noch geschaffen werden, da Liechtenstein beispielsweise in den Bereichen Post und Telekommunikation der «jeweilige staatlich-monopolistische Partner abhandeln gekommen» ist.<sup>141</sup>

Es sind neue Stellen eingerichtet worden, wie diejenigen der EWR-Stabsstelle oder des Amtes für Zollwesen<sup>142</sup> oder für Kommunikation.<sup>143</sup> Die EWR-Stabsstelle befasst sich mit der Vorbereitung und Umsetzung von EWR-Rechtsakten und mit der Überprüfung von Erlassen (Gesetze und Verordnungen) auf ihre Vereinbarkeit mit dem EWR-Recht. Es besteht diesbezüglich eine Pflicht, die den Gesetz- und Verordnungsgeber betrifft. Im Bereich des Warenverkehrs waren neue Verwaltungsstrukturen aufzubauen, da die schweizerischen Zollbehörden nicht ohne weiteres die EWR-bedingten Zollkontrollen durchführen können.<sup>144</sup>

---

140 So wurde z.B. im Hochbauamt am 1. Oktober 1998 eine Stabsstelle für das öffentliche Auftragswesen eingerichtet, die als zentrale Aufsichts- und Beratungsstelle für alle öffentlichen Auftraggeber und Auftragnehmer fungiert.

141 Bericht und Antrag der Regierung vom 2. Mai 2000 betreffend fünf Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 42/2000, S. 44 und Anhang 1, S. 61 ff. Mit der Schweiz bestand seit 1920 ein Post- und Fernmeldevertrag, seit 1978 der Vertrag über die Besorgung der Post- und Fernmeldedienste im Fürstentum Liechtenstein durch die Schweizerischen Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe, der auf Ende März 1999 aufgelöst wurde. Liechtenstein und die Schweiz bildeten ein einheitliches Post- und Telefongebiet. Es galten die diesbezüglichen schweizerischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften auch in Liechtenstein. Vgl. heute Gesetz vom 18. Dezember 1998 über das liechtensteinische Postwesen (Postgesetz, PG), LGBL 1999 Nr. 35; LR 783.0 und Telekommunikationsgesetz (TelG) vom 20. Juni 1996 LGBL 1996 Nr. 132; LR 784.10.

142 Vgl. Art. 6 ff. Gesetz vom 22. März 1995 über das Zollwesen, LGBL 1995 Nr. 92; LR 631.010 und dazu Verordnung vom 25. April 1995 über das Amt für Zollwesen, LGBL 1995 Nr. 112; LR 631.010.11.

143 Vgl. Art. 42a Telekommunikationsgesetz (TelG) vom 20. Juni 1996, LGBL 1996 Nr. 132; LR 784.10 und dazu Anhang 1 zum Bericht der Regierung vom 2. Mai 2000 an den Landtag betreffend fünf Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 42/2000, S. 63 ff.

144 Erster Bericht der Regierung an den Landtag betreffend die Verhandlungen nach der Volksabstimmung vom 13. Dezember 1992 für das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, Nr. 18/1993, S. 8.

### *7.3 Materielles Verwaltungsrecht*

Die Bestandesaufnahme in der Vorbereitungsphase machte bereits klar, dass eine EWR-Mitgliedschaft einen erheblichen Anpassungsbedarf voraussetzte. So musste im Hinblick auf die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit das Berufsrecht der Rechtsanwälte, Treuhänder, Wirtschaftsprüfer und Patentanwälte einer umfassenden Revision unterzogen werden. Aber auch Regelungen einer Erwerbstätigkeit, die keinen strengen Inländervorbehalt beinhalteten, entsprachen in manchen Belangen nicht den Anforderungen des EWR-Rechts und mussten im Hinblick auf einschlägige Richtlinien novelliert werden.<sup>145</sup>

Ein Teil der EU-Umweltvorschriften, in denen das EU-Recht strengere Regelungen vorsah, wurden bereits im Zuge des EWR-Beitritts umgesetzt, wie etwa im Bereich der Umweltinformationen<sup>146</sup>. Für die grenzüberschreitenden Informations- und Konsultationsverfahren wurden im Gesetz vom 10. März 1999 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) die erforderliche gesetzliche Grundlage geschaffen.<sup>147</sup> Auch in den Bereichen des Sozial- und Arbeitsrechts, des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz drängten sich gesetzliche Massnahmen auf.<sup>148</sup>

Das Vergaberecht, das bisher im Gesetz vom 31. Juli 1991 über die Ausrichtung von Landessubventionen und im Submissionsreglement der Regierung vom 12. Mai 1992 geregelt war,<sup>149</sup> wurden durch das Ge-

---

145 Vgl. Art. 8 Gesetz vom 27. September 1989 über die Berufsausübung der im Bauwesen tätigen Ingenieure und der Architekten, LGBl. 1989 Nr. 60; LR 933.1 und dazu Verordnung vom 9. April 2002 über die Berufsausübung der im Bauwesen tätigen Ingenieure und der Architekten, LGBl. 2002 Nr. 47; LR 933.11 oder Gesetz vom 18. Dezember 1985 über das Gesundheitswesen (Sanitätsgesetz), LGBl. 1986 Nr. 12; LR 811.01 oder Gesetz vom 22. Oktober 2003 über die Ärzte (Ärztegesetz), LGBl. 2003 Nr. 239; LR 811.12 und dazu die Verordnung vom 13. Januar 2004 über die Ärzte (Ärzteverordnung), LGBl. 2004 Nr. 20; LR 811.121.1.

146 Gesetz vom 22. Oktober 1992 über Umweltinformationen, LGBl. 1993 Nr. 13; LR 814.02; vgl. dazu Bericht und Antrag der Regierung vom 15. Juni 1995 an den Landtag betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, Nr. 46/1992, S. 154 f.

147 LGBl. 1999 Nr. 95; LR 814.03.

148 Vgl. zu den Auswirkungen des EWR-Acquis auf das liechtensteinische Recht in den horizontalen und flankierenden Politiken den Bericht und Antrag der Regierung vom 7. Februar 1995 an den Landtag betreffend die Teilnahme des Fürstentums Liechtenstein am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 1/1995, S. 173 ff.

149 Vgl. *Herbert Wille*, Liechtensteinisches Verwaltungsrecht. Ausgewählte Gebiete, LPS Bd. 38, Vaduz 2004, S. 406 ff.

setz vom 19. Juni 1998 über die Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge<sup>150</sup> ersetzt bzw. ausser Kraft gesetzt. Ziel des EWR-Abkommens ist es, die nationalen Vergaberegime zu vereinheitlichen und grenzüberschreitende Vergaben zu erleichtern.

Anpassungsbedarf besteht bei der Amts- oder Staatshaftung.<sup>151</sup> Das Amtshaftungsgesetz von 1964<sup>152</sup>, dem die Verschuldenshaftung zugrunde liegt, entspricht in manchen Belangen nicht dem EWR-Recht, so dass Widersprüche hinsichtlich der materiellen Haftungsvoraussetzungen gemäss der Vorrangregel zugunsten des EWR-Rechts aufzulösen sind. Das EWR-Recht lässt Verschuldenselemente nurmehr soweit zu, als sie über den hinreichend qualifizierten Verstoss gegen das EWR-Recht nicht hinausgehen.

Dem Amtshaftungsgesetz ist beispielsweise eine Haftung für so genanntes legislatives Unrecht, d.h. für Rechtsverletzungen des Gesetzgebers, fremd, so dass die Unterlassung der Umsetzung von EWR-Recht durch den Gesetzgeber nicht geltend gemacht werden kann. Die Staatshaftung nach EWR-Recht umfasst auch den durch die Nichtumsetzung einer Richtlinie entstandenen Schaden. Es besteht auch keine Haftung für judikatives Unrecht des Staatsgerichtshofes, des Verwaltungsgesichtshofes und des Obersten Gerichtshofes. Ein Ersatzanspruch aus einer Entscheidung dieser Gerichte ist generell ausgeschlossen.

#### *7.4 Verwaltungsverfahrenrecht*

Die liechtensteinischen Behörden vollziehen das EWR-Recht nach nationalem Verwaltungsverfahrenrecht. Das EWR-Recht hat es aber nicht unbeeinflusst gelassen. So hat das EWR-Umweltrecht bzw. die EWG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimm-

---

150 LGBL 1998 Nr. 135; LR 172.051; zur beabsichtigten Neufassung des Gesetzes und ihren Gründen siehe Bericht und Antrag der Regierung vom 16. November 2004 betreffend die Schaffung des Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor (Gesetz über das öffentliche Auftragswesen im Bereich der Sektoren, ÖAWSG) und die Abänderung des Beschwerdekommissionengesetzes, Nr. 125/2004.

151 Vgl. *Herbert Wille*, Liechtensteinisches Verwaltungsrecht. Ausgewählte Gebiete (FN 149), S. 202 ff.

152 LGBL 1966 Nr. 24; LR 170.32.

ten öffentlichen und privaten Projekten einen Standard gesetzt.<sup>153</sup> Das EWR-Recht hat nicht nur die materiellen Regeln über die Vergabe öffentlicher Aufträge harmonisiert. Es hat auch einheitliche Verfahrensregeln vorgegeben.<sup>154</sup>

Massgebend für das Verwaltungsverfahren sind auch die entsprechenden Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention<sup>155</sup> nebst ihren Zusatzprotokollen, aus deren Gewährleistungen sich Folgen für das Verwaltungsverfahren ergeben können. Sie bildet als materielles Verfassungsrecht im verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren einen möglichen Prüfungsmaßstab, so dass sie in der Anwendung des innerstaatlichen Rechts von erheblicher Bedeutung ist.

---

153 Vgl. Art. 4 ff. Gesetz vom 10. März 1999 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), LGBl. 1999 Nr. 95; LR 814.03.

154 Vgl. *Herbert Wille*, Liechtensteinisches Verwaltungsrecht. Ausgewählte Gebiete (FN 149), S. 411 ff.

155 LGBl. 1982 Nr. 60/1; LR 0.101.