



2A 96/37

STGH 1995 / 14

STAATSGERICHTSHOF
DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN

EINGANG REG. SEKR.
22. Dez. 1995 H
M

BESCHLUSS

Der Staatsgerichtshof als Verfassungsgerichtshof hat in seiner nicht-öffentlichen Sitzung vom 11. Dezember 1995, an welcher teilnahmen: Präsident lic.iur. Harry Gstöhl, als Vorsitzender; Prof. Dr. Josef Kühne, Prof. Dr. Daniel Thürer, Dr. Hilmar Hoch, Dr. Rony Frick, als Richter und Jacqueline Kindle als Schriftführerin

über Verlangen der Regierung vom 16. Mai 1995 auf Erstattung eines Gutachtens gemäss Art 16 StGHG, zur gestellten Frage:

„In welchen Fällen unterliegt ein Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses über die Änderung der Anhänge des EWR-Abkommens der Zustimmung des Landtages?“

beschlossen:

Gutachten

1/

Die Frage, ob vom Gemeinsamen EWR-Ausschuss beschlossene Rechtsakte dem Landtag zur Zustimmung zu unterbreiten sind, bestimmt sich nach Massgabe von Art 8 Abs 2 LV und der hierzu entwickelten Praxis und Doktrin.

2/

In Auslegung und Anwendung der einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorschriften sowie unter Berücksichtigung der von der Regierung zusammengestellten „Kriterien für die Zustimmungsbefähigung von Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses“ vom 11. Juli 1995 hält der Staatsgerichtshof fest:



Seit

a)

Verschiedene der in Art 8 Abs 2 LV genannten Zustimmungskategorien wie vor allem die Abtretung von Staatsgebiet oder die Veräusserung von Staatseigentum kommen in den hier zu beurteilenden Fällen nicht in Betracht.

- Rechtsakte, die liechtensteinisches Gesetzesrecht ändern, sind in jedem Fall der Zustimmung des Landtages zu unterbreiten; betreffen Rechtsakte jedoch Sachbereiche, deren Regelung innerstaatlich zu Gänze der Regierung zusteht, ist keine parlamentarische Zustimmung erforderlich.

- Rechtsakte, die eine Beteiligung des Fürstentums Liechtenstein an Programmen mit finanziellen Auswirkungen bzw. Rückwirkungen vorsehen, die innerstaatlich dem Referendum unterstehen, bedürfen der Zustimmung des Landtages.

- In den Anwendungsbereich von Art 8 Abs 2 LV fallen grundsätzlich nur rechtsverbindliche Rechtsakte. Hierzu zählen Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen i.S. von Art 7 EWRA bzw. Art 189 EGV. Grundsätzlich nicht zustimmungsbedürftig sind dagegen nicht rechtsverbindliche Rechtstexte, wie sie im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Serie „C“ publiziert sind (Entschliessungen, Empfehlungen, Grünbücher, Mitteilungen und dgl.).

b)

Keiner Zustimmung durch den Landtag bedürfen grundsätzlich die folgenden Beschlüsse des EWR-Ausschusses:

- Rechtsakte, die in der EG von der Kommission auf dem Delegationsweg beschlossen worden sind.

- Rechtsakte, die in der EG vom Rat erlassen worden sind, sofern es sich um blosse Durchführungsvorschriften bereits erlassener Rechtsakte handelt.

- Entscheidungen, die als individuell-konkrete Akte insbesondere der Kommission weder rechtlich noch tatsächlich an Liechtenstein gerichtet sind, oder Verordnungen, auf die dies ebenfalls zutrifft.



- Rechtsakte, die nur zum Ziele haben, bereits erlassene Rechtsakte oder deren Anhänge ohne oder mit nur geringfügigen inhaltlichen Änderungen zu konsolidieren, zu interpretieren oder textlich zu bereinigen.
- Rechtsakte, die lediglich Fristen verlängern, oder einen provisorischen oder einen rein technischen Charakter haben.
- Rechtsakte, die für Liechtenstein aufgrund der besonderen Gegebenheiten des Landes (insbesondere seiner geographischen Lage, seiner Wirtschaftsstruktur, seiner Bodenschätze oder seiner (Verkehrs)Infrastruktur) sachlich ohne Bedeutung bzw. gegenstandslos sind.

c)

Im übrigen ist bei der Entscheidung der Frage, ob ein vom Gemeinsamen EWR-Ausschuss beschlossener Rechtsakt der Zustimmung des Landtages bedarf, 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; dabei ist den stark ausgeprägten demokratischen Legitimationsgrundlagen des liechtensteinischen Verfassungsrechts angemessen Rechnung zu tragen. Für die Entwicklung einer ausgewogenen, konsensfähigen und rechtssicheren Praxis bildet eine enge Kooperation zwischen der Regierung und dem Landtag bzw. seiner zuständigen Ausschüsse eine optimale Voraussetzung.



Sachverhalt

Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein ersucht den Staatsgerichtshof mit Antrag vom 16. Mai 1995 um Erstattung eines Gutachtens betreffend Übernahme von EWR-Rechtsakten:

„Gemäss Art 16 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 5. November 1925, LGBI 1925 Nr. 8, erstattet der Staatsgerichtshof auf Verlangen der Regierung oder des Landtages Gutachten über allgemeine Fragen des Staats- und Verwaltungsrechtes, über Gegenstände der Gesetzgebung und über Gesetzesentwürfe und die Auslegung von Gesetzen und Verordnungen.

Unter Hinweis auf diese Gesetzesbestimmung stellt die Regierung den Antrag, der Staatsgerichtshof wolle sich in Form eines Gutachtens zu folgender Frage äussern:

„In welchen Fällen unterliegt ein Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses über die Änderung der Anhänge des EWR-Abkommens der Zustimmung des Landtages?“

Die Regierung begründet ihren Antrag wie folgt:

A/

„1. Die Fortentwicklung der EWR-Rechtsvorschriften, namentlich die Änderung der Anhänge des EWR-Abkommens sowie gewisser Protokolle, erfolgt durch Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses (Art 98 EWRA). Die Einzelheiten dieses Beschlussfassungsverfahrens sind in den Art 97 bis 104 EWRA geregelt. Da mit dem EWR-Abkommen keine Übertragung gesetzgeberischer Befugnisse an EWR-Organen verbunden ist, kann sich gemäss Art 103 EWRA jede Vertragspartei bei der Beschlussfassung im Gemeinsamen Ausschuss die Erfüllung ihrer „verfassungsmässigen Anforderungen“ vorbehalten. Damit sind die Befugnisse des Parlaments sowie im Falle Liechtensteins im Rahmen des Staatsvertragsreferendums auch jene des Volkes gewahrt.



2. Die Regierung geht davon aus, dass nicht sämtliche Beschlüsse im Sinne von Art 98 EWRA und namentlich nicht alle Beschlüsse über die Übernahme von EU-Richtlinien ins EWR-Recht der Zustimmung des Parlaments unterliegen. Die genannten Beschlüsse sind nach Ansicht der Regierung als völkerrechtliche Verträge einzustufen, wobei gemäss Art 8 der Verfassung zu unterscheiden ist zwischen Verträgen, die der Genehmigung des Landtages unterliegen, und solchen, deren Abschluss in der alleinigen Verantwortung der Exekutive liegt.

3. Gemäss Art 8 Abs 2 der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein bedürfen Staatsverträge, durch die Staatsgebiet abgetreten oder Staatseigentum veräussert, über Staatshoheitsrechte oder Staatsregale verfügt, eine neue Last auf das Fürstentum oder seine Angehörigen übernommen oder eine Verpflichtung, durch die den Rechten der Landesangehörigen Eintrag getan würde, eingegangen werden soll, zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtages.

In der zitierten Bestimmung sind sieben Kategorien von Staatsverträgen genannt, die zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtages bedürfen. Die Aufzählung hat wohl abschliessenden Charakter, und die von diesem Katalog nicht erfassten Vertragsabschlüsse fallen demgemäss in die alleinige Zuständigkeit der Exekutive. Es ist offenkundig, dass die Verfassung dem liechtensteinischen Landtag beim Abschluss von Staatsverträgen relativ umfassende Mitwirkungsbefugnisse einräumt. So ist allgemein anerkannt, dass alle politisch wichtigen, Gesetzesrecht ändernden oder mit grösseren finanziellen Ausgaben verbundenen Staatsverträge der Genehmigung durch den Landtag unterliegen. Diese Rechtsauffassung wird auch von der Regierung geteilt.

4. Nun stellt sich allerdings im Zusammenhang mit der Übernahme von EWR-Rechtsakten (wobei es sich bei diesen Rechtsakten vor allem um Richtlinien handelt) die konkrete Frage, inwieweit diese als Staatsverträge im Sinne von Art 8 Abs 2 der Verfassung gelten. Nach Ansicht der Regierung bedürfen nur jene EWR-Rechtsakte zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtages,



welche Gesetzesrecht ändern, mit einer grösseren finanziellen Ausgabe verbunden sind oder anderweitig eine bedeutende Verpflichtung beinhalten. Bei einer erheblichen Zahl der in Frage stehenden Richtlinien, welche aufgrund des EWR-Abkommens in Liechtenstein übernommen werden sollen, handelt es sich um ausführende Vorschriften zum vom Landtag bereits verabschiedeten EWR-Acquis oder um weniger wichtige „technische“ Vorschriften, die nach Ansicht der Regierung nicht der Zustimmung des Landtages bedürfen.

5. Anlässlich der Diskussion des Vorgehens bei der Übernahme künftigen EWR-Rechts im Landtag und im EWR-Ausschuss des Landtages ist dieser Rechtsansicht der Regierung von mehreren Abgeordneten widersprochen worden (ohne dass jedoch der Landtag einen der Auffassung der Regierung zuwiderlaufenden Beschluss gefasst hätte). Von einzelnen Abgeordneten wurde die Meinung vertreten, dass grundsätzlich jeder neue Rechtsakt, der im Gemeinsamen EWR-Ausschuss beschlossen wird, nach liechtensteinischem Verfassungsrecht der Zustimmung des Landtages unterliegt. Wollte man dieser Auffassung folgen, so wäre der Grund für die ausführliche Aufzählung der Fälle, bei denen der Landtag gemäss Art 8 Abs 2 LV zuständig ist, nicht nachvollziehbar. Mit der Annahme des EWR-Vertrages und der Anhänge, Protokolle und Richtlinien zu diesem Vertrag hat Liechtenstein die vertragliche Verpflichtung übernommen, alles zu tun, um dieses Vertragswerk gemeinsam mit den Vertragspartnern weiterzuentwickeln. Wenn das Vertragswerk bspw. dem technischen Fortschritt angepasst wird, so kann man sich diesem kaum verschliessen, ohne den Intentionen des EWRA zu widersprechen. Die Zustimmung des Landtages geriete gerade bei den technischen Anpassungen zu einem reinen Formalakt.

Nach der von der Regierung vertretenen Auffassung würde die Regierung in jenen Bereichen neues Recht in eigener Kompetenz übernehmen, wo die innerstaatliche Umsetzung keine dem Landtag vorbehaltene Kompetenzen, namentlich Gesetze tangiert. Wo die Regierung innerstaatlich Verordnungskompetenz aufgrund von Ge-



setzes- oder Staatsvertragsrecht hat, wäre sie im Grundsatz auch zur Übernahme neuer Richtlinien im Sinne von Art 8 LV zuständig.

6. Am 19. Mai sowie am 22. Juni 1995 werden im Gemeinsamen EWR-Ausschuss die nächsten „EU-Rechtspakete“ in das EWR-Abkommen zu übernehmen sein. Vorgängig wird die Regierung zu entscheiden haben, ob sie den zu übernehmenden Rechtsakt nur mit Vorbehalt im Sinne von Art 103 EWRA oder vorbehaltlos zustimmen kann. Zu berücksichtigen ist dabei, dass jeder EWR-Rechtsakt, der als in die Zuständigkeit des Landtages fallend betrachtet wird, seit Einführung des umfassenden Staatsvertragsreferendums automatisch auch dem fakultativen Referendum unterliegt. Liechtenstein würde das EWR-Beschlussfassungsverfahren komplizieren und mit Wirkung für den gesamten EWR verzögern, wenn es bei jeder Änderung eines Anhanges zum EWR-Abkommen die Erfüllung verfassungsrechtlicher Erfordernisse im Sinne von Art 103 EWRA geltend machen würde. Es ist nämlich davon auszugehen, dass die anderen zwei EWR-EFTA-Vertragspartner, Norwegen und Island, einen Vorbehalt im Sinne von Art 103 EWRA nur bei wichtigeren EWR-Rechtsakten vorbringen werden.

Der liechtensteinischen Regierung ist daran gelegen, dass auch sie rasch und beweglich agieren kann, wenn es darum geht, das EWR-Abkommen „technisch“ weiterzuentwickeln, wobei die Rechte des Landtages (und des Volkes) selbstverständlich gewahrt bleiben sollen. Die Regierung ist dabei der Auffassung, dass es nicht dem Willen des Verfassungsgebers entspricht, bei jeder Änderung eines EWR-Rechtsaktes eine Mitwirkung von Landtag und Volk vorzusehen.

In der Beilage übersenden wir Ihnen neben dem Regierungsakt eine Zusammenstellung jener EU-Rechtsinstrumente, welche vom Gemeinsamen EWR-Ausschuss bis zum 19. Mai bzw. bis zum 22. Juni dieses Jahres übernommen werden sollen. Der Antrag der Regierung an den Staatsgerichtshof bezieht sich insbesondere auf solche und vergleichbare Rechtsinstrumente und deren Übernahme in das liechtensteinische Recht. Nachdem insbesondere einzelne



Mitglieder des Landtages die Rechtsansicht vertreten, sämtliche Beschlüsse müssten dem Landtag zur Zustimmung vorgelegt werden, ist nach Ansicht der Regierung in dieser Frage ein dringender Klärungsbedarf gegeben, zumal sich die Regierung nicht dem Vorwurf der Verfassungsverletzung aussetzen will. Die Regierung ersucht den Staatsgerichtshof deshalb um dringliche Behandlung dieser Angelegenheit."

B/

Ergänzend zum Antrag vom 16. Mai 1995 unterbreitet die Regierung dem Staatsgerichtshof ein von ihr eingeholtes Gutachten von lic.iur. Wilfried Hoop betreffend „Zustimmungsbedürftigkeit von Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses durch den Landtag gemäss Art 8 Abs 2 LV" vom 12. Mai 1995 sowie dessen ergänzende Stellungnahme vom 31. Mai 1995 zu den von der Regierung konkretisierten Fragen vom 19. Mai 1995.

C/

Die Regierung unterbreitet dem Staatsgerichtshof sodann ihre Entscheidung vom 31. Mai 1995 über die „Vorläufige Vorgehensweise für die Vorbereitung des neuen EWR-Aquis" samt „Kriterien für die Zustimmungsbedürftigkeit von Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses" vom 11. Juli 1995 und Protokollen von Sitzungen des EWR-Ausschusses des Landtages mit Vertretern der Regierung.

D/

Der Staatsgerichtshof hat, ausgehend vom Gutachtensantrag der Regierung, die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften und Staatsverträge herangezogen und in die ergänzend vorgelegten Gutachten sowie einschlägigen wissenschaftlichen Abhandlungen Einsicht genommen.

Nach nicht-öffentlicher Verhandlung hat der Staatsgerichtshof nachfolgende Gutachtensausfertigung beschlossen.



Begründung

1/

Zur Frage der Zuständigkeit zur Erstattung von Gutachten im Sinne von Art 15 StGHG sowie zu deren Rechtswirkung ist unter Bedacht auf Rechtsprechung und Rechtsentwicklung zu erwägen:

1.1

Die Zuständigkeit zur Gutachtenserstattung im Sinne Art 16 StGHG findet sich in Art 104 LV nicht, der die Kompetenzen des Staatsgerichtshofes, eingeschlossen die Zuständigkeit zur Verfassungsinterpretation gemäss Art 112, festlegt. Auch trifft das StGHG keine dem Art 42 (Wirkungen von Entscheidungen) entsprechende Bestimmung über die Rechtswirkungen eines Gutachtens.

1.2

Es ist daher von der Rechtsanwendung des Art 16 StGHG und im besonderen von der in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes gewonnenen Auslegung über die inhaltliche Reichweite dieser Bestimmung auszugehen, wobei aber auch die Gesetzesmaterialien zu dem am 11. November 1992 vom Landtag beschlossenen, vom Landesfürsten aber noch nicht sanktionierten neuen Staatsgerichtshofgesetz Beachtung verdienen.

1.3

Der Staatsgerichtshof hat zu Art 16 StGHG eine zurückhaltende Praxis entwickelt. So hat er ausdrücklich festgehalten, dass die von ihm ausserhalb der verfassungsmässigen Kompetenz gemäss Art 16 StGHG verfassten Gutachten ihn „im Hinblick auf die Verschiedenheit der einzelnen Fälle nicht bindet“ (StGH 1981/1 vom 10.2.1982, LES 1983, 1). Sodann fand der Staatsgerichtshof, dass seinen gutachtlichen Ausführungen keine verbindliche Wirkung für spätere Urteile zukäme und dass ebensowenig einzelne



Sätze der Begründung in Gutachtenserwägungen als verbindlich herangezogen werden könnten (StGH 1984/5/V vom 25.4.1985, LES 10985, 103 f.). Und schliesslich hatte der Staatsgerichtshof „aus grundsätzlichen Ueberlegungen zur Natur der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung“ ein Gutachtensersuchen gemäss Art 16 StGHG über die Auslegung von Art 110bis der Verfassung abgelehnt (StGH 1976/6 vom 10.1.1977, Entsch. lie. Gerichtshöfe 1973-1978, 407).

1.4

Im Hinblick auf die genannten rechtlichen Probleme von Verfassungsgrundlage und Rechtsverbindlichkeit ist der Landtag in dem von ihm am 11. November 1992 neu gefassten Staatsgerichtshofgesetz dem Antrag der Regierung gefolgt, von „einer Bestimmung, wie sie der bisherige Artikel 16 StGHG vorgesehen hatte“, abzuweichen (Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag zum Staatsgerichtshofgesetz vom 8. Oktober 1991, Nr. 71/1991, S. 16).

1.5

Das Gutachtensersuchen begehrt keine materielle Verfassungs- oder Gesetzesprüfung, sondern im Interesse der Rechtssicherheit rechtlich fundierte Abgrenzungskriterien zur Zustimmungsbedürftigkeit von durch den Gemeinsamen EWR-Ausschuss angenommenen Rechtsakten durch den Landtag.

Der Staatsgerichtshof tritt, unter den genannten Einschränkungen gemäss Art 16 StGHG, auf den Gutachtensantrag der Regierung ein.

2/

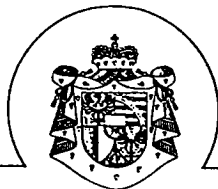
2.1

Das vom Fürstentum Liechtenstein mit den Europäischen Gemeinschaften (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft/EWG und Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl/EGKS) und den EG-Mit-



gliedstaaten sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen abgeschlossene Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWRA) hat zum Ziel, das gesamte EG-Recht der vier Marktfreiheiten und der gemeinsamen Wettbewerbsordnung sowie gewisse Kooperationspflichten bei horizontalen und begleitenden Politiken auf die EWR/EFTA-Staaten auszudehnen und damit im ganzen Europäischen Wirtschaftsraum eine gemeinsame Binnenmarktordnung zu verwirklichen. Das Vertragswerk soll - so die Präambel in Absatz 4 - "einen dynamischen und homogenen Europäischen Wirtschaftsraum ... errichten, der auf gemeinsamen Regeln und gleichen Wettbewerbsbedingungen beruht und in dem angemessene Mittel für deren Durchsetzung ... vorgesehen sind". Das Abkommen setzt sich aus einem (9 Teile und 129 Artikel umfassenden) Hauptabkommen (oder Grundvertrag), Protokollen, Anhängen (oder Annexen) und Rechtsetzungsakten der EG zusammen, auf die als den EWR-relevanten „acquis communautaire“ in den Anhängen zum Abkommen verwiesen wird.

Dem EWR-Recht kommt - wie dem Völkerrecht im allgemeinen - im Fürstentum Liechtenstein *direkte Geltung* (Durchgriffswirkung) zu, d.h. es entfaltet ohne besonderen nationalen Transformationsakt vom Zeitpunkt seines Inkrafttretens an als Völkerrecht innerstaatlich Wirksamkeit. Das EWR-Recht ist insofern *unmittelbar* auf die Individuen und Wirtschaftsunternehmungen *anwendbar* („self-executing“), als es sein Sinn ist, diesen als solchen Rechte zu gewähren und Pflichten aufzuerlegen und die betreffenden Bestimmungen vorbehaltlos sowie klar genug gefasst sind, um von Gerichten und Verwaltungsbehörden auf konkrete Fälle angewandt werden zu können; erfordern EWR-Bestimmungen demgegenüber nach richtiger Auslegung Durchführungsmassnahmen auf dem Weg der innerstaatlichen Rechtsetzung, so sind sie *nicht unmittelbar anwendbar* („non self-executing“). Unmittelbar anwendbar sind insbesondere Verordnungen im Sinne von Art 7 EWRA/Art 189 Abs 2 EGV, während Richtlinien im Sinne von Art 7 EWRA/Art 189 Abs 3 EGV für die Mitgliedstaaten, an die sie



gerichtet sind, nur hinsichtlich der zu erreichenden Ziele verbindlich sind, die Wahl der Form und der Mittel aber den innerstaatlichen Stellen überlassen ist und sie somit in der Regel einen nicht unmittelbar anwendbaren Charakter haben.

Das EWR-Recht strebt als Teil des europäischen Integrationsrechts nicht nur einheitliche Regelungen, sondern auch eine dynamische Fortentwicklung der von ihm erfassten Rechtsgebiete an. Dabei vermieden es die Vertragsparteien, (supranationale) EWR-Organe mit der Kompetenz zur Fassung verbindlicher Beschlüsse und Entscheide zu errichten; vielmehr sollte bei der Schaffung von neuem EWR-Recht sowohl die Entscheidautonomie der Europäischen Gemeinschaft wie auch die Souveränität der EFTA-Staaten intakt bleiben. Auf der Grundlage dieser Prämissen ist für die Fortentwicklung des EWR-Rechts ein dreistufiges Rechtsetzungsverfahren vorgesehen worden. Danach sind Gegenstand der rechtlichen Fortgestaltung des EWR-Rechts von den zuständigen EG-Organen beschlossene, EWR-relevante Rechtsakte, an deren Entstehung (wenn auch nicht an deren förmlichen Beschlussfassung) den EWR/EFTA-Staaten gewisse Mitwirkungsrechte zuerkannt sind (Art 5, 99ff. EWRA). EWR-relevante Rechtsakte sollen sodann durch einen einvernehmlichen Beschluss des (aus Vertretern der Vertragsparteien bestehenden) Gemeinsamen EWR-Ausschusses in völkerrechtliches Vertragsrecht umgewandelt werden, was zur Abänderung, Ergänzung und Aufhebung des in Form von Anhängen zum Hauptabkommen in die EWR-Ordnung rezipierten sekundären Gemeinschaftsrechts notwendig ist; dabei ist vorgesehen, dass die EFTA-Staaten mit einer Stimme sprechen (Art 93 EWRA), also insgesamt ein doppelter Konsens zwischen der Gemeinschaft und den EFTA-Staaten einerseits sowie den EFTA-Staaten unter sich andererseits vorliegt. Schliesslich erfolgt die Annahme des EWR-Aktes im Gemeinsamen Ausschuss nur unter Vorbehalt der Genehmigung durch das zuständige innerstaatliche Organ, wenn ein solcher Zustimmungsakt nach dem Recht eines oder mehrerer EFTA-Staaten erforderlich ist; dabei ist wiederum

Seite 13
Vorr



vorgesehen, dass die Zustimmungsverweigerung durch einen EFTA-Staat grundsätzlich das Inkrafttreten des EWR-Beschlusses als solchen blockiert (Art 103 EWRA).

2.2

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. In Art 103 EWRA wird denn auch ausdrücklich, als Voraussetzung für das Verbindlichwerden eines R-Aktes, die Erfüllung verfassungsrechtlicher Anforderungen vorbehalten.

Die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein sieht dabei in Art 8 Abs 2 vor:

„Staatsverträge, durch die Staatsgebiet abgetreten oder Staatseigentum veräussert, über Staatshoheitsrechte oder über Staatsregale verfügt, eine neue Last auf das Fürstentum oder seine Angehörigen übernommen oder eine Verpflichtung, durch die den Rechten der Landesangehörigen Eintrag getan würde, eingegangen werden soll, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtages.“

Die hier dem Parlament vorbehaltene Ermächtigungskompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen wurde von der herrschenden Lehre inhaltlich so zusammengefasst, dass alle politisch wichtigen, Gesetzesrecht ändernden oder mit grösseren finanziellen Ausgaben verbundenen Staatsverträge der Genehmigung durch den Landtag unterliegen (vgl. zum Ganzen etwa Daniel Thürer, „Treaty making power“ im Fürstentum Liechtenstein: Zum innerstaatlichen Verfahren eines allfälligen Uno-Beitritts, LJZ 1990/4, S. 139, 141; Günther Winkler, Staatsverträge: Ihre Erzeugung und Geltung in der Rechtsordnung Liechtensteins, LJZ 1990/4, S. 105 ff.). Die Regierung hat in ihrer Praxis und insbesondere in der vorliegenden Eingabe an den Staatsgerichtshof diese Formel aus-



drücklich übernommen. Aus dem in Art 8 Abs 2 LV niedergelegten Katalog wie auch aus der in Lehre und Praxis entwickelten Umschreibung der Genehmigungskompetenz geht hervor, dass in allen hier nicht erfassten Fällen die Vertragsabschlusskompetenz von Verfassungs wegen der Regierung zusteht. Zudem bleibt es dem Landtag überlassen, auf dem Wege eines Gesetzes oder Staatsvertrags und im Rahmen der hierfür verfassungsrechtlich vorgesehenen Schranken auf sein Genehmigungsrecht zu verzichten und die für die Vertretung des Staates nach aussen zuständigen Organe zum selbständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge zu ermächtigen (vgl. Gerhard Batliner, Zur heutigen Lage des Lichtensteinischen Parlaments, Vaduz 1981, S. 25 ff.; Daniel Thürer, Bundesverfassung und Völkerrecht, Kommentar BV, Band I, N. 27 ff.). Die Mitwirkungskompetenzen des Parlaments beim Abschluss von Staatsverträgen weisen insgesamt einen gewissen Parallelcharakter zum innerstaatlichen Kompetenzbestand auf. Die beiden Kompetenzordnungen dürfen aber keinesfalls gleichgesetzt werden, sondern sind je als eigenständige Regelungen konzipiert und auszulegen.

Die verfassungsrechtlichen Regeln über den Abschluss von Staatsverträgen gelten als solche auch für die Übernahme von Rechtsakten, wie sie vom Gemeinsamen EWR-Ausschuss beschlossen worden sind. Zwar liesse sich hiergegen einwenden, beim EWR-Abkommen handle es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag besonderer Natur, der als Teil des europäischen Integrationswerkes auf eine dynamische, möglichst gleichzeitige und gleichförmige Ausdehnung von europäischem Gemeinschaftsrecht auf den europäischen Wirtschaftsraum tendiere; zu seiner Funktionsfähigkeit sei er auf den Konsens und die gegenseitige Rücksichtnahme der EWR/EFTA-Partner bei der Übernahme von EG-Rechtsakten angewiesen und daher seien eine besondere Handlungsfähigkeit und ein rasches Reaktionsvermögen dieser Staaten und damit weitgehende Kompetenzen der Exekutive zur selbständigen Zustimmung erforderlich; zudem sei für das Verständnis des Vertrags-



werks bedeutsam, dass sich die Parteien gemäss Art 3 EWRA ausdrücklich verpflichtet hätten, alle geeigneten Massnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Vertragspflichten zu übernehmen und alle Massnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens gefährden könnten. (Näheres bei Thomas Bruha [unter Mitarbeit von Markus Büchel], Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins, LJZ 1992/1, S. 3 ff., 14 ff.; Waldemar Hummer, Der EWR und seine Auswirkungen auf Österreich, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1992, S. 361 ff., 370; Daniel Thürer, Strukturen und Verfahren des EWR-Rechts, Schweizerische Juristen-Zeitung 1992, S. 409 ff., 411 ff.). Auf der anderen Seite lässt sich geltend machen, mit dem EWR-Recht und dessen Fortgestaltung würde in starkem Masse in traditionelle Bereiche der innerstaatlichen Rechtsetzung eingegriffen, sodass ein besonderes Bedürfnis nach deren innerstaatlichen Legitimierung bestehe; dies sei umso mehr der Fall, als den EFTA-Staaten im EWR-Abkommen nur geringfügige Einwirkungsrechte bei der Ausgestaltung des EWR-relevanten europäischen Gemeinschaftsrechts eingeräumt würden (Art 5, 99ff. EWRA), weshalb ihnen wenigstens vertraglich die Befugnis vorbehalten worden sei, souverän und nach Massgabe ihres eigenen Verfassungsrechts darüber zu befinden, ob sie das ihnen vorgegebene Recht überhaupt ins eigene Rechtssystem übernehmen wollten. Angesichts dieser Argumentationslage ist festzuhalten, dass die im liechtensteinischen Verfassungsrecht für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge vorgesehene Kompetenzordnung grundsätzlich nicht nur formell, sondern auch materiell, d.h. von ihren Grundideen her, auch für den Bereich der Fortgestaltung des EWR-Rechts ihre Gültigkeit hat, wobei in Zweifelsfällen auf die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der im EWR-Abkommen vorgesehenen Rechtsfortbildungsverfahren besonders Bedacht zu nehmen ist.



2.3

In Auslegung und Anwendung der einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorschriften sowie unter Berücksichtigung der von der Regierung zusammengestellten „Kriterien für die Zustimmungsbürftigkeit von Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses“ vom 11. Juli 1995 hält der Staatsgerichtshof fest:

- a) - Verschiedene der in Art 8 Abs 2 LV genannten Zustimmungskategorien wie vor allem die Abtretung von Staatsgebiet oder die Veräusserung von Staatseigentum kommen in den hier zu beurteilenden Fällen nicht in Betracht.
- Rechtsakte, die liechtensteinisches Gesetzesrecht ändern, sind in jedem Fall der Zustimmung des Landtages zu unterbreiten; betreffen Rechtsakte jedoch Sachbereiche, deren Regelung innerstaatlich zu Gänze der Regierung zusteht, ist keine parlamentarische Zustimmung erforderlich.
 - Rechtsakte, die eine Beteiligung des Fürstentums Liechtenstein an Programmen mit finanziellen Auswirkungen bzw. Rückwirkungen vorsehen, die innerstaatlich dem Referendum unterstehen, bedürfen der Zustimmung des Landtages.
 - In den Anwendungsbereich von Art 8 Abs 2 LV fallen grundsätzlich nur rechtsverbindliche Rechtsakte. Hierzu zählen Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen i.S. von Art 7 EWRA bzw. Art 189 EGV. Grundsätzlich nicht zustimmungsbedürftig sind dagegen nicht rechtsverbindliche Rechtstexte, wie sie im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Serie „C“ publiziert worden sind (Entschliessungen, Empfehlungen, Grünbücher, Mitteilungen und dgl.).
- b) Keiner Zustimmung durch den Landtag bedürfen grundsätzlich die folgenden Beschlüsse des EWR-Ausschusses:
- Rechtsakte, die in der EG von der Kommission auf dem Delegationsweg beschlossen worden sind.
 - Rechtsakte, die in der EG vom Rat erlassen worden sind, sofern es sich um blosse Durchführungsvorschriften bereits erlassener Rechtsakte handelt.



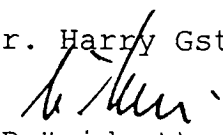
- Entscheidungen, die als individuell-konkrete Akte insbesondere der Kommission weder rechtlich noch tatsächlich an Liechtenstein gerichtet sind, oder Verordnungen, auf die dies ebenfalls zutrifft.
 - Rechtsakte, die nur zum Ziele haben, bereits erlassene Rechtsakte oder deren Anhänge ohne oder mit nur geringfügigen inhaltlichen Änderungen zu konsolidieren, zu interpretieren oder textlich zu bereinigen.
 - Rechtsakte, die lediglich Fristen verlängern, oder einen provisorischen oder einen rein technischen Charakter haben.
 - Rechtsakte, die für Liechtenstein aufgrund der besonderen Gegebenheiten des Landes (insbesondere seiner geographischen Lage, seiner Wirtschaftsstruktur, seiner Bodenschätze oder seiner [Verkehrs]Infrastruktur) sachlich ohne Bedeutung bzw. gegenstandslos sind.
- c) Im übrigen ist bei der Entscheidung der Frage, ob ein vom Gemeinsamen EWR-Ausschuss beschlossener Rechtsakt der Zustimmung des Landtages bedarf, 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; dabei ist den stark ausgeprägten demokratischen Legitimationsgrundlagen des liechtensteinischen Verfassungsrechts angemessen Rechnung zu tragen. Für die Entwicklung einer ausgewogenen, konsensfähigen und rechtssicheren Praxis bildet eine enge Kooperation zwischen der Regierung und dem Landtag bzw. seiner zuständigen Ausschüsse eine optimale Voraussetzung.

Vaduz, 11. Dezember 1995

lic.iur. Harry Gstöhl

Ergeht an:

F.L. Regierung


(Präsident)



