

Grundrechte in Liechtenstein – europäischer Kontext und Geschichte

Andreas Kley

I. Ursprünge der Menschen- und Grundrechte

1. Angelsächsische Rechtstradition

Die Ursprünge der Menschenrechte gehen auf die Antike zurück; erste konkrete Ansätze einer Umsetzung von Menschenrechten im modernen Sinn sind jedoch erst im Mittelalter feststellbar.¹ England kodifizierte 1215 die «Magna Charta Libertatum»², welche den englischen Baronen gewisse Rechte gegenüber dem König einräumte. Später wurden diese Rechte auf alle Untertanen erstreckt. Im 17. Jahrhundert folgten die «Petition of Rights» (1627), die «Habeas Corpus Akte» (1679), die vor willkürlicher Verhaftung schützte, und schliesslich die «Bill of Rights»³ von 1689, die einen ersten Grundrechtskatalog enthielt.⁴ Die (Staats-) Philosophen und Schriftsteller Hugo Grotius, John Milton, James Harrington, John Locke, Voltaire, Thomas Paine und Jean-Jacques Rousseau entwickelten in Europa den Gedanken der Menschenrechte weiter.

Einen ersten präzisen Ausdruck der Menschenrechte gab der amerikanische Kontinentalkongress in der Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776 mit der Feststellung, dass «alle Menschen gleich geboren

1 Siehe im einzelnen etwa Klaus Stern, Die Idee der Menschen- und Grundrechte, in: Detlef Merten / Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band I: Entwicklung und Grundlagen, Heidelberg 2003, S. 5 ff.

2 Vgl. Dieter Gosewinkel / Johannes Masing, Die Verfassungen in Europa, München 2006, S. 87 ff.

3 Vgl. Gosewinkel / Masing (Anm. 2), S. 97 ff., 112 ff., 119 ff.

4 Vgl. Andreas Kley, unter Mitarbeit von Christian Kissling, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl., Bern 2008, S. 58 ff.

sind; dass sie von ihrem Schöpfer mit gewissen unveräußerlichen Rechten ausgestattet sind; dass zu diesen Leben, Freiheit und das Streben nach Glückseligkeit gehören».⁵ Die alleinige Tatsache des Menschseins begründet somit unveräußerliche Rechte, die das Gemeinwesen in jedem Fall respektieren muss. Die amerikanische Unabhängigkeitserklärung fusste einerseits auf dem aufklärerischen Naturrecht und andererseits auf der ständisch-mittelalterlichen Rechtstradition der Absageerklärung: Ein Monarch, der das Bündnis mit seinen Untertanen verletzt, darf von diesen abgesetzt werden.⁶ Im Falle der amerikanischen Unabhängigkeit war die Sachlage freilich komplizierter, denn die Absage richtet sich nicht an die britische Krone allein, sondern an Grossbritannien insgesamt und insbesondere an die beiden Häuser in Westminster. Die Erklärung von 1776 suchte in beredten Worten darüber hinwegzugehen. Die Funktion der Absageerklärung ist inzwischen im Verständnis der Unabhängigkeitserklärung völlig in den Hintergrund getreten. Vielmehr wird diese heute als ein Dokument des Naturrechtes verstanden, das die Menschenrechte in die Welt einführte.

2. Französische Revolution

Die französische Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers⁷ stellte tatsächlich eine Erklärung (*déclaration*) und nicht eine Konstituierung dieser Rechte dar. Sie sollte jeder Verfassung vorausgehen und die Verfassung hatte nur die Aufgabe, diese Rechte zu sichern. Die *Déclaration* sollte also nicht Teil der Verfassung sein; dadurch entzog sie sich dem Einfluss der höchsten, verfassungsändernden Gewalt. Sie hatte einen vorstaatlichen und naturrechtlichen Charakter und wandte sich nicht an das französische Volk allein, sondern sozusagen an die Menschheit an sich.

5 Herbert Schambeck u. a., *Dokumente zur Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika*, Berlin 1993, S. 113, oder Gosewinkel / Masing (Anm. 2), S. 136 ff.

6 Vgl. Erich Angermann, *Ständische Rechtstraditionen in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung*, in: *Historische Zeitschrift* 200 (1965), S. 61 ff.

7 Gosewinkel / Masing (Anm. 2), S. 165 ff.

Der zentrale Art. 2 der Déclaration lautet:

«Der Endzweck aller politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unabdingbaren Menschenrechte. Diese Rechte sind die Freiheit, das Eigentum, die Sicherheit, der Widerstand gegen Unterdrückung.»

Die Déclaration wurde in grosser Eile verabschiedet und strebte keine vollständige Kodifikation der Freiheit an. Nicht in der Erklärung aufgenommen wurden etwa die Niederlassungsfreiheit, die Versammlungs- und Vereinsfreiheit, die Wirtschafts- und Erwerbsfreiheit und das Recht auf Schulunterricht. Auch fehlten Sozialrechte. Später hat man dies in den Verfassungen und weiteren Menschenrechtserklärungen nachgeholt. Die Unvollständigkeit der Erklärung war schon deshalb kein Problem, weil sie die Freiheit an sich und generell verkünden wollte. Art. 5 enthält nämlich eine allgemeine Freiheitsvermutung:

«Das Gesetz hat nur das Recht, solche Handlungen zu verbieten, die der Gesellschaft schädlich sind. Alles, was durch das Gesetz nicht verboten ist, kann nicht verhindert werden, und niemand kann genötigt werden, zu tun, was das Gesetz nicht verordnet.»

Dieses sog. liberale Prinzip hatte im Ancien Regime gerade nicht gegolten («Was nicht erlaubt ist, ist verboten»). Es ist im Gesetzmässigkeitsprinzip verkörpert. In einer alten Formulierung des schweizerische Bundesgericht wird das so ausgedrückt: «Enthält das Verwaltungsrecht keine Beschränkung der individuellen Betätigung, so besteht eben Freiheit».⁸

Bedeutsam war in der Erklärung auch die Schrankenregelung von Art. 4 der Déclaration:

«Die Freiheit besteht darin, alles tun zu können, was einem andern nicht schadet. Die Ausübung der natürlichen Rechte jedes Menschen hat also nur die Grenzen, die den andern Mitgliedern der Gesellschaft den Genuss der gleichen Rechte sichert. Diese Grenzen können nur durch das Gesetz bestimmt werden.»

8 BGE 46 I 215, vgl. auch 47 I 215, 97 I 355.

Art. 4 geht auf Vorschläge von Abbé Sieyès zurück, der argumentierte, «Freiheit könne nie grenzenlos sein und finde ihre Schranke stets in der Freiheit des Nächsten».⁹ Es ist nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes die Aufgabe des Gesetzes, diese Schranke zu ziehen.

Die französische Menschenrechtserklärung hat insgesamt die folgende Bedeutung:

– ist in universeller und in historischer Mission verkündet worden. Ähnlich wie bei der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776 erfüllte die französische Nationalversammlung eine weltgeschichtliche Mission: Sie verkündete den Völkern die Freiheit auf naturrechtlicher Grundlage. Das zeigt sich auch daran, dass die *Déclaration* eine Ewigkeitsgarantie aufweist. Die späteren Verfassungsgeber bauten auf ihr auf und tasteten sie nicht an.

– Sie ist mehr als ein Katalog von Individualrechten, nämlich auch ein Ausdruck einer freiheitlichen und demokratischen Staatstheorie basierend auf dem Naturrecht. Das zeigen die organisationsrechtlichen Bestimmungen. Diese verbinden die Kodifikation der Freiheit mit einer gewaltenteiligen Staatsorganisation (Art. 16), die darauf ausgerichtet ist, die Freiheit zu realisieren.

Mit der französischen Eroberungspolitik in der Zeit des Direktoriums und von Napoléon Bonaparte verbreitete sich die Idee der Menschenrechte in Europa. Die militärische Gewalt der französischen Invasionsarmeen diskreditierte zwar zunächst ihren Gehalt. Ihre Idee blieb indessen auch nach dem Ende der napoleonischen Herrschaft untergründig erhalten. Die Restaurationsepoche ab 1815 vermochte entgegen ihrem Anspruch das *Ancien Régime* nicht mehr wiederherzustellen. Vielmehr hatte der Geist der Aufklärung auch die Monarchen schon ergriffen, ohne dass ihnen das bewusst war. So errang der österreichische Kaiser die Herrschaft über das Veltlin, weil er den Veltlinern die Rechtsgleichheit zusicherte – ganz im Gegensatz zu Graubünden, das die Veltliner nur als Untertanen haben wollte. Nach 1815 blieben die menschrechtlichen Ideale der französischen Revolution, namentlich die Idee einer allgemei-

9 Emmanuel Joseph Sieyès, Einleitung zur Verfassung, Anerkennung und erklärende Darstellung der Menschen- und Bürgerrechte. Am 20. und 21. Juli 1789 im Verfassungsausschuss verlesen, in: ders., *Politische Schriften 1788–1790*, 2. Aufl., München / Wien 1981, S. 239 ff., S. 247; Thomas Hafén, *Staat, Gesellschaft und Bürger im Denken von Emmanuel Joseph Sieyès*, Diss. St. Gallen, Bern 1994, S. 125.

nen Rechtsgleichheit, erhalten. Die Monarchen entdeckten, dass die Rechtsgleichheit und die ideellen Freiheiten ihre Herrschaft nur begrenzt gefährdeten und deshalb zunehmend zugelassen werden konnten.

3. Lehre aus der Geschichte: Menschenrechte als Abwehrrechte

Aus der Erfahrung der Unterdrückung durch die monarchische Staatsgewalt sind die Menschenrechte primär als Abwehrrechte konzipiert: Staatseingriffe in die Individualsphäre sollen verhindert werden. Damit war aber noch nichts darüber gesagt, wie diese Abwehr zustande kommen sollte. Die Menschenrechte waren ein staatsphilosophisches Postulat an die Nation, den Monarchen oder den Gesetzgeber, er solle sich doch in seiner Tätigkeit von ihnen leiten lassen und sie beachten. Sie hatten zunächst einmal weniger einen rechtlichen, als vielmehr einen programmatischen Gehalt, der sich an die politischen Akteure richtete.

II. Freiheits- und Menschenrechte im deutschen Bund bis 1870 und in Liechtenstein ab 1862

1. Landständische Verfassung von 1818

Die Wirksamkeit der aufklärerischen Ideen zeigte sich im Konstitutionalismus. Dieser forderte die Festschreibung der Rechte und Pflichten des Monarchen und des Staates sowie der Bürger in einer Verfassungs-urkunde. Der Konstitutionalismus folgte insofern den politischen Ideen der Aufklärung. Allerdings war die Stellung des Monarchen vorerst noch ausser Reichweite; dieser blieb souverän und von der Verfassung unberührt. Aber es setzte sich im Laufe der Jahrzehnte immer mehr die Auffassung durch, dass auch der Fürst keine Souveränität ausserhalb der Verfassung habe und vollumfänglich an diese gebunden sei.

Liechtenstein wurde 1815 Mitglied des Deutschen Bundes; die Deutsche Bundesakte von 1815 bestimmte in Art. 13: «In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden».¹⁰ Mit diesem

¹⁰ Ernst Rudolf Huber (Hrsg.), *Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte*, Band 1, Stuttgart 1961, S. 75 ff., oder Gosewinkel / Masing (Anm. 2), S. 740 ff.

Artikel wurde es Pflicht für jedes Mitglied des Bundes, eine Verfassung zu erlassen. Fürst Johann I. erfüllte diese Pflicht mit dem Erlass der Landständischen Verfassung vom 9. November 1818.¹¹ Dabei handelte es sich um eine Urkunde, die sich strikt an den Geist der Restauration hielt;¹² sie organisierte lediglich die Landstände und formulierte sogar Nicht-Grundrechte, indem § 16 ein Petitionsverbot aussprach und mit der Einbettung von Liechtenstein im Deutschen Bund und in Österreich begründete. Diese Verfassung atmete noch ganz den Geist der absolutistischen Zeit: Gemäss der Dienstinstruktion von 1808¹³ waren nach absolutistischer Manier «die staatliche Macht und das öffentliche Recht» im Fürsten konzentriert: «Regis voluntas suprema lex».¹⁴ Die Idee der Grund- und Menschenrechte hatte in diesen Vorstellungen keinerlei Raum.

Von grösster Bedeutung war in diesem Zusammenhang Art. 57 der Wiener Schlussakte der Ministerkonferenzen vom 15. Mai 1820¹⁵, der den deutschen Fürsten vorschrieb oder vielmehr ihnen zusicherte, dass die «gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben» müsse. Zudem könne der Souverän durch die landständische Verfassung «nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkungen der Stände gebunden werden», was bedeutete, dass die Fürsten im Allgemeinen ausserhalb der Verfassung, d. h. ungebunden und frei blieben.¹⁶

Im Revolutionsjahr 1848 erhob die liberal gesonnenen Volksteile von Liechtenstein unter Führung von Peter Kaiser die Forderung nach einer Verfassung mit allen Elementen einer rechtsstaatlichen Ordnung, nämlich Gewaltentrennung, Volksvertretung und Einräumung von Grundrechten. Liechtenstein nahm als Mitglied des Deutschen Bundes an der Paulskirchenversammlung teil. Die verfassungsrechtliche Revolution scheiterte allerdings. Aber immerhin war Liechtenstein von 1849 bis

11 Vgl. Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein, Anhang: Verfassungstexte 1808–1918, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 8, Vaduz 1981, S. 259 ff.

12 Rupert Quaderer, Die Entwicklung der liechtensteinischen Volksrechte seit der vorabsolutistischen Zeit und der Landstände seit 1818 bis zum Revolutionsjahr 1848, in: Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 8 (Anm. 11), S. 9 ff., S. 17 ff.

13 Text: Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 8 (Anm. 11), S. 247 ff.

14 Georg Malin, Die politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1800–1815, Vaduz 1953, S. 49.

15 Text: Huber (Anm. 10), S. 81 ff., oder Gosewinkel / Masing (Anm. 2), S. 748 ff.

16 Vgl. Gerard Batliner, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht, in: Gerard Batliner (Anm. 31), S. 15 ff., S. 32 f.

1852 faktisch ein konstitutionelles Fürstentum.¹⁷ Fürst Alois II. nahm aber im Reaktionserlass vom 20. Juli 1852 die 1848/49 gemachten Zugeständnisse – im Nachvollzug der Entwicklung in Preussen und Österreich – teilweise wieder zurück:¹⁸ Die Landesverfassung von 1818 «behält so lange Gesetzeskraft, bis die ausdrückliche Abänderung derselben von Uns beschlossen und dieser Beschluss als Gesetz kundgemacht worden sein wird».¹⁹ Von einem neuen Geist zeugte aber, dass einige Zugeständnisse in Kraft blieben, so etwa die Befreiung vom Mühlzwang, der Fronen sowie gewissen ewigen Bodenlasten. Es handelte sich hier zwar nicht um Menschenrechte, aber um wichtige Zugeständnisse, welche die Stellung des Individuums verbesserten. Sie können also in gewisser Weise als grundrechtsnah angesehen werden.

2. Verfassung von 1862

Zu Beginn der 1860er Jahre führten die meisten Staaten des deutschen Bundes freiheitlichere Verfassungen ein. Liechtenstein folgte nicht sogleich nach; Fürst Alois starb 1858 und zunächst regierte die Fürstentum. Das Liechtensteiner Volk fürchtete deshalb, ohne Fürsten zum «Waisenkind im grossen Vaterlande» zu werden.²⁰ Als Fürst Johann II. 1860 im Alter von 20 Jahren die Regentschaft antrat, ergriff er sogleich die Initiative. Allerdings erwies sich die Ausarbeitung einer Verfassung als schwierig, weil sich die Landstände nicht mit dem kopierten österreichischen Vorbild begnügen wollten. Schliesslich resultierte 1862 eine Verfassung, die sich in ihrem Wortlaut an verschiedene süddeutsche Verfassungen anlehnte. Der Landtag und der Fürst nahmen die Verfassung an. Liechtenstein folgte damit endgültig einem ausgeweiteten Konstitutionalismus, der in sich den Keim zu einer vertieften aufklärerisch-rechtsstaatlichen Entwicklung aufwies.

Bei der Verfassung von 1862 handelte es sich um eine Vollverfassung mit Grundrechtskatalog und vollständigem Staatsorganisations-

17 Vgl. Peter Geiger, Die liechtensteinische Volksvertretung in der Zeit 1848–1918, in: Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 8 (Anm. 11), S. 29 ff., S. 37 f.

18 Vgl. Geiger (Anm. 17), S. 39.

19 Text: Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 8 (Anm. 11), S. 271.

20 Vgl. Geiger (Anm. 17), S. 39.

recht.²¹ Selbstverständlich begann die Verfassung im Ersten Hauptstück mit der Regierung des Fürsten (§§ 1–3). Dieser stand nach wie vor ausserhalb der Verfassung; § 3 verwies dementsprechend auf die Hausgesetze. Im zweiten Hauptstück waren die allgemeinen Rechte und Pflichten der Landesangehörigen normiert (§§ 4–22). Die Pflichten und die Regelung der Staatsangehörigkeit zeigen das Vorhandensein des Vertragsdenkens²²: § 4 verpflichtete die Aufenthalter zu Beachtung der Gesetze, im Gegenzug erhielten diese auch den gesetzlichen Schutz. Entscheidend an der Verfassung von 1862 war die dem Landesfürsten abgerungene Selbstbindung. «Eine Änderung der einmal gegebenen Verfassung konnte fortan nur in den verfassungsmässigen Formen und unter massgeblicher Beteiligung der Volksvertretung erfolgen».²³ Der Monarch hatte einen Teil seiner Souveränität aus der Hand gegeben. Zwar konnte sich der Landtag nicht einmal selbst versammeln, aber der Fürst konnte die Verfassung ohne Zustimmung des Landes nicht mehr ändern. Auf diese Art und Weise war eine Verrechtlichung der Souveränität des Fürsten eingetreten.

Für die Grundrechte hatte das keine direkten Auswirkungen, da ihr Katalog sich einigermassen bescheiden ausnahm:

- Rechtsgleichheit (§ 7),
- Freiheit der Person und der «äusseren» Religionsausübung (§ 8 Abs. 1),
- Freiheit der «Gedankenmitteilung» und der Presse (§ 8 Abs. 2),
- Recht auf den ordentlichen Rechte (§ 9 Abs. 1), strafprozessuale Garantien (§§ 9 Abs. 2, 10–13, 16),
- Eigentum und Loskauf von Bodenzinsen (§§ 14, 15), nicht aber die Gewerbefreiheit, da die wirtschaftliche Betätigung durch verliehene Privilegien bestimmt wurde (§ 17),
- Vereinsrecht (§ 18),
- Recht auf Beschwerdeführung und Petitionsrecht (§§ 19, 20).

Der Grundrechtskatalog wies noch eine Reihe von weiteren Regelungen auf, die nach heutigem Verständnis keine Grundrechte darstellten, aber

21 Text: Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 8 (Anm. 11), S. 273 ff.

22 Vgl. zum Paktgedanken Batliner (Anm. 16), S. 33.

23 Batliner (Anm. 16), S. 34.

doch mit der Idee kollektiver und korporativer Freiheit in enger Verbindung standen, so etwa die Wehrpflicht (§ 21) und die Organisation der Gemeinden (§ 22).

Die Einhaltung dieser Grundrechte wurde aber, entsprechend dem Geist der damaligen Zeit, nicht von einem Verfassungsgericht überprüft. Das neunte Hauptstück über die Gewähr der Verfassung (§§ 119–124) anerkannte als Mittel der Gewähr lediglich die Verbindlicherklärung für die Landesangehörigen, aber nicht für den Fürsten (§ 119), das Verfassungsänderungsverbot ohne Zustimmung des Fürsten (§ 121), die Regierungsannahmeerklärung des Fürsten (§ 123) und den Eid der Staatsdiener (§124). § 122 sah die Zuständigkeit des Bundesschiedsgerichts für die Fälle vor, in denen «über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassungsurkunde Zweifel entsteht, und derselbe nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage beseitigt werden kann». Diese Bestimmung bezieht sich auf das Schlussprotokoll der Wiener Ministerkonferenzen vom 12. Juni 1834²⁴ die die herausragende Stellung des Fürsten gemäss der Bundesakte zu sichern suchte. Deren Art. 1 verpflichtete die Bundesglieder, Art. 57 der Bundesakte²⁵ «in seinem Umfange unverletzt zu erhalten». Art. 2 ff. dieses Schlussprotokolls sah ein Schlichtungs- und Schiedsgerichtsverfahren vor, um derartige Streitigkeiten zu erledigen. Dabei kam dieses Verfahren in Gang, «wenn die Stände, in der Absicht ihre Befugnisse zu erweitern, Zweifel über den Sinn einzelner Stellen der Verfassungsurkunden erregen sollten» (Art. 2). Für das Schiedsgericht war Art. 1 des Schlussprotokolls bindend: Es war also ein Verfahren, das von vornherein den Status quo und die herausragende Stellung des Fürsten zu sichern suchte. § 122 der Verfassung von 1862 war somit keine Bestimmung, welche die Grundrechte der Verfassung sichern wollte oder konnte; sie suchte vielmehr die souveräne Gewalt der Fürsten auch für die Zukunft aufrecht zu erhalten.²⁶ Aus einer andern Optik lässt sich mit Herbert Wille feststellen, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit «für diese Zeitepoche nur dem Anschein nach»²⁷ bestand.

24 Text: Huber (Anm. 10), S. 123 ff.

25 Vgl. oben Ziff. 1.

26 Herbert Wille, Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein – Entstehung, Ausgestaltung, Bedeutung und Grenzen, in: Herbert Wille (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein, 75 Jahre Staatsgerichtshof, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 32, Vaduz 2001, S. 15 ff.

27 Wille (Anm. 26), S. 18.

Die Grundrechte der Verfassung von 1862 boten insgesamt nur einen unvollkommenen Schutz: Es bestand keine Gerichtsbarkeit, welche einzelne Streitfälle beurteilen konnte. Ferner unterstanden etliche Grundrechte schon gemäss Verfassungstext (§ 8 Abs. 2, § 18) dem Gesetzesvorbehalt. Die Verfassung von 1862 machte im Wesentlichen zunächst eine symbolische Konzession an die Idee der Individualfreiheit. Freilich konnten die Fürsten des Deutschen Bundes damals nicht ahnen, dass sie bereits auf dem Weg einer Verrechtlichung der Staatsgewalt waren, die auch ihre souveräne Rechte beschränken sollte. § 122 der Verfassung von 1862 sollte schon wenige Jahre nach seinem Inkrafttreten obsolet werden; die kleindeutsche Lösung ab 1866 bzw. 1870 hob die Ordnung von 1815/1820 und mit ihr das Schiedsgericht auf.²⁸ Liechtenstein blieb neben Luxemburg als einziges deutsches Fürstentum ausserhalb der kleindeutschen Lösung übrig.

Die kleindeutsche Lösung führte auch zu einer staatsrechtlichen Umbildung Österreichs. Österreich gab sich 1867 ein Staatsgrundgesetz im Geist des Konstitutionalismus, das sich aus verschiedenen Einzelerlassen zusammensetzte.²⁹ Ihm stimmten Krone und Volksvertretung zu. Wesentlich war vor allem das Staatsgrundgesetz von 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger,³⁰ das über die prekären Gewährleistungen der liechtensteinischen Verfassung von 1862 hinausging. Österreich unternahm so bereits einen grösseren Schritt in Richtung Konstitutionalismus.

3. Verfassung von 1921

Nach dem Ersten Weltkrieg brachen das deutsche und das österreichische Kaiserreich zusammen. Beide Länder entwickelten sich zu bundesstaatlichen Ordnungen, geordnet in der Weimarer Reichsverfassung von 1919 bzw. dem österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz von 1920. Der Erste Weltkrieg führte auch in Liechtenstein zu Umwälzungen: Es entstanden politische Parteien, die Gesellschaft begann sich aus-

28 Wilhelm Brauner, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, 9. Aufl., Wien 2003, S. 153.

29 Gosewinkel/Masing (Anm. 2), S. 1503 ff. mit allen Staatsgrundgesetzen je vom 21. Dezember 1867.

30 Vgl. Brauner (Anm. 28) S. 155.

zudifferenzieren. Der Krieg hatte zu grossen Sozialprobleme geführt, was entsprechende Forderungen nach staatlicher Intervention nach sich zog. Nach langen Auseinandersetzungen kam es zur Verfassung von 1921.³¹ Diese entwickelte die Verfassung von 1862 in entscheidenden Punkten weiter und verwirklichte vor allem einen viel besseren Grundrechtsschutz. Die Verbesserungen bestanden darin, dass:

- der Katalog der Grundrechte ausgebaut wurde,
- der Fürst in das System der Verfassung einbezogen und das Volk ebenfalls als Souverän anerkannt wurde (Art. 2),³²
- die Grundrechte nicht mehr unter dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt standen und
- der Staatsgerichtshof mit der Rechtsprechung über die Grundrechte betraut wurde.

Im Vergleich zur Verfassung von 1862 enthielt die Verfassung die folgenden neuen Grundrechte:

- die Niederlassungsfreiheit (Art. 28),
- die politischen Rechte für die Landesangehörigen (Art. 29),
- der gleiche Zugang zu den Ämtern für alle Landesangehörigen (Art. 31 Abs. 1),
- die integrale Freiheit der Person, das Hausrecht und das Brief- und Schriftengeheimnis (Art. 32 Abs. 1),
- die Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 36),
- die integrale Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 37, 39),
- die Meinungsfreiheit (Art. 40),
- das Vereins- und Versammlungsrecht (Art. 41).

Bei der erweiterten Liste von in der Verfassung von 1921 festgeschriebenen Grundrechten blieb es vorerst; während Jahrzehnten wurden keine ungeschriebenen Rechte anerkannt.

Von entscheidender Bedeutung war die Einführung des Staatsgerichtshofes, der als Organ über die Einhaltung der Grundrechte zu wa-

31 Vgl. im einzelnen die Darlegung von Ruppert Quaderer, Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921, in: Gerard Batliner (Hrsg.), Die Liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Ordnung, Liechtenstein Politische Schriften Bd. 21, Vaduz 1994, S. 105 ff.

32 Deshalb spricht Batliner (Anm. 16) S. 40 f. zu Recht von einer elliptischen Verfassung mit diesen beiden Polen Fürst und Volk.

chen hatte. Liechtenstein vollzog damit die Wende zum Rechtsstaat. Es bekannte sich zur Verfassung als Grundlage aller staatlichen Gewalt und zum Vorrang der Verfassung vor dem einfachen Gesetz und überwand damit das althergebrachte Justizsystem.³³ Nach Erlass der Verfassung verzögerte sich zwar die Ausarbeitung des Staatsgerichtshofgesetzes, da sich Liechtenstein nicht direkt an ein ausländisches Vorbild anlehnte.³⁴ Im Ergebnis kam aber mit dem Gesetz von 1925 eine verfassungsgerichtliche Kontrolle der Grundrechte zustande, die sich europaweit sehen lassen konnte.

4. Punktuelle Erweiterung des Grundrechtskataloges

Der Verfassungsgeber erweiterte den Grundrechtskatalog vorsichtig: 1971 stellte er fest, dass der Ausdruck «Landesangehörige», der in manchen Gewährleistungen vorkommt,³⁵ beide Geschlechter umfasst; er tat also einen Schritt in die Richtung der Gleichberechtigung der Geschlechter und verschaffte den Frauen das politische Stimmrecht. Allerdings wurde die volle Gleichberechtigung der Geschlechter erst 1992 eingeführt.³⁶ Im Jahr 2000 wurde das politische Stimmrechtsalter auf 18 Jahre gesenkt³⁷ und im Jahr 2005 führte der Verfassungsgeber die Art. 27bis und 27ter ein, welche neu die Menschenwürde, das Folterverbot, das Recht auf Leben und das Verbot der Todesstrafe festschrieben. Der Staatsgerichtshof anerkannte 1998 das Willkürverbot als ungeschriebenes Grundrecht der Verfassung und ging damit von der Theorie der Lückenlosigkeit der Verfassung ab.³⁸ Die historische Entwicklung verbesserte den Grundrechtsschutz in Liechtenstein massgeblich und

33 Wille (Anm. 26), S. 22 ff.

34 Wille (Anm. 26), S. 34 ff.

35 Vgl. LGBL 1971 Nr. 22 etwa zu Art. 31 oder 43 LV.

36 LGBL 1992 Nr. 81; vgl. Art. 31 Abs. 2 LV.

37 Art. 29 Abs. 2 LV gemäss LGBL 2000 Nr. 55.

38 Andreas Kley, Besprechung des Urteils des Staatsgerichtshofes von Liechtenstein Nr. 1998/45 vom 22. 2. 1999, *Jus & News* 1999 256–259; Hilmar Hoch, Schwerpunkte in der Entwicklung der Grundrechtsprechung des Staatsgerichtshofes, in: Herbert Wille (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein, 75 Jahre Staatsgerichtshof*, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 32, Vaduz 2001, S. 65 ff., S. 78 Anm. 58 m. w. H.

schloss damit direkt an die rechtsstaatlichen Entwicklungen des Auslands an. Dazu trug vor allem auch die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes bei. Dieser lehnte sich an die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte der Nachbarstaaten an und entwickelte ab den 1980er Jahren eine dynamische Praxis.³⁹ Er orientierte sich am Primat der Grundrechte und gab ihnen verfassungsrechtlich eine stärkere Position, indem er bei den Prüfkriterien im Falle von Grundrechtseingriffen sich zusätzlich am Verhältnismässigkeitsprinzip orientierte. Ferner unterwarf er die Eingriffe der Anforderung, dass der Kerngehalt der Grundrechte gewahrt bleibt.⁴⁰ Auf diese Weise ist eine Rechtsprechung zu den Grundrechten entstanden, die ihre Entscheide nachvollziehbar begründet und damit deren Akzeptanz massgeblich erhöhte.⁴¹

Die vom Fürsten initiierte Verfassungsreform von 2003 belies den Grundrechtskatalog zwar unberührt, aber im Gefüge der Staatsgewalten stärkte er seine eigene Stellung. Die Auswirkungen der Reform sind daher für die Grundrechte nur vordergründig unbedenklich; jede Stärkung der Exekutivgewalt gefährdet die Menschenrechte, wenn nicht gleichzeitig, die Kompetenzen des obersten Gerichts angemessen erweitert werden.⁴²

III. Universeller und regionaler Menschenrechtsschutz nach 1948

Die Gräueltaten des Zweiten Weltkriegs führten zur Einsicht, dass die universelle Beachtung der Menschenrechte eine wichtige Voraussetzung für den Weltfrieden darstellt. In der Charta der Vereinten Nationen (UNO) vom 26. Juni 1945 verpflichteten sich die Mitglieder, die Menschenrechte zu achten. Am 10. Dezember 1948 verabschiedete die Generalversammlung der UNO die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Diese stellt zwar keinen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag dar; ihr Inhalt wird gleichwohl grösstenteils dem zwingenden Völkergewohnheitsrecht

39 Hoch (Anm. 38), S. 71 ff.

40 Hoch (Anm. 38), S. 72.

41 Hoch (Anm. 38), S. 73.

42 Vgl. Gerard Batliner, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts, Vaduz 1998.

zugeordnet. Die Erklärung war einerseits eine wichtige Leitlinie für die Abfassung der universellen und regionalen Menschenrechtsabkommen, andererseits beeinflusste sie direkt die Verfassungsgeber in vielen Staaten. Die UNO, der Liechtenstein erst 1990 beiträt, beschloss am 16. Dezember 1966 die beiden Weltpakete für bürgerliche und politische Rechte sowie für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Sie sind für das Fürstentum Liechtenstein 1999 in Kraft getreten.⁴³

Auf regionaler Ebene sind die Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950, der Liechtenstein 1982 beiträt,⁴⁴ die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, die Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969 und die afrikanische Banjul-Charta vom 19. Juli 1981 zu erwähnen. Daneben bestehen auf UNO-Ebene und im Europarat, dem Liechtenstein 1978 beiträt, zahlreiche weitere Abkommen, welche spezielle Aspekte des Menschenrechtsschutzes betreffen, so etwa die UNO-Konvention gegen die Folter von 10. Dezember 1984.⁴⁵

Vor allem auf internationaler und teilweise auch auf nationaler Ebene haben die Menschenrechte heute zwei neue Dimensionen erhalten. Die Menschenrechte dienen nicht nur der *Abwehr staatlicher Eingriffe in die Individualsphäre*, sondern zusätzlich werden auch gewisse Sozialrechte anerkannt, wie das Recht auf Bildung, das Recht auf Wohnung oder das Recht auf Arbeit. Diese Sozialrechte schaffen die Voraussetzungen dafür, dass wirtschaftliche Bedingungen bestehen, damit alle in den Genuss der traditionellen Menschenrechte gelangen können. In der jüngsten Zeit wird eine weitere Generation der Menschenrechte diskutiert, nämlich sog. *Gruppenrechte*.⁴⁶ Diese schützen nicht mehr ausschliesslich das Individuum, sondern bestimmte Gruppen von Menschen als Kollektiv. Als wichtige Beispiele sind für die Drittweltstaaten das Recht auf Entwicklung, das Recht auf Selbstbestimmung oder das Recht auf eine lebenswerte Umwelt zu nennen (Art. 22, 20, 24 Banjul-

43 LGBL 1999 Nr. 57 f.

44 LGBL 1982 Nr. 60 / 1.

45 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe; Inkrafttreten für das Fürstentum Liechtenstein: 2. Dezember 1990, LGBL 1991 Nr. 59.

46 Vgl. Eibe Riedel, Menschenrechte der dritten Dimension, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1989, S. 9 ff.

Charta). Diese neuen Entwicklungen von Sozial- und Gruppenrechten dürfen freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die zentrale Aufgabe der Menschenrechte die Abwehr staatlicher Eingriffe in die Sphäre der Individuen ist und bleibt.

Das internationale Recht hat sich in den multilateralen Konventionen intensiv der Menschenrechte angenommen. Von grösster Bedeutung ist dabei die Europäische Menschenrechtskonvention. Dabei sind bei ihr weniger die im Konventionstext selbst eingeräumten Rechte entscheidend als vielmehr der internationale Durchsetzungsmechanismus, der durch den ständigen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sichergestellt wird. Der Konvention bzw. dem Europarat gehören fast 50 Mitgliedstaaten an. Der Gerichtshof entwickelt die Menschenrechte der Konvention durch Auslegung in den ihm vorgelegten Fällen weiter. Er versteht die Konvention nicht als ein historisches Dokument, sondern als ein «living instrument» / «instrument vivant», das stets vor dem Hintergrund der aktuellen Bedrohungen für die Freiheit der Menschen interpretiert werden muss.⁴⁷ Auf diese Art und Weise entsteht ein internationaler Grundrechtsstandard, der das Schutzniveau auf einzelstaatlichem Niveau massgeblich bestimmt.

Die Freiheitsrechte werden ausserdem auch im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums und der Europäischen Union geschützt. Im EWR bestehen die vier wirtschaftlichen Freiheiten (Kapitalverkehr, Freizügigkeit, Dienstleistungen, Warenverkehr), deren Einhaltung durch Liechtenstein in letzter Instanz vom EFTA-Gerichtshof in Luxemburg überwacht wird. Im Rahmen der Europäischen Union, der Liechtenstein nicht angehört, hat der Vertrag von Lissabon einen umfangreichen Grundrechtskatalog vorgesehen, der zahlreiche klassische Freiheitsrechte, Sozialrechte und politische Staatsziele aufweist. Sollte die EU die Europäische Menschenrechtskonvention ratifizieren, wie das in Art. 6 Abs. 2 des Vertrags von Lissabon vorgesehen ist und durch das 14. Zusatzprotokoll zur EMRK ermöglicht wird, so wird sich die Bedeutung der Konvention und des Gerichtshofes noch bedeutend erhö-

47 Vgl. Urteil VO v. France of 8 July 2004, Reports of Judgements and Decisions 2004-VIII, S. 1 ff., S. 43, § 82; Tyrer v. the United Kingdom, judgment of 25 April 1978, Series A no. 26, pp. 15–16, § 31.

hen.⁴⁸ Allerdings steht dieser bedeutende Schritt noch aus, da der Beitritt in einem Beitrittsabkommen statuiert werden müsste, in dem die Mitgliedstaaten wiederum ein Vetorecht haben.

IV. Zweck und Funktionen der Grundrechte: objektives Recht und subjektive Rechte

1. Französische Entwicklung: Menschenrechte als objektives Recht

Der Gedanke, dass der einzelne nicht nur gegenüber dem Staat, sondern auch gegenüber mächtigen Privatpersonen oder Personenvereinigungen geschützt werden muss, ist alt. So hatte sich die französische Revolution ausdrücklich gegen die Zwangskorporationen und Zünfte gewandt und die Bildung mächtiger Personenzusammenschlüsse verboten. Dieses sog. «Le-Chapelier-Gesetz»⁴⁹ war fast hundert Jahre in Kraft. In der französischen Revolution bestand ein ausgeprägter Zusammenhang zwischen politischer Bürgerfreiheit und freiheitlicher Zivilgesetzgebung. Die Déclaration sollte als Leitlinie für die gesamte Gesetzgebung dienen.⁵⁰ Die Verfassung von 1791 bestimmte denn auch im ersten Titel über die Grundrechte: «Il sera fait un Code de lois civiles communes à tout le Royaume».⁵¹ Diesen Kodifikationsauftrag setzte Napoléon 1804 um: Der «Code Napoléon» trug wesentlich dazu bei, «der französischen Gesellschaft wichtige Errungenschaften der Revolution zu erhalten: die Abschaffung der Privilegien und die Gleichheit vor dem Gesetz, die Bewahrung des Grundeigentums und insbesondere der neuen Eigentumsverhältnisse durch den Verkauf der Nationalgüter».⁵² Die Menschenrechte waren in Frankreich somit als objektives Recht konzipiert. In der

48 Vgl. z. B. Walter Frenz, Handbuch Europarecht, Band 4 : Europäische Grundrechte, Berlin 2009, S. 15 ff., insb. S. 20 N. 48, S. 23 N. 59.

49 Vgl. die Ansprache von Le Chapelier vom 14. Juni 1791 in der französischen Nationalversammlung, Ulrich Müller (Hrsg.), Lust an der Geschichte: Die französische Revolution 1789–1799. Ein Lesebuch, München 1988, S. 120–125.

50 Vgl. Dieter Grimm, Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866, Frankfurt a. M. 1988, S. 41.

51 Text: Jacques Godechot (Hrsg.), Constitutions de la France depuis 1789, Paris 1995, S. 33 ff., S. 37, oder Gosewinkel / Masing (Anm. 2), S. 165 ff.

52 Peter Schunck, Geschichte Frankreichs, München / Zürich 1994, S. 198.

Hauptsache war der Gesetzgeber dafür verantwortlich, dass er das politische Programm der Grundrechte in seiner Tätigkeit umsetzte.

2. Amerikanische Entwicklung: Menschenrechte als subjektive Rechte

Die Entwicklung in Amerika verlief anders und überlagerte die europäische objektivrechtliche (oder institutionell-konstitutive) Grundrechtskonzeption beinahe. Die amerikanische Bill of Rights⁵³ (1791 als Nachtrag zur Verfassung erlassen) wurde fast gleichzeitig wie die französische Erklärung der Menschenrechte ausgearbeitet. Bei beiden Dokumenten wirkte übrigens der amerikanische Politiker Thomas Jefferson mit. Die amerikanische Erklärung war vom englischen Recht bestimmt und kasuistischer, d. h. für den Gerichtsgebrauch abgefasst. Die zehn ersten Amendments der Unionsverfassung von 1791 waren als Teil des unmittelbar geltenden Rechts vor Gericht einklag- und durchsetzbar. Es handelte sich um subjektive Rechte.⁵⁴ Die Hauptverantwortung für die Umsetzung dieser Rechte trugen die Bürger, die ihren Fall vor Gericht brachten, und die Gerichte. Dieses Verständnis der Freiheitsrechte sollte sich im 20. Jahrhundert auch in Frankreich und in ganz Europa durchsetzen.

3. Menschenrechte in einem neuen Kontext

Die bürgerlichen Freiheitsrechte sind zu einer Zeit entstanden, als die Trennung von öffentlichem Recht und Privatrecht noch kaum sichtbar war. Aus diesem Grunde war es nur folgerichtig, dass Johann Caspar Bluntschli die individuellen Freiheitsrechte dem Privatrecht und die politischen Rechte dem öffentlichen Recht zuordnete.⁵⁵ Erst die rechtsdogmatische Trennung des öffentlichen Rechts vom Privatrecht liess verges-

53 Gosewinkel / Masing (Anm. 2), S. 155 ff.

54 Vgl. Jürgen Heideking, *Geschichte der USA*, Tübingen / Basel 1996, S. 75.

55 Vgl. Johann Caspar Bluntschli, *Allgemeines Staatsrecht*, 2. Aufl., Zürich 1857, Band II, S. 476 ff., S. 483; vgl. auch Walter Leisner, *Grundrechte und Privatrecht*, 1960 S. 30 Anm. 67 m. w. H.

sen, dass die Freiheitsrechte für die gesamte Rechtsordnung richtungsweisend sind und ihre programmatische Schicht dem Gesetzgeber als Leitgrundsatz dient.⁵⁶ Wichtig ist das vor allem für Rechtsgebiete wie das Arbeitsvertragsrecht, in denen das wirtschaftlich-soziale Machtgefälle sehr ausgeprägt ist.

Die wirtschaftliche Entwicklung im 20. und 21. Jahrhundert führte zur Frage nach der umfassenden Geltung der Grundrechte. Verpflichten die Grundrechte etwa auch Grossunternehmungen mit einer Macht wie öffentliche Institutionen als unmittelbar anwendbares Recht? Damit war die Idee der direkten Drittwirkung der Grundrechte entstanden. Historisch gesehen handelt es sich dabei um eine Spielart der objektivrechtlichen Grundrechtsdimension, die mit subjektivrechtlicher Grundrechtswirkung ergänzt wird. Die objektivrechtliche (oder konstitutiv-institutionelle) Tragweite der Grundrechte wird mit einem subjektiven Anspruch versehen und vermag dadurch in Privatrechtsverhältnisse direkt zu wirken.

V. Individualrechtliches Leitbild der Menschen- und Grundrechte

Der Sozial- und Interventionsstaat des 21. Jahrhunderts übernimmt eine umfassende Verantwortung für das menschliche Leben. Orientiert an einem staatskaritativen Leitbild entstehen zahllose Pflichten und Verantwortlichkeiten des Staates. Das Gemeinwesen ist jetzt etwa dafür verantwortlich, dass sich die Menschen nicht unvernünftig verhalten oder «falsche» Meinungen vertreten. Aus diesem Grund sind verschiedene Gebote der political correctness zu Rechtspflichten umgegossen worden. Das zeigt beispielhaft etwa das Kinder- und Jugendgesetz vom 8. Dezember 2008.⁵⁷ Seine zahlreichen Ziele umfassen nicht zuletzt die Gesinnung der Kinder und Jugendlichen, wenn etwa die Erziehung zur Achtung der Menschenrechte und zu Toleranz (Art. 1 Bst. f) gefordert

56 Vgl. Peter Saladin, *Grundrechte im Wandel*, 3. Aufl., Bern 1982, 295; Jörg Paul Müller, Einleitung zu den Grundrechten, in: *Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Basel/Bern/Zürich 1987 ff. (Loseblatt), N. 41 ff.

57 LGBL 2008 Nr. 29, LR 852.0.

wird. Die Kinder und Jugendlichen werden vor den zahlreichen geistigen Gefahren geschützt; so sieht Art. 63 Bst. d den Schutz vor «Diskriminierung wie Sexismus und Rassismus, politischer Radikalisierung wie Rechtsradikalismus, Gewalt, Gewalt- und Kriegsverherrlichung sowie anderen Formen der Menschenverachtung» vor (interessanterweise ist der Linksradikalismus keine Gefahr). Diese umfassenden Schutzbildungen und Allzuständigkeiten stehen freilich in einem diametralen Gegensatz zur liberalen Freiheitsidee, die es dem Menschen zutraut, dass er selber die Freiheit vernünftig und sinnvoll gebrauchen kann. Ein zwar für die Freiheit wenig vertrauenswürdiger Gewährsmann, aber in seinen Formulierungen bestechender Autor, Carl Schmitt, formulierte die Idee grundrechtlicher Freiheit so: «Was Freiheit ist, kann nämlich in letzter Instanz nur derjenige entscheiden, der frei sein soll. Sonst ist es nach allen menschlichen Erfahrungen mit der Freiheit schnell zu Ende».⁵⁸ Die Steigerung des Sozial- und Interventionsstaates zum Präventionsstaat gefährdet direkt die liberale Freiheitsidee einer zunächst allgemeinen Freiheit, die freilich beschränkbar ist. Diese Entwicklung ist in allen europäischen Staaten in Gang und es ist zur Zeit nicht abzusehen, ob sie sich in Richtung Präventionsstaat akzentuiert oder nicht. Äusseres Merkmal des Präventionsstaates ist der unablässige Erlass neuer Gesetze, welche die Freiheit letzten Endes in die gewünschte Richtung lenken wollen. Selbst im Falle, wo diese Gesetze in freiheitsfördernder Absicht erlassen werden, bedrohen sie die Freiheit, die es nun einmal dem Individuum überlassen möchte, ob es die Freiheit gebraucht und gegebenenfalls in welche Richtung es sie benützt.

58 Carl Schmitt, *Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung* (1931), in: ders., *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954*, Berlin 1958, S. 140 ff., insb. S. 167; ähnlich ders., *Grundrechte und Grundpflichten* (1932), ebd., S. 181 ff., insb. S. 208 f.

