

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

Jochen Abr. Frowein
Wolfram Höfling

**Zu den Schreiben S.D. des Landesfürsten
Hans-Adam II. vom 27.2.1995 und vom
4.4.1995 an den Vorsitzenden der
Verwaltungsbeschwerdeinstanz**

Zwei Rechtsgutachten

Beiträge Nr. 2/1995

Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 2/1995

Für die in den Beiträgen zum Ausdruck gebrachten Meinungen
sind die jeweiligen Verfasser verantwortlich.

Jochen Abr. Frowein
Wolfram Höfling

**Zu den Schreiben S.D. des Landesfürsten
Hans-Adam II. vom 27.2.1995 und vom
4.4.1995 an den Vorsitzenden der
Verwaltungsbeschwerdeinstanz**

Zwei Rechtsgutachten

Beiträge Nr. 2/1995

Inhaltsverzeichnis

	<i>Vorwort</i>	5
Jochen Abr. Frowein	Rechtsgutachten zu Problemen in Zusammenhang mit Schreiben des Landesfürsten von Liechtenstein vom 27. Februar 1995 und 4. April 1995.....	7
Wolfram Höfling	Zur Verfassungsbindung des Landesfürsten	19
Anhänge:		
	1. Bericht Liechtensteiner Volksblatt vom 17.2.1995	39
	2. Schreiben S.D. des Landesfürsten Hans-Adam II. vom 27.2.1995 an den Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz.....	40
	3. Schreiben des Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz vom 20.3.1995 an S.D. den Landesfürsten Hans-Adam II.	42
	4. Interview des Liechtensteiner Vaterlands mit S.D. dem Landesfürsten Hans-Adam II. vom 1.4 1995.....	44
	5. Schreiben S.D. des Landesfürsten Hans-Adam II. vom 4.4.1995 an den Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz	45
	6. Stellungnahme des Liechtenstein-Instituts (vom 1.6.1995) zum Schreiben S.D. des Landesfürsten vom 27.2.1995 an den Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz	47
	<i>Über die Gutachter</i>	49

Vorwort

S.D. der Landesfürst Hans-Adam II. von und zu Liechtenstein hat einen Vortrag, den Dr. Herbert Wille, Vorsitzender der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut, am 16. Februar 1995 gehalten hat, zum Anlass genommen, um mitzuteilen, dass er Dr. Herbert Wille „nicht mehr für ein öffentliches Amt ernennen werde, sollten Sie (Dr. Wille) mir (dem Landesfürsten) vom Landtag oder sonst irgendeinem Gremium vorgeschlagen werden.“ Der Landesfürst hat dabei die Hoffnung ausgesprochen, dass Dr. Wille sich während des Restes der noch laufenden Amtszeit als Vorsitzender der Verwaltungsbeschwerdeinstanz in seinen „Urteilen an Verfassung und Gesetz halten“ werde. Im Zusammenhang mit diesen Mitteilungen S.D. des Landesfürsten stellen sich elementare Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechtes und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung dieser Fragen sah sich das Liechtenstein-Institut veranlasst, zwei externe, unabhängige Rechtsgutachten einzuholen. Als Gutachter konnten mit Universitätsprofessor Dr. Dr. h.c. Jochen Abr. Frowein, M.C.L., ehemaliges, langjähriges Mitglied und Vizepräsident der Europäischen Kommission für Menschenrechte und Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, sowie mit Universitätsprofessor Dr. Wolfram Höfling, M.A., Giessen, ausgewiesener Kenner des liechtensteinischen Verfassungsrechts, zwei hervorragende Juristen gewonnen werden. Die beiden Gutachter hatten wechselseitig keine Kenntnis vom Inhalt des jeweils anderen Gutachtens.

Das Liechtenstein-Institut erlaubt sich, die beiden Rechtsgutachten, die S.D. dem Landesfürsten vor einiger Zeit übermittelt worden sind, hiermit der Öffentlichkeit vorzustellen. Als Anhang zu den Gutachten sind einige Dokumente, soweit diese zum besseren Verständnis der Gutachten erforderlich sind, wiedergegeben.

August 1995

Liechtenstein-Institut

Rechtsgutachten zu Problemen in Zusammenhang mit
Schreiben des Landesfürsten von Liechtenstein
vom 27. Februar 1995 und
4. April 1995

von

Prof. Dr. Dr. h.c. Jochen Abr. Frowein, M.C.L.

Direktor am Max-Planck-Institut
für ausländisches öffentliches Recht
und Völkerrecht

Heidelberg / Deutschland

Gliederung:

1. Einleitung	9
2. Die rechtliche Würdigung des Charakters des Briefes vom 27. Februar 1995.....	9
3. Artikel 10 EMRK	10
a) Der Charakter der Meinungsäußerung.....	10
b) Der Eingriff in die Freiheit der Meinungsäußerung	11
c) Keine Rechtfertigung nach Artikel 10 Abs. 2.....	12
4. Der Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit	12
5. Das Prinzip der Gewaltenteilung - Eingriff in die richterliche Gewalt	13
6. Eingriff in das Prinzip der Gewaltenteilung bei Ernennung von Amtsträgern.....	15
7. Zusammenfassung	16

1. Einleitung

Die Schreiben vom 27. Februar 1995 und 04. April 1995, die der Landesfürst an Herrn Dr. Herbert Wille, Präsident (Vorsitzender) der Verwaltungsbeschwerdeinstanz, gerichtet hat, werden im folgenden einer rechtlichen Erörterung unterzogen, um die der Verfasser vom Liechtenstein-Institut gebeten worden ist. Das Schwergewicht der Prüfung liegt zunächst auf den Rechtsfragen, die sich in Zusammenhang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben können. Es wird aber auch auf liechtensteinisches Verfassungsrecht Bezug genommen, das in den Zusammenhang allgemeiner Prinzipien rechtsstaatlich demokratischer Verfassungen gestellt wird.

Das Fürstentum Liechtenstein ist gemäß Artikel 2 seiner Verfassung eine konstitutionelle Erbmonarchie auf "demokratischer und parlamentarischer Grundlage". Die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volk verankert und wird von beiden nach Maßgabe der Bestimmungen der Verfassung ausgeübt. Nach der liechtensteinischen Verfassung ist die Staatsgewalt also nicht allein im Volk verankert, sondern im Fürsten und im Volk gemeinsam. Es ist von wesentlicher Bedeutung, daß die demokratische Grundlage des Fürstentums in Artikel 2 der Verfassung ausdrücklich herausgestellt wird.

Liechtenstein ist Mitgliedstaat des Europarates und der Europäischen Menschenrechtskonvention. In der Präambel zur Satzung des Europarates, die Liechtenstein mit seinem Beitritt angenommen hat, wird betont, daß diese Staatengemeinschaft sich auf die Werte gründet, auf denen jede wahre Demokratie beruht. Die Europäische Menschenrechtskonvention, der Liechtenstein beigetreten ist, macht die Aufrechterhaltung der Grundfreiheiten im Sinne der Konvention ausdrücklich von einem "wahrhaft demokratischen politischen Regime" abhängig. Die Einschränkungsbestimmungen vieler Konventionsrechte kennen die ausdrückliche Formulierung "in einer demokratischen Gesellschaft ... notwendig."

Hieraus folgt, daß Liechtenstein sowohl im Sinne seiner eigenen Verfassung als auch im Sinne der Normen des Europarates als demokratischer Staat anzusehen ist, der an die Grundrechte seiner eigenen Verfassung sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention gebunden ist.

2. Die rechtliche Würdigung des Charakters des Briefes vom 27. Februar 1995

Durch den Brief vom 27. Februar hat der Landesfürst nicht schon eine bestimmte verfassungsrechtliche Entscheidung getroffen. Er hat vielmehr zunächst eine bestimmte Meinung geäußert, die sich auf das Verfassungsverständnis von Herrn Dr. Herbert Wille bezieht. Er hat dann erklärt, daß Herr Dr. Wille aufgrund seiner Haltung gegenüber der Verfassung ungeeignet für ein öffentliches Amt sei. Der Fürst hat ausdrücklich hinzugefügt, daß er

Herrn Dr. Herbert Wille nicht mehr für ein öffentliches Amt ernennen werde, falls er vom Landtag oder sonst irgendeinem Gremium vorgeschlagen werde. Außerdem hat er die Hoffnung geäußert, daß Herr Dr. Wille während des Restes der Amtszeit als Vorsitzender der Verwaltungsbeschwerdeinstanz in seinen Urteilen sich an Verfassung und Gesetze halten werde.

Mit der Ankündigung, daß er Herrn Dr. Wille für kein öffentliches Amt ernennen werde, ist der Fürst über eine bloße Meinungsäußerung hinausgegangen und hat sein künftiges staatsrechtliches Verhalten angekündigt. Das wird durch das Schreiben vom 04. April 1995 bestätigt, in dem der Fürst von seiner "Entscheidung" spricht. Diese Ankündigung muß als ein Vorgang angesehen werden, der staatsrechtlicher und konventionsrechtlicher Würdigung bedarf.

Zwar ist der Fürst rechtlich nicht an seine Ankündigung gebunden, auch wenn er sie als Entscheidung bezeichnet. Andererseits ist aber klar, daß er diese Ankündigung als Inhaber des Ernennungsrechtes getan hat. Insofern kann die Ankündigung nicht als eine bloß persönliche Stellungnahme des Fürsten qualifiziert werden. Vielmehr ergibt sich aus dem Wortlaut, dem Zusammenhang und der daraus erkennbaren Intention, daß der Landesfürst als Inhaber staatsrechtlicher Zuständigkeiten gehandelt hat.

Aus der Formulierung des Briefes vom 27.02. wird auch deutlich, daß der Fürst der Meinung war, er handele in seiner besonderen Rolle als Inhaber der Staatsgewalt. Er weist ausdrücklich darauf hin, daß beide Souveräne, Volk und Fürst, sich an Verfassung und Gesetze zu halten haben. Er weist dann ausdrücklich die These zurück, daß der Staatsgerichtshof bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Fürst und Volk (Landtag) zuständig sein könne. Das deutet darauf hin, daß der Fürst sich in seiner besonderen Rolle als ein Träger der Staatsgewalt äußern wollte und geäußert hat. Als solcher ist er an die Verfassung und die EMRK gebunden.

3. Artikel 10 EMRK

Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der von Kommission und Gerichtshof in den letzten Jahren in seiner besonderen Bedeutung als Grundlage der offenen Meinungsbildung in der Demokratie in einer Reihe von grundlegenden Entscheidungen entwickelt worden ist, schützt die offene Diskussion, gerade auch gegenüber den Amtsträgern und Inhabern der Staatsgewalt.¹

a) Der Charakter der Meinungsäußerung

Der mir vorliegende Vortrag von Dr. Herbert Wille "Wesen und Aufgaben des Staatsgerichtshofes" ist eindeutig als eine wissenschaftliche Meinungsäußerung von Artikel 10 Abs. 1 EMRK geschützt. Die dort vertretenen Auffassungen sind auch dann, wenn sie nicht

¹ Vergleiche die Entscheidungen Sunday Times, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Band 30; Lingens, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Band 103; Castells, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Band 236; Thorgeirson, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Band 239.

allgemein geteilt werden, durch Artikel 10 gewährleistet. Das gilt selbstverständlich auch, wenn sie von der Interpretation der Verfassung durch einen der Inhaber der Staatsgewalt, den Fürsten oder das Volk, das sich in Abstimmungen oder durch den Landtag äußert, abweichen sollten. Daß die vertretenen Meinungen auch sonst geäußert werden, geht aus mir vorliegenden Unterlagen hervor, ist aber ohne Bedeutung.

b) Der Eingriff in die Freiheit der Meinungsäußerung

Es stellt sich die Frage, ob das Schreiben des Fürsten als Eingriff in die Meinungsfreiheit anzusehen ist. Zunächst ist eindeutig, daß mit dem Schreiben nicht etwa eine Meinungsäußerung unterbunden wird. Vielmehr kündigt der Fürst lediglich an, daß er aus der zum Ausdruck gebrachten Verfassungsinterpretation bestimmte Konsequenzen ziehen wird. Es fragt sich, ob die Ankündigung derartiger Konsequenzen ein Eingriff in die Meinungsfreiheit sein kann.

In vielen Entscheidungen haben der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sowie die Kommission nachträgliche Sanktionen auf Meinungsäußerungen als Eingriffe in den Schutzbereich dieses Grundrechtes gewürdigt. Schon nach dem Wortlaut von Artikel 10 EMRK ist das eindeutig. Gemäß Artikel 10 Abs. 2 müssen nicht nur Strafdrohungen, sondern auch die auf der Grundlage der Strafdrohung später verhängten Strafen als Eingriffe in die Meinungsfreiheit angesehen werden. Die ausdrückliche Erklärung, der Fürst werde Herrn Dr. Wille aufgrund seiner Auffassung zu einer Rechtsfrage nie mehr für ein öffentliches Amt ernennen, ist grundsätzlich als die Ankündigung einer Sanktion der Meinungsäußerung zu würdigen, die an Artikel 10 zu messen ist.

Es kann allerdings zweifelhaft sein, wann die Ankündigung einer Sanktion, an die der Fürst rechtlich nicht gebunden ist, bereits als aktueller Eingriff in die Meinungsfreiheit gewürdigt werden muß. Hier ist der gesamte Kontext heranzuziehen. Da der Fürst aufgrund der Verfassungsauslegung seine "Entscheidung" ankündigt und bestätigt, liegt darin eine bereits jetzt unmittelbar wirksame Sanktion der Meinungsäußerung, die offenbar im Fürstentum Liechtenstein eine erhebliche Publizitätswirkung gewonnen hat. Der die betreffende Verfassungsinterpretation äußernde Vorsitzende des obersten Verwaltungsgerichts soll außerhalb des Kreises der Personen gestellt werden, die für ein Amt in Frage kommen, insbesondere auch für das von ihm zur Zeit bekleidete Amt, weil er "nicht am Boden unserer Verfassung steht", wie es im Schreiben vom 04. April heißt. Hierin muß trotz des Fehlens einer unmittelbaren Rechtswirkung eine Sanktion gesehen werden, die als solche bereits in den Schutzbereich von Artikel 10 Abs. 1 EMRK eingreift, wenn der berührte Gegenstand nicht aus anderen Gründen etwa außerhalb des Schutzbereiches der Meinungsfreiheit liegen sollte.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in den Urteilen *Glaserapp* und *Kosiek* entschieden, daß bestimmte Beschränkungen hinsichtlich der Ernennung zum öffentlichen Dienst außerhalb des Schutzbereiches von Artikel 10 liegen. Der Gerichtshof stellt fest, daß Entscheidungen auch dann nicht von Artikel 10 erfaßt werden, wenn diese den Zugang zum öffentlichen Dienst auf der Grundlage von Meinungsäußerungen betreffen.²

² Entscheidungen *Glaserapp* und *Kosiek*, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Band 104 und 105.

Es fragt sich, ob sich hieraus ergibt, daß der Brief vom 27. Februar den Schutzbereich von Artikel 10 EMRK nicht berührt. Bei Beantwortung dieser Frage muß genau analysiert werden, welches die Bedeutung der beiden genannten Urteile im vorliegenden Zusammenhang ist. Der Gerichtshof hatte es mit Fällen zu tun, in denen die rechtlichen Voraussetzungen für die Übernahme in den öffentlichen Dienst durch Normen des deutschen Bundes- und Landesrechts genau festgelegt waren. Die zuständigen Behörden hatten jeweils in eingehenden Verfahren festgestellt, daß die betroffenen Personen die Voraussetzungen nicht erfüllten. Unabhängige Gerichte hatten in mehreren Instanzen entschieden, daß die behördlichen Entscheidungen rechtmäßig waren. Auf dieser Grundlage stellte der Gerichtshof fest, daß ein Eingriff in den Schutzbereich von Artikel 10 nicht vorlag.

Ganz anders ist es im vorliegenden Fall. Der Fürst hat seine Haltung für den Fall angekündigt, daß der Landtag oder irgendein anderes Gremium Herrn Dr. Wille zur Ernennung vorschlagen werde. Er hat seine Äußerung völlig unabhängig von Voraussetzungen für die Übernahme öffentlicher Ämter nach liechtensteinischem Verfassungs- und sonstigem Recht gemacht. Damit hat er für sich in Anspruch genommen, eine Entscheidung jetzt als Sanktion für die Meinungsäußerung ankündigen zu können, ohne auf die Gründe oder die rechtlichen Voraussetzungen für einen etwaigen Ernennungsvorschlag eingehen zu müssen.

Hier ist eindeutig, daß eine bestimmte Meinungsäußerung für die Zukunft sanktioniert werden soll, ohne daß es um die rechtlichen Voraussetzungen für die Übertragung eines öffentlichen Amtes geht. Würde man derartige Sanktionen für zulässig halten, so könnte die Garantie von Artikel 10 leicht völlig ausgehöhlt werden. Anders als in den Fällen, in denen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Zugang zum öffentlichen Dienst als "at the heart of the issue" angesehen hat (Kosiek, Glasenapp), muß hier die Sanktion als der zentrale Punkt angesehen werden. Das zeigt gerade auch der Zeitpunkt der Ankündigung unmittelbar nach der Meinungsäußerung. Daher liegt ein Eingriff in den Schutzbereich von Artikel 10 Abs. 1 vor.

c) Keine Rechtfertigung nach Artikel 10 Abs. 2

Es bedarf keiner längeren Darlegung, daß eine Rechtfertigung der vom Fürsten angekündigten Sanktion nach Artikel 10 Abs. 2 der EMRK nicht möglich ist. Weder ist diese Art der Sanktion vom liechtensteinischen Recht vorgesehen, noch kann sie als in einer demokratischen Gesellschaft notwendig angesehen werden.

Insofern liegt eine Verletzung von Artikel 10 EMRK vor.

4. Der Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit

Es fragt sich, inwiefern in dem Schreiben ein Eingriff in die Unabhängigkeit der Gerichte, speziell in die richterliche Unabhängigkeit des Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz, gesehen werden muß. Dabei wird davon ausgegangen, daß diese Verwaltungsbeschwerdeinstanz als Gericht im Sinne von Artikel 6 EMRK anzusehen ist. Das muß angenommen werden. Auch der liechtensteinische Staatsgerichtshof hat die Verwaltungsbe-

schwerdeinstanz in ständiger Rechtsprechung als Verwaltungsgericht mit der verfassungsmäßigen Garantie der Unabhängigkeit bezeichnet. Die Richter werden vom Landtag gewählt. Der Vorsitzende wird auf Vorschlag des Landtages vom Fürsten ernannt.

Die Ankündigung des Fürsten bedeutet, daß der Vorsitzende des Verwaltungsgerichts mit seiner Wiederernennung nach Neuwahl nicht rechnen kann. Mit dem letzten Satz des Schreibens wird ihm gegenüber die Hoffnung ausgedrückt, daß er sich während des Restes seiner Amtszeit als Vorsitzender in seinen Urteilen an Verfassung und Gesetz halten werde. Hier handelt es sich zwar um eine allgemeine Aussage, deren Inhalt an sich selbstverständlich ist. Auf dem besagten Hintergrund stellt sich aber die Frage, ob darin nicht ein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit zu sehen ist, weil der Fürst in dem Kleinstaat Liechtenstein in besonderer Weise Druck auf den Vorsitzenden des höchsten Verwaltungsgerichts ausübt.

Es bedürfte genauerer Feststellungen, wie und zu welchem Zeitpunkt die fraglichen Äußerungen öffentlich geworden sind. Nach den mir vorliegenden Unterlagen sind sie jedenfalls nach einiger Zeit in der Presse berichtet worden. Es kann schwerlich bestritten werden, daß ein Richter unter derartigen Umständen in eine besondere Lage gerät, die bei seinen späteren Entscheidungen bedeutsam werden kann.

Wenn der Vorsitzende des Verwaltungsgerichts in einer Sache, in der der Fürst eine bestimmte Haltung eingenommen hat, zur Entscheidung berufen ist, so dürfte eine öffentliche Ankündigung der Art, wie sie hier vorliegt, wohl nicht lediglich als eine selbstverständliche Umschreibung der Rechtsbindung des Verwaltungsgerichts verstanden werden. Freilich entzieht es sich meiner Kenntnis, inwieweit derartige Fallkonstellationen denkbar sind. Wichtig erscheint aber, daß der Betroffene die Erklärung als "Versuch, in die richterliche Unabhängigkeit einzugreifen", bezeichnet hat.

Unter diesen Umständen komme ich zu dem Ergebnis, daß es sich hier um einen vom Fürsten vorgenommenen Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit des Vorsitzenden des obersten liechtensteinischen Verwaltungsgerichts handeln dürfte. Dabei ist nicht entscheidend, ob und inwieweit sich hieraus auch ein Individualrecht des betroffenen Vorsitzenden ergeben könnte oder inwieweit sich dieser etwa in Verfahren als befangen erklären wird.

5. Das Prinzip der Gewaltenteilung - Eingriff in die richterliche Gewalt

Das liechtensteinische Verfassungsrecht sowie die Europäische Menschenrechtskonvention beruhen auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung, jedenfalls insoweit es sich um die alleinige Zuständigkeit der Gerichte für die endgültige Entscheidung von Rechtsfragen handelt. Dieses ist die wesentliche Garantie von Artikel 6 EMRK. Dieser Grundsatz ist von der EMRK allerdings nur für Strafsachen und den Bereich der "civil rights" festgelegt, wozu staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen Staatsorganen nicht gehören. Dennoch ist das Prinzip hier von Bedeutung.

Die Vorstellung des Fürsten, er könne eine bestimmte Rechtsfrage, nämlich die der Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Fürst und Landtag entscheiden und seine Entscheidung über die Bedeutung der Verfassung zur

Grundlage seines staatsrechtlichen Verhaltens bei der Ernennung von Richtern machen, wirft Fragen für den Grundsatz der Gewaltenteilung auf.

Selbst wenn über die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes im einzelnen Streit bestehen mag, so ist jedenfalls klar, daß nur dieses Gericht selbst diesen Streit nach liechtensteinischem Verfassungsrecht endgültig entscheiden kann. Es gehört gerade zu den wesentlichen Grundsätzen der Gewaltenteilung, daß Gerichte auch das letzte Wort bei der Klärung ihrer Zuständigkeit zur Entscheidung von Rechtsfragen haben.

Artikel 112 der liechtensteinischen Verfassung, dessen Auslegung umstritten ist, gibt dem Staatsgerichtshof eindeutig die Zuständigkeit, in voller richterlicher Unabhängigkeit, die von Artikel 106 garantiert ist, darüber zu entscheiden, wie weit seine Kompetenz aufgrund dieser Verfassungsbestimmung reicht. Wo staatsrechtliche Fragen einem Gericht übertragen sind, kann nur dieses Gericht eine endgültig bindende Entscheidung treffen. Das gilt auch für die Frage seiner Zuständigkeit, wie sie in Artikel 112 der liechtensteinischen Verfassung niedergelegt ist. Insofern verstößt der Landesfürst gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung, wenn er eine bestimmte Auslegung des Artikel 112 mit Sanktionen bei der Richterernennung durchzusetzen versucht. Das gilt insbesondere, da unmittelbar erkennbar ist, welche staatsrechtliche Bedeutung für die Stellung des Landesfürsten die Frage hat, ob Artikel 112 auch Streitigkeiten zwischen dem Landesfürsten und dem Landtag erfaßt, wie es offenbar in dem Bericht und Antrag der Regierung vom 08.10.1991 an den Landtag zum Staatsgerichtshofgesetz jedenfalls die Rechtsmeinung der Regierung gewesen ist.³

Die hier auftretende Problematik darf nicht etwa verwechselt werden mit der Frage, ob es ein Prinzip gibt, wonach es geboten ist, daß alle staatsrechtlichen Fragen auch durch ein Gericht entschieden werden können. Dieses kann man jedenfalls nicht als ein allgemeines Prinzip formulieren, das etwa in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegt wäre. Bekanntlich gibt es viele europäische Rechtsstaaten, in denen staatsrechtliche Fragen nicht generell vor ein Gericht gebracht werden können. In der Schweiz kann ein Bundesgesetz vom Bundesgericht nicht auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüft werden (Art. 113 Schweizerische Bundesverfassung). Wo es nicht möglich ist, bestimmte staatsrechtliche Fragen einer richterlichen Klärung zuzuführen, setzt sich letztlich die Auffassung des Staatsorgans durch, das jeweils zur Entscheidung berufen ist. So ist ein Schweizerisches Bundesgesetz gültig, nachdem es in einem ordnungsmäßigen Verfahren von den gesetzgebenden Körperschaften angenommen worden ist.

Es muß aber besonders betont werden, daß im liechtensteinischen Verfassungsrecht die Entscheidung über die Auslegung von Artikel 112 der Verfassung eindeutig Sache des Staatsgerichtshofes ist.

Selbst wenn man davon ausgehen würde, daß die verfassungsrechtliche Auffassung des Landesfürsten die einzig mögliche für die Auslegung von Artikel 112 ist, liegt ein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip darin, daß der Landesfürst den Versuch macht, diese Auffassung durch Sanktionen in einem anderen staatsrechtlichen Zusammenhang, nämlich bei der Ernennung zu öffentlichen Ämtern, durchzusetzen. Die in dem Schreiben für die Ernennung von Richtern dargelegte staatsrechtliche Vorstellung würde bedeuten, daß nur

³ Bericht und Antrag der Regierung (vom 8.10.1991) an den Landtag zum Staatsgerichtshof-Gesetz Nr. 71/1991, S. 19.

Richter mit einer bestimmten, dem Landesfürsten genehmen Meinung ernannt werden könnten. Damit würde das System der Gewaltenteilung unterlaufen. Zwar gibt es Verfahren der Zustimmung zur Richterernennung, etwa durch den Senat in den USA, bei denen die Haltung des Kandidaten zu Rechtsfragen eine Rolle spielen kann. Aber hier ist das Zustimmungsgremium pluralistisch besetzt, und es äußert keine eigene Auffassung zu Rechtsfragen. Die Lage ist insofern also nicht vergleichbar.

Die Durchsetzung der vom Landesfürsten vertretenen Auffassung zu der Auslegung von Artikel 112 bei der Richter- oder sonstigen Ernennung zu öffentlichen Ämtern muß als ein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip angesehen werden, weil der Staatsgerichtshof allein zuständig ist, über die Auslegung von Artikel 112 zu entscheiden.

6. Eingriff in das Prinzip der Gewaltenteilung bei Ernennung von Amtsträgern

Ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung liegt aber auch in der Ankündigung der Nichternennung bei Vorschlag durch den Landtag oder ein anderes vorschlagsberechtigtes Staatsorgan.

Das in der Verfassung vorgesehene Verfahren der Ernennung durch den Landesfürsten auf Vorschlag anderer Organe setzt voraus, daß der Fürst sein staatsrechtliches Ermessen fehlerfrei ausübt, nachdem ihm der Vorschlag des Landtages oder des anderen Gremiums zugegangen ist. Eine Ankündigung, eine bestimmte Person aufgrund ihrer Meinung niemals zu ernennen, ist ein Eingriff in das in diesem Ernennungssystem zum Ausdruck kommende Prinzip der Gewaltenteilung, insbesondere zwischen Landtag und Landesfürst.

Gerade bei der auf dem Grundsatz der Dualität der Staatsgewalt gemäß Artikel 2 beruhenden liechtensteinischen Verfassung müssen die Regelungen der Ernennung, in denen die demokratische Grundlage des Fürstentums, wie sie ebenfalls in Artikel 2 umschrieben ist, zum Ausdruck kommt, besonders ernst genommen werden. Wo ein Vorschlag des Landtages an den Landesfürsten Grundlage des Verfahrens ist, kommt in dem Vorschlag des Landtages das demokratische Element klar zum Ausdruck. Aber auch wo andere demokratisch legitimierte Gremien derartige Vorschläge zu machen haben, gilt derselbe Grundsatz.

Der Landesfürst als Staatsorgan kann sein staatsrechtliches Ermessen erst dann ausüben, wenn ihm der entsprechende Vorschlag, möglicherweise mit einer schriftlichen oder mündlichen Begründung, vorgelegt wird.

Ein Vergleich mit der Mitwirkung des Landesfürsten an der Gesetzgebung erscheint sinnvoll. Wenn der Landtag ein Gesetz beschließt, so ist die Sanktion des Landesfürsten notwendig. Sie kann aber staatsrechtlich erst erteilt werden, wenn dem Landesfürsten das beschlossene Gesetz vorgelegt wird. Besonders klar wird dieser Grundsatz, wenn es sich um ein Gesetz handelt, das gemäß Artikel 66 der Verfassung vom Volk beschlossen worden ist. Zwar ist auch hier die selbständige Sanktion durch den Landesfürsten zum verfassungsrechtlichen Inkrafttreten notwendig. Es wäre aber ein klarer Verstoß gegen die staatsrechtliche Ordnung, wenn der Landesfürst etwa vor der Volksabstimmung erklären würde, daß er die Sanktion niemals erteilen werde.

Ebenso muß es als Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung angesehen werden, wenn der Landesfürst die Ernennung einer bestimmten Person zu allen öffentlichen Ämtern im voraus ablehnt, ohne die Gründe für einen Vorschlag zur Ernennung dieser Person überhaupt würdigen zu können.

7. Zusammenfassung

- a) Die in dem Brief vom 27.02. zum Ausdruck gekommene und am 04.04. bestätigte Entscheidung des Landesfürsten, Herrn Dr. Wille wegen einer geäußerten Rechtsauffassung zu staatsrechtlichen Fragen nie mehr zu öffentlichen Ämtern zu ernennen, ist ein Verstoß gegen die Freiheit zur Meinungsäußerung nach Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention.
- b) In dem durch die Erklärungen des Landesfürsten auf den Vorsitzenden des obersten Verwaltungsgerichts ausgeübten Druck dürfte unter Berücksichtigung der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit des Vorsitzenden des Verwaltungsgerichts zu sehen sein.
- c) Die Durchsetzung einer bestimmten Rechtsauffassung zur Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs nach Artikel 112 der liechtensteinischen Verfassung bei der Ernennung von Amtsträgern ist ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung, das allein dem Staatsgerichtshof die Zuständigkeit zur Interpretation von Artikel 112 gibt.
- d) Es ist ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung, wenn der Landesfürst die Nichternennung einer bestimmten Person ankündigt, ohne daß ihm ein ordnungsgemäß zustande gekommener Vorschlag für die Ernennung vorliegt.

Heidelberg, den 18. Mai 1995

gez. Jochen Abr. Frowein

Zur Verfassungsbindung des Landesfürsten

von

Prof. Dr. Wolfram Höfling, M.A.

Inhaber des Lehrstuhls für
Staats- und Verwaltungsrecht
an der Justus-Liebig-Universität Giessen

Giessen / Deutschland

Gliederung:

A. Sachverhalt und verfassungsrechtliche Problemstellung.....	21
I. Sachverhalt	21
II. Aufgeworfene verfassungsrechtliche Fragen.....	22
B. Gutachtliche Stellungnahme.....	22
I. Zur Grundrechtsrelevanz der Mitteilung des Fürsten vom 27. Februar 1995...	22
1.) Grundsätzliches zur Verfassungsbindung des Fürsten	22
2.) Die Mitteilung des Fürsten vom 27. Februar 1995 als verfassungsrechtlich relevanter Akt	23
a) Die Mitteilung des Fürsten als persönliches bzw. privates Schreiben?	23
b) Fehlende Gegenzeichnung der Mitteilung	24
3.) Zwischenergebnis	24
II. Das Grundrecht des gleichen Zugangs zu den öffentlichen Ämtern gem. Art. 31 Abs. 1 S. 2 LV	24
1.) Sachlicher Gewährleistungsgehalt und Sinn der Regelung	24
2.) Grundrechtseingriff.....	26
3.) Zwischenergebnis	27
III. Die Wissenschaftsfreiheit als ein Unterfall der Meinungsfreiheit gem. Art. 40 1. Hs. LV bzw. Art. 10 Abs. 1 EMRK	28
1.) Sachlicher Gewährleistungsbereich.....	28
2.) Persönlicher Gewährleistungsbereich - Grundrechtsschutz auch im sog. Sonderstatusverhältnis	29
3.) Grundrechtseingriff.....	29
4.) Zwischenergebnis	31
IV. Richterliche Unabhängigkeit	31
1.) Verfassungsrechtliche Gewährleistung und Bedeutung	31
2.) Zur Konnexität von sachlicher und persönlicher Unabhängigkeit	32
3.) Eingriff.....	33
4.) Zwischenergebnis	34
C. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	34

A. Sachverhalt und verfassungsrechtliche Problemstellung

I. Sachverhalt

Unter dem 27. Februar 1995 teilte der Landesfürst in einem an den Präsidenten¹ der Fürstlich-Liechtensteinischen Verwaltungsbeschwerdeinstanz (im folgenden: VBI) gerichteten Brief mit: „In meinen Augen sind Sie, Herr Dr. Wille, aufgrund Ihrer Haltung gegenüber der Verfassung ungeeignet für ein öffentliches Amt. Ich habe nicht die Absicht, mich mit Ihnen öffentlich oder privat in eine lange Auseinandersetzung einzulassen, aber ich möchte Ihnen rechtzeitig mitteilen, daß ich Sie nicht mehr für ein öffentliches Amt ernennen werde, sollten Sie mir vom Landtag oder sonst einem Gremium vorgeschlagen werden. Es verbleibt mir die Hoffnung, daß Sie sich während des Restes Ihrer Amtszeit als Präsident der Verwaltungsbeschwerdeinstanz in Ihren Urteilen an Verfassung und Gesetze halten.“

Anlaß für diese Mitteilung des Fürsten war nach seinen eigenen Angaben ein Vortrag von Dr. Wille im Rahmen einer Veranstaltungsreihe des Liechtenstein-Instituts über „Verfassungsgerichtsbarkeit und Grundrechte“.² In seinem Referat zum Thema „Wesen und Aufgaben des Staatsgerichtshofes“ hatte Dr. Wille in einer Bestandsaufnahme der Kompetenzen des Staatsgerichtshofes (im folgenden: StGH) auch auf Art. 112 LV verwiesen: Insoweit fungiere der Staatsgerichtshof als Interpretationsgerichtshof „bei einem Auslegungstreit zwischen Fürst (Regierung) und Landtag“.³

Der Vorsitzende der VBI wandte sich nach Erhalt der fürstlichen Mitteilung an den Präsidenten des Landtags und teilte diesem mit, daß er durch den Brief des Fürsten seine richterliche Tätigkeit in Frage gestellt sehe. Gegenüber dem Fürsten selbst legte er in einem Schreiben vom 20. März 1995 seine Position wie folgt dar: „Ihre Erklärung, mich nicht mehr für ein öffentliches Amt zu ernennen, stellt einen Eingriff in die von der Verfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierte Meinungs- und Wissenschaftsfreiheit dar. Sie bedeutet eine Infragestellung des verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechts auf gleichen Zugang zu den öffentlichen Ämtern. Ihre Erklärung ist ein Versuch, in die richterliche Unabhängigkeit einzugreifen. Ich erachte mich als in meinen Persönlichkeitsrechten betroffen.“

Der Fürst nahm sodann in einem Telefoninterview mit dem Liechtensteiner Vaterland - veröffentlicht am 1.4.1995 - zu dem Vorgang Stellung. Herrn Dr. Wille teilte er schließlich mit Schreiben vom 4.4.1995 mit, es stehe dem Fürsten frei, einem ihm vom Landtag vorge-

¹ Gemeint wohl: Vorsitzenden.

² Der Fürst bezieht sich dabei auf einen Bericht im Liechtensteiner Volksblatt vom 17. Februar 1995.

³ Als Beleg wird dabei Bezug genommen auf: Batliner, Gerard, LPS 14 (1990), S. 91, 105 ff.; den Antrag der Regierung an den Landtag zum Staatsgerichtshof-Gesetz Nr. 71/1991, S. 19.

schlagenen Kandidaten für ein öffentliches Amt zu ernennen oder auch nicht. Der Fürst müsse auch nicht begründen, weshalb er einen Kandidaten ernenne oder nicht ernenne. Die an ein bestimmtes Verhalten anknüpfende Handhabung des Ernennungsrechts stelle im übrigen keinen Eingriff in die von der Verfassung und der EMRK garantierte Meinungs- und Wissenschaftsfreiheit dar.

II. Aufgeworfene verfassungsrechtliche Fragen

Im Zusammenhang mit den skizzierten Vorgängen hat mich das Liechtenstein-Institut, an dem Herr Dr. Wille - neben seiner Tätigkeit als Vorsitzender der VBI - als Forschungsauftraggeber tätig ist, um eine gutachtliche Stellungnahme zu den aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen gebeten.

Zweifelhaft ist insbesondere die Vereinbarkeit der Mitteilung des Fürsten vom 27. Februar 1995 mit

- dem Recht auf gleichen Zugang zu den öffentlichen Ämtern gem. Art. 31 Abs. 1 S. 2 LV,⁴
- der grundrechtlichen Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit (Art. 40 1. Hs. LV; Art. 10 Abs. 1 EMRK)⁵
- und dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit.⁶

Vorab klärungsbedürftig ist die Frage, ob und inwieweit die schriftliche Mitteilung des Fürsten als ein verfassungsrechtlich relevanter Akt qualifiziert werden kann und ob die Grundrechte überhaupt Schutz gegenüber fürstlichen Akten gewähren.⁷

B. Gutachtliche Stellungnahme

I. Zur Grundrechtsrelevanz der Mitteilung des Fürsten vom 27. Februar 1995

1.) Grundsätzliches zur Verfassungsbindung des Fürsten

Nach Art. 7 Abs. 2 LV ist die Person des Fürsten „geheiligt und unverletzlich“. Könnte diese Bestimmung als eine materielle Regelung gedeutet werden, welche fürstliche Akte gleichsam als verfassungsexemte Maßnahmen qualifiziert, käme eine grundrechtliche Bewertung der Mitteilung des Fürsten an den Vorsitzenden der VBI von vorneherein nicht in Betracht. Dann liefe nämlich die Abwehrfunktion der Grundrechte partiell leer: Ihr rechtstechnisch-konstruktiver Gehalt, nämlich die Beeinträchtigung subjektiver Rechtspositionen durch die Staatsgewalt zu unterbinden, erfaßte in diesem Fall einen Teil dieser Staatsgewalt nicht. Die Grundrechtsbindung der Staatsgewalt wäre nicht umfassend, sondern im Blick auf das dem Fürsten zur Ausübung zugewiesene „Recht an der Staatsgewalt“ (Art. 7 Abs. 1 LV) reduziert.

⁴ Dazu B. II.

⁵ Dazu B. III.

⁶ Dazu B. IV.

⁷ Dazu sogleich B. I.

Indes scheidet eine solche materielle Interpretation des Art. 7 Abs. 2 LV aus. Sowohl grammatikalische als auch systematische Auslegungsgesichtspunkte stehen dem entgegen.

(1) Schon der Wortlaut des Art. 7 Abs. 2 LV stellt explizit auf die „Person“ des Fürsten ab und erklärt (nur) diese für geheiligt und unverletzlich. Dies kann sinnvollerweise allein im Sinne einer persönlichen Unverantwortlichkeit gedeutet werden.⁸

(2) Dem entspricht auch der unmittelbare systematische Kontext, in dem die beiden Absätze des Art. 7 LV stehen. Art. 7 Abs. 1 LV bezeichnet den Landesfürsten als das Oberhaupt des Staates und stellt sodann unmißverständlich klar, daß er „sein Recht an der Staatsgewalt in Gemäßheit der Bestimmungen dieser Verfassung und der übrigen Gesetze aus(übt).“ In Übereinstimmung damit unterwirft die Landesverfassung auch an anderen Stellen den Fürsten der Beobachtung der Bestimmungen der Verfassung (siehe z.B. Art. 2, 11, 13 LV).

Die „Unverletzlichkeitsklausel“ kann demzufolge nicht materiell, sondern nur formell-prozedural gedeutet werden. Art. 7 Abs. 2 LV statuiert mit anderen Worten nur, daß der Fürst als Person nicht zur Verantwortung für ein bestimmtes Verhalten gezogen werden kann. Seine materielle Bindung an die Verfassung bleibt davon unberührt; dementsprechend können fürstliche Akte auch auf ihre Verfassungskonformität hin untersucht werden.

2.) Die Mitteilung des Fürsten vom 27. Februar 1995 als verfassungsrechtlich relevanter Akt

Bedenken dagegen, daß die Mitteilung des Fürsten vom 27. Februar 1995 einer verfassungsrechtlichen Bewertung unterzogen werden kann, ergeben sich allerdings unter Umständen in anderer Hinsicht.

a) Die Mitteilung des Fürsten als persönliches bzw. privates Schreiben?

Der Fürst hat in dem bereits erwähnten Telefoninterview mit dem Liechtensteiner Vaterland vom 1.4.1995 erklärt, das Schreiben vom 27. Februar 1995 sei ein an Dr. Wille „persönlich“ gerichteter Brief gewesen. Übereinstimmend hiermit nennt er in seinem Schreiben vom 4.4.1995 die Mitteilung vom 27. Februar 1995 einen „persönlichen“ Brief. Wenn und soweit der Fürst mit dieser Einschätzung seines Schreibens vom 27. Februar 1995 dieses - gleichsam in einem Akt nachträglicher „Privatisierung“ - als verfassungsrechtlich irrelevant qualifizieren will, kann dem nicht gefolgt werden. Sowohl die Form der Mitteilung als auch der Inhalt sprechen eindeutig gegen ein bloß persönliches Schreiben. Der Brief vom 27. Februar 1995 ist ebenso wie derjenige vom 4.4.1995 nicht an Dr. Wille als Privatperson gerichtet, sondern an ihn als den „Präsidenten“ der VBI. Dem entspricht auch der Inhalt der Mitteilung, in welcher der Fürst u.a. die Amtsführung des Vorsitzenden der VBI anspricht. Vor allem aber thematisiert der Fürst zentral seine Haltung zur zukünftigen Besetzung öffentlicher Ämter im Fürstentum, was die Person von Herrn Dr. Wille angeht. Die kategorische Festlegung des Fürsten hinsichtlich seiner rechtlichen Handlungsmöglichkeiten ist unzweifelhaft keine „private“ bzw. „persönliche“ Mitteilung. Der Fürst selbst hat deshalb auch - durchaus zutreffend - in seinem Schreiben

⁸ Vgl. auch Ludwig von Rönne, Das Staats-Recht der Preußischen Monarchie, 1. Band, 1. Abtheilung, 3. Aufl. 1869, S. 168; Ernst-Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 3, 3. Aufl. 1988, S. 55; s. ferner Conrad Bornhak, Preußisches Staatsrecht, 1. Band, 2. Aufl. 1911, S. 135, der vom Herrscher „innerhalb der verfassungsmäßigen Schranken“ spricht.

vom 4.4.1995 diesbezüglich von seiner „Entscheidung“ gesprochen. Darüber hinaus verweist er in diesem Kontext auch nachdrücklich auf seine kompetenzielle Position, so wie er sie deutet.

Alles in allem: Die Mitteilung des Fürsten vom 27. Februar 1995 kann nicht als Akt „in rebus privatis“ ohne verfassungsrechtliche Relevanz qualifiziert werden.

b) Fehlende Gegenzeichnung der Mitteilung

Es bleibt damit nur die Möglichkeit, die Mitteilung des Fürsten vom 27. Februar 1995 als hoheitlichen Akt zu verstehen. Ein hoheitlicher Akt des Fürsten bedarf aber der Gegenzeichnung (vgl. auch Art. 85 LV),⁹ an der es im vorliegenden Fall fehlt.

Die mangelnde Kontrasignatur des Aktes vermag indessen diesem den Charakter als grundrechtsrelevante Maßnahme nicht zu nehmen. Die Beantwortung der Frage, ob ein Grundrechtseingriff vorliegt oder nicht, hängt nicht von der Rechtsförmlichkeit bzw. Rechtswirksamkeit der zu beurteilenden Maßnahme ab. Die grundrechtlichen Garantien können auch durch faktische Eingriffe, etwa mittelbare Verhaltensbeeinflussungen,¹⁰ verletzt werden. Im übrigen fixiert die - nicht gegengezeichnete - Mitteilung des Fürsten an den Vorsitzenden der VBI seine Haltung im Blick auf zukünftig vorzunehmende Ernennungsentscheidungen. Die insoweit angekündigte Negativentscheidung, also die Nichternennung durch den Fürsten, ist aber ihrerseits durch das Gegenzeichnungsgebot nicht präjudiziert.

3.) Zwischenergebnis

Einer näheren grundrechtlichen Beurteilung der fürstlichen Mitteilung vom 27. Februar 1995 steht weder deren - angeblich - „persönlicher“ Charakter noch die fehlende Kontrasignatur entgegen.

II. Das Grundrecht des gleichen Zugangs zu den öffentlichen Ämtern gem. Art. 31 Abs. 1 S. 2 LV

1.) Sachlicher Gewährleistungsgehalt und Sinn der Regelung

Die Landesverfassung garantiert in Art. 31 Abs. 1 S. 2 LV allen Landesangehörigen unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen das Recht auf gleichen Zugang zu den öffentlichen Ämtern. Der unmittelbare systematische und inhaltliche Kontext zu Art. 31 Abs. 1

⁹ Eingehend zur Gegenzeichnung: Gerard Batliner, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht, in: Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921 (LPS 21), 1994, S. 15 (87 ff.); ferner Walter Kieber, Regierung, Regierungschef, Landesverwaltung, in: ebenda, S. 289 (319 ff.).

¹⁰ Dazu siehe näher B. III. 3.

S. 1 LV qualifiziert die Vorschrift als spezielle Gleichheitsgewährleistung.¹¹ Der Begriff des öffentlichen Amtes, den die Verfassungsbestimmung verwendet, ist weit auszulegen.¹²

Auch der Staatsgerichtshof beschränkt die Grundrechtsgarantie nicht auf den Zugang zu einer Beamtenposition im engeren Sinne. Er hat vielmehr die Stellung eines Jagdaufsehers als öffentliches Amt im Sinne der Verfassungsbestimmung qualifiziert.¹³ Neben den Beamten bekleiden jedenfalls auch Richter und Regierungsmitglieder öffentliche Ämter, deren Zugänglichkeit nach Maßgabe des Gleichheitsgebotes durch Art. 31 Abs. 1 S. 2 LV garantiert ist.

Anders als die einschlägige Bestimmung der deutschen Verfassung, Art. 33 Abs. 2 GG, nennt Art. 31 Abs. 1 S. 2 LV keine Kriterien, welche die Verwirklichung des Zugangsanspruchs normativ steuern. Doch ergeben sich diese aus dem Charakter der Grundrechtsvorschrift als einer besonderen, sachbereichsspezifischen Gleichheitsgarantie.

Schon Anfang der 60er Jahre hat der Staatsgerichtshof den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 31 Abs. 1 LV) als Sachgerechtigkeitsgebot gedeutet¹⁴: Eine unterschiedliche Behandlung lasse sich nur rechtfertigen, wenn die Verschiedenheit nicht in irgendwelchen, sondern in solchen tatsächlichen Momenten vorliege, welche nach anerkannten Grundsätzen der geltenden Staats- und Rechtsordnung für die Normierung gerade des bestimmten Rechtsgebietes, um welche es sich handle, von Erheblichkeit sein könne.¹⁵

Durch die Bezugnahme auf den speziellen Lebensbereich des öffentlichen Dienstes erfährt dieses Sachgerechtigkeitspostulat in Art. 31 Abs.1 S. 2 LV seine besondere Ausprägung. Die Kriterien für den Ämterzugang ergeben sich aus dem jeweils zu besetzenden Amt. Jedes Amt verkörpert bestimmte, dienstrechtlich näher definierte Leistungserwartungen, denen die Bewerber gewachsen sein müssen. Im einzelnen hängen die Leistungserwartungen ab von der Art des jeweiligen Dienstverhältnisses, der Laufbahn, den wahrzunehmenden Aufgaben und sonstigen Merkmalen, die das einschlägige Dienstrecht statuiert.¹⁶

Die Berufung in ein (politisches) Regierungsamt folgt dementsprechend anderen Auswahlkriterien als die Besetzung eines (fachlichen) Vollzugsamtes in Exekutive oder Judikative. Zentrales Maßstabelement ist insoweit die Eignung, wobei der Begriff namentlich in seiner negativen Differenzierungsdimension - d.h. als Verbot eignungsfremder Personalentscheidungen - relevant wird.

Unabhängig vom jeweiligen Amt und ganz prinzipiell muß jedoch die normative Doppelfunktion der verfassungsrechtlichen Zugangsgleichheit gem. Art. 31 Abs. 1 S. 2 LV beachtet werden: In ihrem objektiv-rechtlichen, d.h. staatsorganisationsrechtlichen Bedeutungs-

¹¹ Siehe auch Wolfram Höfling, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung, 1994, S. 224; für Österreich vgl. Robert Walter/Heinz Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 6. Aufl. 1988, Rn. 1359.

¹² Übereinstimmend implizit auch Michael Ritter, Das liechtensteinische Beamtenrecht, 1992, S. 125 ff. in Verbindung mit Kapitelüberschrift 7 (S. 169) und S. 171; ferner Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht, Rn. 1360; Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, S. 346.

¹³ Nicht veröffentlichte Entscheidung vom 21. November 1955; ferner Vorstellungsentscheidung vom 28. Juli 1956, ELG 1955-61, 111 ff.

¹⁴ Näher hierzu Höfling, Grundrechtsordnung, S. 205 ff.

¹⁵ So grundlegend Staatsgerichtshof 1961/3 - Gutachten vom 27. Juni 1961, ELG 1962-1966, 184 (186); ferner etwa StGH 1963/1 - Entscheidung vom 17. Oktober 1963, ELG 1962-1966, 204 (206).

¹⁶ Siehe nur Josef Isensee, Öffentlicher Dienst, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 32 Rn. 3 (S. 1544).

gehalt sichert die Bestimmung die funktionsadäquate Besetzung von Regierungs-, Verwaltungs- und Richterämtern mit geeigneten Personen. Als verfassungsmäßig gewährleistet, subjektives Recht garantiert Art. 31 Abs. 1 S. 2 LV eine willkürfreie, sachgerechte, allein auf amtlich-funktionale Aspekte konzentrierte Entscheidung.¹⁷

2.) Grundrechtseingriff

Mit dem so skizzierten Gewährleistungsgehalt des Art. 31 Abs. 1 S. 2 LV unvereinbar ist die Inanspruchnahme einer freien und nicht begründungsbedürftigen Ernennungsbefugnis eines Staatsorgans. Könnte der Fürst, dem nach Art. 11 LV nicht nur die Ernennung der Staatsbeamten,¹⁸ sondern auch der Regierungsmitglieder (siehe Art. 79 Abs. 2 LV) sowie der meisten Richter (siehe Art. 77 Abs. 1, 102 Abs. 3, 105 LV) obliegt, nach Belieben - und das heißt: willkürlich - entscheiden, liefe die Grundrechtsgewährleistung des Art. 31 Abs.1 S. 2 LV leer.

Ein derartiges Interpretationsergebnis wäre nicht vereinbar mit der - einen gemeineuropäischen Standard rezipierenden - Judikatur des Staatsgerichtshofs, derzufolge Grundrechte nicht durch zu weit gehende Einschränkungen ausgehöhlt werden dürfen.¹⁹ Zugleich wäre eine schrankenlose Befugnis des Fürsten zur Ernennungsverweigerung auch inkompatibel mit der allgemein anerkannten objektiv-rechtlichen Funktion der Grundrechte als negative Kompetenznormen. In dieser Funktion begrenzen die Grundrechtsgewährleistungen den Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Staatsorgane.²⁰ M.a.W.: Soweit der definitive Gewährleistungsgehalt des Art. 31 Abs. 1 S. 2 LV reicht, ist die Ernennungsbefugnis des Fürsten zurückgedrängt.²¹

Es ist deshalb festzuhalten: Jede Maßnahme, welche die verfassungsrechtlich garantierte Chancengleichheit beim Zugang zu den öffentlichen Ämtern mittels sachwidriger Auswahlkriterien relativiert, stellt einen nicht rechtfertigungsfähigen Grundrechtseingriff dar. Mit anderen Worten: Jede Anlegung eines eignungsfernen Maßstabes bei der Bewerberauswahl verletzt das Recht auf Zugangsgleichheit.

Die Mitteilung des Fürsten vom 27. Februar 1995 - bekräftigt durch das Schreiben vom 4.4.1995 - stellt nun ein Musterbeispiel für einen derartigen Grundrechtseingriff dar. Die kategorische, unbedingte und endgültige Festlegung des Fürsten, Herrn Dr. Wille „nicht mehr für ein öffentliches Amt (zu) ernennen..., sollten Sie mir vom Landtag oder sonst irgendeinem Gremium vorgeschlagen werden“, wird dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu öffentlichen Ämtern nicht gerecht.

¹⁷ Auch hierzu Isensee, a.a.O. Rn. 35 (S. 1543) mit weiteren Nachweisen; ders., Der Zugang zum öffentlichen Dienst, in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung - Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, 1978, S. 337 ff.; ferner Stefan Müller, Die Bedeutung von Art. 4 BV bei der Besetzung öffentlicher Stellen, 1981, S. 23 ff.

¹⁸ Dazu und zu der abweichenden liechtensteinischen Praxis ausführlich Ritter, Beamtenrecht, S. 74 ff.

¹⁹ StGH 1985/11 - Urteil vom 2. Mai 1988, LES 1988, 94 (99); siehe hierzu Höfling, Grundrechtsordnung, S. 45.

²⁰ Vgl. dazu Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl. 1993, Rn. 290 ff.; Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rn. 79 ff.; Wolfram Höfling, Offene Grundrechtsinterpretation, 1987, S. 73.

²¹ Grundsätzlich zum Verhältnis von Kompetenznormen und Grundrechten: StGH 1985/11 - nicht veröffentlichtes Urteil vom 5. Mai 1987, S. 7.

Der Sache nach bedeutet diese vorweggenommene Entscheidung: Art. 31 Abs. 1 S. 2 LV ist für den Betroffenen faktisch außer Kraft gesetzt. Über ihn ist damit ein partielles Berufsverbot verhängt.

Die Bezugnahme auf eine wissenschaftliche Äußerung²² als Anknüpfungspunkt für eine pauschale negative Besetzungsentscheidung erfüllt in gerade prototypischer Weise die Voraussetzung einer diskriminierend-willkürlichen Eignungswertung. Ohne eine sachbezogene, amtlich-funktionale Argumentation auch nur anzudeuten, disqualifiziert die fürstliche Mitteilung vom 27.2.1995 die knappe These eines wissenschaftlichen Vortrages²³ als Ausdruck einer verfassungsfeindlichen Haltung und schließt hieraus auf eine generelle Ungeeignetheit des Betroffenen für ein öffentliches Amt.

Im übrigen besteht Anlaß zu der Annahme, daß damit eine nicht offengelegte, zumindest auch anderweitige Motivation der Entscheidung kaschiert werden sollte. Dem Landesfürsten, der den zur Zeit amtierenden Vorsitzenden der VBI im Jahre 1993 gem. Art. 97 Abs.1 S. 2 LV gleich zweimal ernannt hat, war nämlich zum damaligen Zeitpunkt dessen Rechtsauffassung wohl bekannt. Bereits im Bericht und Antrag der Regierung²⁴ an den Landtag zum Staatsgerichtshof-Gesetz vom 8.10.1991²⁵ wird unter Bezugnahme auf die Ausführung von G. Batliner²⁶ die vom Fürsten inkriminierte Interpretation des Art. 112 LV ausführlich begründet. Herr Dr. Wille selbst hat ebenfalls seine Deutung dieser Verfassungsnorm im Jahre 1993 eingehend begründet.²⁷ Wenn der Fürst - so muß man annehmen - in Kenntnis dieser Umstände den Vorsitzenden der VBI ernannt hat, vermag die Berufung auf den gleichen Sachverhalt eine antizipierte Pauschalablehnung des Betroffenen als eines potentiellen Bewerbers um ein öffentliches Amt nicht zu rechtfertigen. Im Gegenteil: Die besondere Fallkonstellation unterstreicht den Willkürcharakter der fürstlichen Entscheidung.

3.) Zwischenergebnis

Die Mitteilung des Fürsten vom 27.2.1995 verstößt gegen das in Art. 31 Abs. 1 S. 2 LV garantierte Recht auf gleichen Zugang zu den öffentlichen Ämtern.

²² Dazu noch unten B. III. 1.

²³ Zur Interpretation des Art. 112 LV siehe näher Gerard Batliner, Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention (LPS 14), in: Geiger/Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, 1990, S. 91 (105 ff.); denselben, Schichten der liechtensteinischen Verfassung, in: Waschkuhn (Hrsg.), Kleinstaat - Grundsätzliche und aktuelle Probleme (LPS 16), 1993, S. 281 (291 ff.); Herbert Wille, Verfassungsgerichtsbarkeit und duale Staatsordnung im Fürstentum Liechtenstein, in: Festgabe für G. Batliner, 1993, S. 95 (102 ff.).

²⁴ Welcher Dr. Wille als Regierungschef-Stellvertreter und Inhaber des Justizressorts angehörte.

²⁵ Nr. 71/1991.

²⁶ Siehe Nachweise vorstehend.

²⁷ In Festgabe für G. Batliner, a.a.O.

III. Die Wissenschaftsfreiheit als ein Unterfall der Meinungsfreiheit gem. Art. 40 1. Hs. LV bzw. Art. 10 Abs. 1 EMRK

Die kategorische und umfassende Verweigerung des Rechts auf gleichen Zugang zu den öffentlichen Ämtern, die explizit an eine wissenschaftliche Äußerung des Betroffenen anknüpft, könnte zugleich eine Verletzung der Grundrechtsgewährleistung des Art. 40 1. Hs. LV und der entsprechenden Garantie des Art. 10 Abs. 1 EMRK darstellen.

Die darin gewährleistete Meinungsfreiheit gehört zu den fundamentalen Garantien jeder freien und demokratischen Gesellschaft und ist eine Grundbedingung menschlicher Selbstentfaltung. Dies ist in der Judikatur der Verfassungsgerichte des deutschsprachigen Raumes²⁸ ebenso anerkannt wie in der Spruchpraxis der Straßburger Organe.²⁹ Auch der liechtensteinische Staatsgerichtshof hat diesen Aspekt des Grundrechtsschutzes der Meinungsfreiheit jüngst nachdrücklich betont: „Das Grundrecht der freien Meinungsäußerung ist ... für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung konstitutiv, denn es ermöglicht erst die ständige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der ihr Lebenselement ist. Es ist in gewissem Sinn die Grundlage jeder Freiheit überhaupt“.³⁰

1.) Sachlicher Gewährleistungsbereich

Art. 40 1. Hs. LV garantiert jedermann das Recht, durch Wort, Schrift, Druck oder bildliche Darstellung seine Meinung frei zu äußern und seine Gedanken mitzuteilen. Mit dieser Textfassung der Vorschrift wird ein umfassendes Meinungsgrundrecht gewährleistet. Dies gilt namentlich im Blick auf den Inhalt der jeweiligen Meinungsäußerung. Dementsprechend statuiert die Bestimmung ein staatliches Differenzierungsverbot. Den Trägern der Staatsgewalt kommt keine Definitionsmacht über die Schutzwürdigkeit einer Meinung zu. Schutzgut der Gewährleistung des Art. 40 LV ist die Meinung bzw. der Gedanke schlechthin, d.h. in ihrer/seiner thematischen Universalität. Worüber man eine „Meinung“ hat oder äußert, über wissenschaftliche, politische, wirtschaftliche oder kulturelle Zusammenhänge, ist ebenso unerheblich wie der Umstand, ob jener „Gedanke“ richtig oder falsch, überzeugend oder töricht, wichtig oder belanglos ist.³¹

Dies gilt nicht nur für Art. 40 LV, sondern in gleicher Weise auch für den sachlichen Gewährleistungsbereich des Art. 10 Abs. 1 EMRK.³² Die thematische Universalität der grundrechtlichen Gewährleistung hat im übrigen zur Folge, daß Art. 40 1. Hs. LV und Art. 10 Abs. 1 EMRK als Teilgarantie auch die Wissenschaftsfreiheit umfaßt.³³

²⁸ Vgl. z.B. für Deutschland: BVerfGE 7, 198 (208); 62, 230 (247); 82, 272 (281); zur Rspr. des schweizerischen Bundesgerichts etwa Jörg Paul Müller, in: Kommentar zur BV, Meinungsfreiheit Rn. 6 ff. m.w.N.

²⁹ Z.B. EGMR, EuGRZ 1977, 38 ff.; 1991, 216 ff.

³⁰ StGH 1994/8 - Urteil vom 4. Oktober 1994, EuGRZ 1994, 607 (610) - Hervorhebung hinzugefügt.

³¹ Dazu mit weiteren Nachweisen Höfling, Grundrechtsordnung, S. 133 f.

³² Siehe Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1993, Rn. 588.

³³ Siehe Höfling, Grundrechtsordnung, S. 135; für die Schweiz vgl. übereinstimmend etwa J.P. Müller, in: Kommentar zur BV, Wissenschaftsfreiheit, Rn. 5 ff.; ferner EGMR, NJW 1989, 379 ff.

Die durch die Mitteilung des Fürsten vom 27.2.1995 inkriminierte Äußerung des Betroffenen ist zweifelsohne eine solche wissenschaftlichen Charakters und unterfällt damit dem Schutzbereich des Art. 40 LV bzw. Art. 10 Abs. 1 EMRK.

2.) Persönlicher Gewährleistungsbereich - Grundrechtsschutz auch im sog. Sonderstatusverhältnis

Auch als Vorsitzender der VBI kann sich der Betroffene auf die genannte Grundrechtsgewährleistung berufen. Die funktionelle Einbindung in ein sog. Sonderstatusverhältnis („besonderes Gewaltverhältnis“) bewirkt nicht, daß insoweit der Grundrechtsschutz entfällt. Das ist heute unbestritten.³⁴

Speziell für die Gewährleistung des Art. 40 LV hat auch der Staatsgerichtshof diese Position vertreten.³⁵

3.) Grundrechtseingriff

Ganz allgemein garantiert die in Art. 40 LV und Art. 10 Abs. 1 EMRK mit geschützte Wissenschaftsfreiheit ein Recht auf Abwehr jeder staatlichen Einwirkung auf den Prozeß der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse.³⁶ In ihrer abwehrrechtlichen Dimension enthält die grundrechtliche Gewährleistung damit das an den Staat adressierte Verbot des „Meinungs-Richtertums“ bzw. „Wissenschafts-Richtertums“. Das Grundrecht untersagt dem Staat, „richtige“ von „falschen“ Lehrmeinungen zu unterscheiden und hieran diskriminierende Rechtsfolgen für die negativ bewerteten Meinungen und ihre Verfechter zu knüpfen.³⁷ „Insbesondere darf niemand für eine Meinungsäußerung in irgendeiner Form bestraft werden“ - wie der Staatsgerichtshof jüngst zutreffend betont hat.³⁸

Im vorliegend zu beurteilenden Fall stellt sich allerdings die Frage, ob von einer unzulässigen staatlichen Einwirkung gesprochen werden kann. Die Mitteilung des Fürsten vom 27. Februar 1995 enthält kein direktes und unmittelbar wirkendes Verbot oder Gebot im Blick auf eine bestimmte wissenschaftliche These. Andererseits hat sich die Grundrechtsdoktrin schon seit langem vom sog. klassischen Eingriffsbegriff³⁹ gelöst.⁴⁰ Dem liegt die Einsicht zugrunde, daß die Schutzfunktion der Abwehrrechte auf den strikt verbindlichen Ausschluß beeinträchtigender Staatseinwirkungen auf die grundrechtlichen Schutzgegen-

³⁴ Siehe nur mit rechtsvergleichenden Hinweisen Höfling, Grundrechtsordnung, S. 72 und 96 f.; für Liechtenstein: Ritter, Beamtenrecht, S. 218 ff.

³⁵ Siehe StGH 1985/7 - Urteil vom 9. April 1986, LES 1987, 52 ff.

³⁶ So - verallgemeinerungsfähig - BVerfGE 47, 327 (367); aus der Literatur: Thomas Oppermann, Freiheit von Forschung und Lehre, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 1989, § 145 Rn. 17.

³⁷ Eberhard Denninger, in: (Alternativ-)Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1989, Art. 5 Abs. 3 (I) Rn. 15.

³⁸ StGH 1994/8 - Urteil vom 4.10.1994, EuGRZ 1994, 607 (609).

³⁹ Gekennzeichnet durch: Anwendung obrigkeitlicher Befehls- und Zwangsgewalt; Rechtsförmlichkeit des Vorgehens; Finalität der Einwirkung; Unmittelbarkeit der Beeinträchtigung.

⁴⁰ Hierzu siehe nur Josef Isensee, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 1992, § 111 Rn. 61 ff.; Rolf Eckhoff, Der Grundrechtseingriff, 1992, S. 173 ff.; Gertrude Lübke-Wolff, Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, 1988, S. 42 ff.

stände zielt. Solche Einwirkungen sind indes nicht auf die sog. klassischen Grundrechtseingriffe beschränkt. Vielmehr kann auch bei anderen Beeinträchtigungen eine verfassungsrechtlich relevante Verknüpfung zwischen einer eingetretenen oder bevorstehenden Beeinträchtigung eines grundrechtlichen Schutzgutes und einem dafür verantwortlichen Verhalten eines Trägers öffentlicher Gewalt festgestellt werden.⁴¹ Auch solche Einwirkungen sind Grundrechtseingriffe.

Insbesondere das Element der Imperativität, wie es für den sog. klassischen Eingriffsbegriff kennzeichnend war, ist - heute unbestritten - kein konstitutives Merkmal mehr. Der moderne Grundrechtseingriff umfaßt auch (mittelbare) Staatsakte, die in ihrer verhaltensbeeinflussenden Wirkung faktisch dem imperativen Eingriff im Sinne eines normativ wirksamen Befehls gleichkommen.⁴² Befehlsähnlichkeit staatlicher Verhaltenslenkung durch Einflußnahme auf die Motivation des Betroffenen ist insbesondere dann zu bejahen, wenn an ein grundrechtlich geschütztes Verhalten die Androhung von rechtserheblichen Sanktionen geknüpft wird.⁴³

In voller Übereinstimmung mit der hier skizzierten grundrechtsdogmatischen Position hat der Staatsgerichtshof jüngst speziell im Blick auf den Gewährleistungsgehalt des Art. 40 LV hervorgehoben: „Auch mittelbare Sanktionen sind untersagt, denn das Verfassungsrecht will gewährleisten, daß die Ausübung von Grundrechten nicht aus Furcht vor nachträglichen Benachteiligungen unterbleibt.“⁴⁴

Genau eine solche sanktionierende Anknüpfung an ein grundrechtlich geschütztes Verhalten enthält aber die Mitteilung des Fürsten vom 27.2.1995: In der unbedingten und pauschalen Verweigerung des Rechts auf gleichen Zugang zu den öffentlichen Ämtern, die der Fürst explizit als allfällige zukünftige Inanspruchnahme seiner Ernennungsbefugnis zum Ausdruck bringt, liegt die grundrechtsrelevante Sanktion. Diese knüpft in ihrer Bezugnahme auf eine wissenschaftliche These an ein grundrechtlich geschütztes Verhalten an (siehe oben). Rechtserheblich ist diese Sanktion deshalb, weil die einschlägigen Bestimmungen der Verfassung und des einfachen Rechts dem Fürsten weitreichende Entscheidungszuständigkeiten bei der Berufung in ein öffentliches Amt zuweisen.

Der Grundrechtseingriff ist auch nicht rechtfertigungsfähig. Die Sanktionierung einer sachlich und zurückhaltend vorgetragenen wissenschaftlichen Meinung läßt sich unter keinem denkbaren Aspekt unter die - ohnehin restriktiv, d.h. wiederum im Hinblick auf die Bedeutung der grundrechtlichen Gewährleistung auszulegenden -⁴⁵ Schrankenklausele des Art. 40 LV subsumieren. Entsprechendes gilt für Art. 10 Abs. 2 EMRK.

Der Umstand, daß sich der Betroffene als Vorsitzender der VBI in einem Sonderstatusverhältnis zum Staat befindet, führt ebenfalls nicht zu einer anderen Beurteilung. Die Intensität der Einbeziehung von Richtern in die Sonderrechtsbeziehung zum Staat mag es

⁴¹ Umfassend zum Problem aus grundrechtsdogmatischer Sicht Michael Sachs, in: Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/2, 1994, S. 128 ff.

⁴² Siehe auch Sachs, a.a.O., S. 130.

⁴³ Siehe auch Bodo Pieroth/Bernhard Schlink, Grundrechte, 10. Aufl. 1994, Rn. 265; Sachs, in: Stern, a.a.O., S. 133 ff.

⁴⁴ StGH 1994/8 - Urteil vom 4. Oktober 1994, EuGRZ 1994, 607 (609) unter Bezugnahme auf Jörg Paul Müller, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, 2. Auflage 1991, S. 94.

⁴⁵ Zutreffend StGH 1994/8 - Urteil v. 4.10.1994, EuGRZ 1994, 607 (609); ferner etwa BVerfGE 7, 198 (208 f.); 71, 206 (214).

rechtfertigen, auf gesetzlicher Grundlage⁴⁶ zwingenden Besonderheiten des betroffenen Lebensbereichs durch einen erweiterten Eingriffsspielraum der Vollzugsorgane Rechnung zu tragen.⁴⁷ Dies legitimiert indessen zweifelsohne nicht die Maßregelung eines Richters, der unter strikter Beachtung der gebotenen Zurückhaltung eine wissenschaftliche Meinung vertreten hat.

4.) Zwischenergebnis

Die Mitteilung des Fürsten vom 27.2.1995 enthält in ihrer Sanktionierung einer wissenschaftlichen Meinung eine Verletzung der Gewährleistung des Art. 40 1. Hs. LV bzw. Art. 10 Abs. 1 EMRK.

IV. Richterliche Unabhängigkeit

1.) Verfassungsrechtliche Gewährleistung und Bedeutung

Die VBI, deren Vorsitzender der Betroffene zur Zeit ist, ist ein mit umfassenden Kompetenzen (vgl. Art. 97 Abs. 1 S. 1 LV) ausgestattetes Verwaltungshöchstgericht.⁴⁸ Art. 98 LV statuiert, daß die näheren Bestimmungen (unter anderem) „zur Sicherung richterlicher Unabhängigkeit der Mitglieder der Beschwerdeinstanz“ durch ein besonderes Gesetz getroffen werden.⁴⁹ Mit dieser Formulierung bringt der Verfassungstext zum Ausdruck, daß die Verfassung selbst und unmittelbar den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit für die Mitglieder der VBI anerkennt. Dementsprechend heißt es in zahlreichen Entscheidungen des Staatsgerichtshofs: „Die VBI ist, wie in st.Rspr. erkannt, als Verwaltungsgericht mit der verfassungsmäßigen Garantie der Unabhängigkeit eingerichtet.“⁵⁰

Dies gilt unabhängig von der bis heute umstrittenen Frage, ob die VBI der Judikative oder der Exekutive zuzurechnen ist.⁵¹ Festzuhalten ist jedoch, daß die VBI jedenfalls insoweit als „Tribunal“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK zu qualifizieren ist, als sie etwa über Gewerbebewilligungen, Grundverkehrsbewilligungen und Enteignungsfragen zu entscheiden hat.⁵² Damit findet die richterliche Unabhängigkeit ihrer Mitglieder eine zusätzliche Legitimation.

⁴⁶ Dazu Höfling, Grundrechtsordnung, S. 97; Ritter, Beamtenrecht, S. 181 ff., 221 ff.

⁴⁷ S.a. StGH 1985/7 - Urteil vom 9. April 1986, LES 1987, 52 ff.; vgl. ferner etwa Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, 1988, S. 1377 ff. m.w.Nachw.; Jörg Paul Müller, Einleitung zu den Grundrechten, in: Kommentar zur Bundesverfassung, Rn. 119 ff. - Zu Art. 10 EMRK vgl. z.B. EGMR, EuGRZ 1993, 70 (71).

⁴⁸ Siehe auch StGH 1993/9 - Urteil v. 22.3.1994, LES 1994, 68 f. (68).

⁴⁹ Vgl. dazu Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 LVG.

⁵⁰ So zuletzt StGH 1993/9 - Urteil v. 22.3.1994, LES 1994, 68 f. (68); siehe auch Hanspeter Jehle, Die richterliche Unabhängigkeit in der liechtensteinischen Rechtsordnung, LJZ 1986, 133 (136).

⁵¹ Siehe hierzu etwa den knappen Überblick bei Peter Sprenger, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921 (LPS 21), 1994, S. 329 (338-340).

⁵² Vgl. nur Wolfgang Peukert, in: Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 1985, Art. 6 Rn. 88.

Unerörtert kann im vorliegenden Kontext bleiben, ob die Garantie des Art. 98 LV im Sinne eines subjektiv-öffentlichen Rechts,⁵³ also als verfassungsmäßig gewährleistetes Recht interpretiert werden kann oder lediglich als Satz des objektiven Verfassungsrechts gilt. Für die durch den Anlaßfall aufgeworfenen Fragen ist dies nicht von Bedeutung. Auch als „bloß“ objektiv-rechtliches Verfassungsgebot kommt dem Grundsatz ein unbedingter Geltungs- und Befolgungsanspruch zu. Er entfaltet strikte Bindungswirkungen für alle Träger der Staatsgewalt einschließlich des Fürsten.⁵⁴ Eine Subjektivierung und damit zusätzliche verfassungsrechtliche Fundierung erfährt der Grundsatz richterlicher Unabhängigkeit dadurch, daß er über seine interpretatorische Einbeziehung in Art. 33 Abs. 1 LV⁵⁵ für Dritte verfassungsbeschwerdebewehrt ist.

Unzweifelhaft konstituiert die richterliche Unabhängigkeit jedenfalls ein Zentralelement eines rechtsstaatlichen Gemeinwesens.⁵⁶ Der Grundsatz ist nicht nur Ausdruck des Gewaltentrennungsprinzips, sondern soll als verselbständigter Teilgehalt des Rechtsstaatsprinzips den Rechtsschutz des einzelnen in optimaler Weise sicherstellen.⁵⁷

Als rechtsstaatliche Teilgewährleistung beansprucht der Grundsatz richterlicher Unabhängigkeit Geltung sowohl im Blick auf den einzelnen Richter als auch für die rechtsprechende Gewalt als solche.

2.) Zur Konnexität von sachlicher und persönlicher Unabhängigkeit

Die richterliche Unabhängigkeit manifestiert sich in unterschiedlichen Erscheinungsformen.⁵⁸ Zwei besonders bedeutsame Emanationen sind dabei die sachliche Unabhängigkeit und die persönliche Unabhängigkeit der Richter.⁵⁹ Die sachliche Unabhängigkeit soll die Freiheit von entscheidungsbezogenen Anweisungen garantieren. Der Richter soll allein in selbstverantwortlicher Bindung an Gesetz und Recht seine Rechtsprechungsfunktion wahrnehmen. Die persönliche Unabhängigkeit sichert den Richter gegen unfreiwillige Versetzung und Entlassung.⁶⁰

Die persönliche Unabhängigkeit ist das notwendige Komplementärelement der sachlichen Unabhängigkeit; denn die Weisungsfreiheit bedeutet faktisch wenig, wenn ein Richter wegen „unerwünschter“ Entscheidungen Konsequenzen hinsichtlich seines Amtes und Status

⁵³ Vgl. für die Schweiz etwa: René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss-Peter, Öffentliches Prozeßrecht und Grundzüge des Justizverfassungsrechtes des Bundes, 1994, S. 61.

⁵⁴ Vgl. auch § 3 Abs. 2 LVG; zur richterlichen Unabhängigkeit auch gegenüber dem Fürsten vgl. etwa Jehle, LJZ 1986, 133 (137).

⁵⁵ S. etwa StGH 1989/14 - Urteil vom 31. Mai 1990, LES 1992, 1 (3) unter Bezugnahme auf Art. 6 Abs. 1 EMRK; s. ferner Höfling, Grundrechtsordnung, S. 231.

⁵⁶ S.a. BGE 93 I 272.

⁵⁷ Rhinow/Koller/Kiss-Peter, a.a.O., S. 58; zum Zusammenhang von Rechtsstaatsprinzip und richterlicher Unabhängigkeit s.a. Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 1987, § 24 Rn. 74.

⁵⁸ Dazu namentlich Kurt Eichenberger, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, 1960, S. 43 ff.; ferner etwa Karl August Bettermann, Die Unabhängigkeit der Gerichte und der gesetzlichen Richter, in: Bettermann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, Bd. III/2, 1959, S. 523 (525 ff.); Roman Herzog, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 97 Rn. 8 ff.

⁵⁹ Vgl. auch Art. 97 Abs. 1 und Abs. 2 GG.

⁶⁰ Siehe nur Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 910 ff.

befürchten muß. Dieser Zusammenhang läßt sich auch in dogmengeschichtlicher Perspektive nachweisen.⁶¹

Die institutionelle Absicherung der sachlichen Unabhängigkeit des Richters durch die Garantie seiner persönlichen Unabhängigkeit weist nun aber in der liechtensteinischen Rechtsordnung - vergleichbar der Schweiz - eine durchaus ambivalente Struktur auf. Diese resultiert aus der beschränkten Amtsdauer der Mehrzahl der liechtensteinischen Richter. Die Amtsdauer der Richter der VBI ist gem. Art. 97 Abs. 2 LV an diejenige des Landtags geknüpft. Die Zivil-, Straf- und Verfassungsrichter werden mit einigen Ausnahmen jeweils für eine Amtsdauer von vier oder fünf Jahren bestellt. Die Regelung der zeitlich limitierten Amtsdauer der Richter kann zum einen bewirken, daß der betroffene Richter bemüht ist, seine Rechtsprechungstätigkeit korrekt auszuüben und sich insbesondere von Abhängigkeiten freizustellen. Andererseits aber steht er in der permanenten Gefahr, zum Wohlgefallen derjenigen zu judizieren, die für seine Wiederbestellung zuständig sind.⁶²

Diese Konzeption erweist sich insbesondere in ihrer Einbettung in die kleinstaatliche Mischverfassungsordnung Liechtensteins als besonders prekär: Die überschaubare Zahl der Richter, die umfassende Kenntnisnahme(möglichkeit) hinsichtlich ihrer amtlichen wie nicht amtlichen Verlautbarungen und die Kompetenzen des Fürsten bei der Ernennung führen in summa zu einer Unterminierung der richterlichen Unabhängigkeit. Mit anderen Worten: Die konkrete Ausgestaltung der institutionellen Absicherung der persönlichen Unabhängigkeit der Richter im Fürstentum Liechtenstein ist die offene Flanke für die sachliche Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt.

3.) Eingriff

Fraglich ist indes, ob die hier zu beurteilende Mitteilung des Fürsten vom 27.2.1995 als Eingriff in die sachliche Unabhängigkeit der Richter qualifiziert werden kann. Die Schutzrichtung des Grundsatzes der sachlichen Unabhängigkeit zielt auf die Abwehr von - vor allem: exekutiven - Einflußnahmen auf die rechtsprechende Tätigkeit,⁶³ wobei nicht nur der konkrete Entscheidungsausspruch erfaßt ist, sondern die gesamten vorbereitenden und nachfolgenden Sach- und Verfahrensentscheidungen an der Garantie der Weisungsfreiheit partizipieren.⁶⁴

Auf den ersten Blick mag es scheinen, als weise die Mitteilung des Fürsten vom 27.2.1995 keinen einflußnehmenden Bezug zur richterlichen Tätigkeit auf. Lediglich im letzten Satz des Schreibens heißt es: „Es verbleibt mir die Hoffnung, dass Sie sich während des Rests Ihrer Amtszeit als Präsident der Verwaltungsbeschwerdeinstanz in Ihren Urteilen an Verfassung und Gesetze halten“. Allerdings schließt dieser Satz unmittelbar an den Hinweis des Fürsten an, „dass ich Sie nicht mehr für ein öffentliches Amt ernennen werde,

⁶¹ Vgl. bspw. Wolfgang Heyde, Rechtsprechung, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Auflage 1994, § 33 Rn. 81 (S. 1620); Rudolf Wassermann, in: (Alternativ-) Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage 1989, Art. 97 Rn. 1 ff.; Herzog, in: Maunz/Dürig, Art. 97 Rn. 97.

⁶² Zur schweizerischen Regelung siehe etwa Rhinow/Koller/Kiss-Peter, a.a.O., S. 60.

⁶³ Vgl. etwa zu Art. 97 Abs. 1 GG BVerfGE 26, 79 (92 ff.); 55, 372 (389).

⁶⁴ Siehe nur Bodo Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 3. Auflage 1995, Art. 97 Rn. 3 mit weiteren Nachweisen.

sollten Sie mir vom Landtag oder sonst einem Gremium vorgeschlagen werden“. So unbestimmt der Bezug zur sachlichen Unabhängigkeit auch hergestellt wird, so deutlich formuliert der Fürst seine Absicht, nach Ende der gegenwärtigen Amtsdauer Konsequenzen aus dem genannten - grundrechtlich geschützten! -⁶⁵ Verhalten des betroffenen Richters zu ziehen. Ganz offenkundig wird hier auch die vorstehend umrissene Gefahr, daß die ambivalente Regelung der persönlichen Unabhängigkeit der liechtensteinischen Richter zum Einfallstor für (indirekte) Disziplinierungen der Justiz in sachlicher Hinsicht wird.

Betroffen ist insoweit aber nicht der Vorsitzende der VBI in seiner sachlichen Unabhängigkeit, weil es an der direkten Einwirkung auf seine konkrete richterliche Tätigkeit fehlt. Beeinträchtigt ist vielmehr die verselbständigte rechtsstaatliche Teilgewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz als solcher. Wenn die Amtswalter in der liechtensteinischen Judikative stets gewärtigen müssen, daß ihr Verhalten - selbst wenn sie sich dabei auf grundrechtliche Gewährleistungen berufen können - als Anknüpfungspunkt für die Verweigerung einer etwaigen späteren Wiederernennung dient, ist ein unbefangenes, nur der Verfassung und dem Gesetz verpflichtetes, im übrigen aber „souveränes“ Rechtsprechen nicht mehr gewährleistet.

4.) Zwischenergebnis

Die Mitteilung des Fürsten vom 27.2.1995 ist geeignet, die Unabhängigkeit der liechtensteinischen Justiz zu beeinträchtigen.

C. Zusammenfassung der Ergebnisse

- I. 1. Art. 7 Abs. 2 LV, der die Person des Fürsten für „geheiligt und unverletzlich“ erklärt, steht der materiellen Verfassungsbindung fürstlicher Akte nicht entgegen.
2. Die Mitteilung des Fürsten vom 27.2.1995 ist kein „persönliches“ bzw. „privates“ Verhalten, sondern ein Hoheitsakt. Die mangelnde Gegenzeichnung der Mitteilung nimmt dieser nicht den Charakter einer grundrechtlich relevanten Maßnahme.
- II. 1. Art. 31 Abs. 1 S. 2 LV als spezifische Gleichheitsgarantie verlangt, daß über den Zugang zu den öffentlichen Ämtern allein nach amtlich-funktionalen Kriterien entschieden wird.
2. Hiergegen verstößt die diskriminierend-willkürliche Entscheidung des Fürsten.
- III. 1. Art. 40 1. Hs. LV bzw. Art. 10 Abs. 1 EMRK garantieren als Unterfall der Meinungsfreiheit auch die Wissenschaftsfreiheit. Diese Grundrechtsgewährleistung zielt auf die Abwehr jeder staatlichen Einwirkung auf den Prozeß der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse und pönalisiert staatliches „Wissenschafts-Richtertum“.

⁶⁵ Dazu oben B. III. 1.

2. Da die kategorische und pauschale Verweigerung des Rechts auf gleichen Zugang zu den öffentlichen Ämtern zugleich eine sanktionierende Rückanknüpfung an die Inanspruchnahme des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit darstellt, verletzt die Mitteilung des Fürsten vom 27.2.1995 auch Art. 40 1. Hs. LV bzw. Art. 10 Abs. 1 EMRK.
- IV. 1. Die richterliche Unabhängigkeit wird geprägt durch die Konnexität von sachlicher und personeller Unabhängigkeit. In der liechtensteinischen Rechtsordnung erweist sich aber die limitierte Amtsdauer der meisten Richter i.V.m. der Ernennungsbefugnis des Fürsten als eine offene Flanke der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit.
2. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß die Mitteilung des Fürsten vom 27.2.1995 geeignet ist, die Unabhängigkeit der liechtensteinischen Justiz zu beeinträchtigen.

Giessen, den 29. Mai 1995

gez. Wolfram Höfling

Anhänge

Anhang 2

Schreiben S.D. des Landesfürsten Hans-Adam II. vom 27. Februar 1995 an den Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz

«Schloss Vaduz, 27. Februar 1995

Herrn
Dr. Herbert Wille
Präsident der Fürstlich Liecht.
Verwaltungsbeschwerdeinstanz
Rietle 22
9496 Balzers

Sehr geehrter Herr Präsident

Mit Erstaunen habe ich im Liechtensteiner Volksblatt vom 17. Februar den Bericht über Ihren Vortrag am Liechtenstein-Institut zum Thema „Wesen und Aufgaben des Staatsgerichtshofes“ gelesen. Ich nehme an, dass Ihre Aussagen über die Zuständigkeitsbereiche des Staatsgerichtshofes in diesem Bericht korrekt wiedergegeben wurden, insbesondere jene, in der Sie feststellen, dass der Staatsgerichtshof als Interpretationsgerichtshof bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Fürst und Volk angerufen werden könne.

Sie werden sich bestimmt noch an die Auseinandersetzung zwischen der Regierung und mir vor dem 28. Oktober 1992 erinnern, bei der Sie als stellvertretender Regierungschef anwesend waren. Ich habe damals bei der Aussprache auf Schloss Vaduz die Regierung darauf aufmerksam gemacht, dass sie sich nicht an die Verfassung hält, und die entsprechenden Artikel aus der Verfassung der Regierung vorgelesen. Sie haben dazumal sinngemäss geantwortet, dass Sie mit diesen Teilen der Verfassung sowieso nicht einverstanden seien, und sich deshalb auch nicht an die Verfassung gebunden fühlten. Nachdem die anderen Regierungsmitglieder Ihrer Aussage nicht widersprochen haben, musste ich davon ausgehen, dass die gesamte Regierung der Auffassung ist, dass sich zwar die beiden Souveräne, Volk und Fürst, an Verfassung und Gesetze zu halten haben, nicht aber die Regierungsmitglieder, welche einen Eid auf die Verfassung abgelegt haben.

Ich habe Ihre damalige Aussage sowie die Haltung der Regierung als unglaubliche Arroganz empfunden, und deshalb habe ich der Regierung in sehr klaren Worten mitgeteilt, dass sie mein Vertrauen verloren hat. Beim Kompromiss, der glücklicherweise etwas später zwischen Regierung und Landtag auf der einen Seite und mir auf der anderen Seite erzielt wurde, habe ich der Regierung wieder mein Vertrauen ausgesprochen. Ich habe dies auch in der Hoffnung getan, dass die einzelnen Regierungsmitglieder ihre unentschuld bare Haltung gegenüber unserer Verfassung eingesehen haben und die Verfassung für sie wieder als bindend anerkennen. Ebenso wie ich Herrn Brunhart bei einem Sieg seiner Partei wiederum zum Regierungschef ernannt hätte, so habe ich Sie über Vorschlag des Landtages zum Präsidenten der Verwaltungsbeschwerdeinstanz ernannt.

Anhang 2

Leider muss ich aufgrund des Berichtes im Liechtensteiner Volksblatt nun feststellen, dass Sie sich nach wie vor nicht an die Verfassung gebunden fühlen und Auffassungen vertreten, die eindeutig gegen Sinn und Wortlaut der Verfassung verstossen. Jeder wird beim Lesen der einschlägigen Verfassungsartikel feststellen können, dass der Staatsgerichtshof eben nicht Interpretationsgerichtshof bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Fürst und Volk (Landtag) ist. In meinen Augen sind Sie, Herr Dr. Wille, aufgrund Ihrer Haltung gegenüber der Verfassung ungeeignet für ein öffentliches Amt. Ich habe nicht die Absicht, mich mit Ihnen öffentlich oder privat in eine lange Auseinandersetzung einzulassen, aber ich möchte Ihnen rechtzeitig mitteilen, dass ich Sie nicht mehr für ein öffentliches Amt ernennen werde, sollten Sie mir vom Landtag oder sonst irgendeinem Gremium vorgeschlagen werden. Es verbleibt mir die Hoffnung, dass Sie sich während des Restes Ihrer Amtszeit als Präsident der Verwaltungsbeschwerdeinstanz in Ihren Urteilen an Verfassung und Gesetze halten.

Mit vorzüglicher Hochachtung
gez. Hans-Adam II.
Fürst von Liechtenstein»

Schreiben des Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz vom 20.
März 1995 an S.D. den Landesfürsten Hans-Adam II.

«Dr. iur. Herbert Wille

Vaduz, 20. März 1995

Durchlaucht

Ihr Schreiben vom 27. Februar 1995, das Sie an mich als Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz gerichtet haben, habe ich am 5. März 1995 nach der Rückkehr aus meinen Ferien im Postfach vorgefunden.

Sie schreiben im Zusammenhang mit Ihrer Besprechung mit der Regierung vor dem 28. Oktober 1992:

„Ich habe damals bei der Aussprache auf Schloss Vaduz die Regierung darauf aufmerksam gemacht, dass sie sich nicht an die Verfassung hält, und die entsprechenden Artikel aus der Verfassung der Regierung vorgelesen. Sie haben dazumal sinngemäss geantwortet, dass Sie mit diesen Teilen der Verfassung sowieso nicht einverstanden seien, und sich deshalb auch nicht an die Verfassung gebunden fühlten...“

Wie Sie wissen, hatte die Regierung schon zuvor in ihrem Schreiben vom 22. Oktober 1992 die Auffassung vertreten, dass sie nach dem Volksrechtgesetz für die Festlegung der Volksabstimmung zuständig sei. Ich habe bei der Besprechung Ihnen gegenüber diese Position der Regierung dargelegt. Die Anberaumung des Abstimmungstermins sei ein Teil des innerstaatlichen Willensbildungsverfahrens und falle in die Kompetenz der Regierung. In Bezug auf dieses innerstaatliche Willensbildungsverfahren könne aus der Verfassung kein Weisungsrecht des Fürsten abgeleitet werden. Eine Verletzung der Verfassung durch die Regierung liege nicht vor. Ausdrücklich möchte ich hiermit festhalten, dass ich nie und, wie die seinerzeitigen Regierungsmitglieder bestätigen können, auch nicht an der Besprechung vor dem 28. Oktober 1992 eine Aeusserung gemacht habe, dass ich mich nicht an die Verfassung oder an Teile derselben gebunden fühle.

Auf Seite 2 Ihres Schreibens geben Sie folgende Erklärung ab und verfügen:

„Leider muss ich aufgrund des Berichtes im Liechtensteiner Volksblatt nun feststellen, dass Sie sich nach wie vor nicht an die Verfassung gebunden fühlen und Auffassungen vertreten, die eindeutig gegen Sinn und Wortlaut der Verfassung verstossen. Jeder wird beim Lesen der einschlägigen Verfassungsartikel feststellen können, dass der Staatsgerichtshof eben nicht Interpretationsgerichtshof bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Fürst und Volk (Landtag) ist. In meinen Augen sind Sie, Herr Dr. Wille, aufgrund Ihrer Haltung gegenüber der Verfassung ungeeignet für ein öffentliches Amt. Ich habe nicht die Absicht, mich mit Ihnen öffentlich oder privat in eine lange Auseinandersetzung einzulassen, aber ich möchte Ihnen

Anhang 3

rechtzeitig mitteilen, dass ich Sie nicht mehr für ein öffentliches Amt ernennen werde, sollten Sie mir vom Landtag oder sonst irgendeinem Gremium vorgeschlagen werden. Es verbleibt mir die Hoffnung, dass Sie sich während des Restes Ihrer Amtszeit als Präsident der Verwaltungsbeschwerdeinstanz in Ihren Urteilen an Verfassung und Gesetze halten.“

Was ich bei dem von Ihnen angeführten Vortrag vom 16. Februar 1995 am Liechtenstein-Institut über den Staatsgerichtshof als Interpretationsgerichtshof, wenn über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung Zweifel entstehen und nicht durch Übereinkunft zwischen Fürst und Volk (Landtag) beseitigt werden können, gesagt habe, entspricht meiner wissenschaftlichen Überzeugung und verstösst nach meiner Überzeugung nicht gegen die Verfassung.

Ihre Erklärung, mich nicht mehr für ein öffentliches Amt zu ernennen, stellt einen Eingriff in die von der Verfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Meinungs- und Wissenschaftsfreiheit dar. Sie bedeutet eine Infragestellung des verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechts auf gleichen Zugang zu den öffentlichen Ämtern. Ihre Erklärung ist ein Versuch, in die richterliche Unabhängigkeit einzugreifen. Ich erachte mich als in meinen Persönlichkeitsrechten betroffen.

Mit vorzüglicher Hochachtung
gez. Dr. Herbert Wille

Beilage:
Schreiben an den Landtagspräsidenten»

Anhang 4

Schreiben S.D. des Landesfürsten Hans-Adam II. vom 4. April 1995 an den
Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz

«Schloss Vaduz, 4. April 1995

Herrn Dr. Herbert Wille
Präsident der Fürstlich Liecht.
Verwaltungsbeschwerdeinstanz
Rietle 22
9496 Balzers

Sehr geehrter Herr Präsident

Mit Interesse habe ich Ihren Brief sowie die Kopie Ihres Briefes an den Landtagspräsidenten gelesen. Sie haben Kopien meines Briefes an einen grösseren Kreis von Personen hier im Land verteilt, und in der Zwischenzeit ist der Inhalt meines Briefes bereits Gespräch am Stammtisch und beim Friseur. Meine Absicht war, eine öffentliche Diskussion über Ihre Qualifikation für dieses Amt zu vermeiden, weshalb ich Ihnen auch meine Entscheidung in einem persönlichen Brief so frühzeitig als möglich mitgeteilt habe.

Ich glaube, dass eine längere Auseinandersetzung zwischen uns, ob Sie für dieses Richteramt geeignet sind oder nicht, zum jetzigen Zeitpunkt nicht sehr zielführend sein kann. Sie sind weiterhin im Amt und meine Kritik richtet sich nicht gegen die Entscheidungen der Verwaltungs- und Beschwerdeinstanz, sondern gegen Ihre generelle Haltung zur Verfassung. Deshalb möchte ich mich auf zwei Bemerkungen beschränken.

1. Es steht dem Fürsten frei, einen ihm vom Landtag vorgeschlagenen Kandidaten für ein öffentliches Amt zu ernennen oder auch nicht. Der Fürst muss auch nicht begründen, weshalb er einen Kandidaten ernennt oder nicht ernennt. Nachdem wir uns schon seit vielen Jahren kennen, habe ich es für richtig gefunden, Ihnen meine Entscheidung zu begründen.
2. Es ist kein Eingriff in die von der Verfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierte Meinungs- und Wissenschaftsfreiheit, wenn ich Sie wegen Ihrer Haltung in der Vergangenheit und der von Ihnen vertretenen Meinung nicht mehr zum Präsidenten eines unserer obersten Gerichtshöfe ernenne. Es steht jedem Bürger frei, wenn er mit einem Artikel der Verfassung oder einem Gesetz nicht einverstanden ist, Änderungen vorzuschlagen und sich auch dafür politisch einzusetzen. Sie haben aber diesen rechtsstaatlichen und demokratischen Weg weder während Ihrer Regierungszeit noch jetzt bei Ihrem Vortrag beschränkt, sondern setzten sich grosszügig über jene Teile der Verfassung hinweg, mit denen Sie nicht einverstanden sind.

In Art. 112 unserer Verfassung, auf den sich Ihre Auslegung wahrscheinlich stützt, ist eindeutig nur von der Regierung und dem Landtag die Rede und nicht von Volk und Fürst. Wer nur einigermaßen unsere Verfassung kennt, weiss, dass weder Volk und Landtag noch Fürst und

Anhang 5

Regierung identisch sind. Eine Vermischung dieser Begriffe, wie Sie das getan haben, kann nur zu einer Auflösung des Rechtsstaates führen.

Als Staatsoberhaupt bin ich die Verpflichtung eingegangen, den Rechtsstaat und die demokratischen Rechte des Volkes zu schützen. Ich würde meine Pflichten als Staatsoberhaupt verletzen, beriefe ich eine Persönlichkeit in eines der höchsten Richterämter, von der ich aufgrund ihrer Haltung und Aussagen annehmen muss, dass sie nicht am Boden unserer Verfassung steht.

Mit vorzüglicher Hochachtung
gez. Hans-Adam II.
Fürst von Liechtenstein

Kopie:

- Landtagspräsident Otmar Hasler
- Regierungschef Dr. Mario Frick»

Stellungnahme des Liechtenstein-Instituts (vom 1.6.1995) zum Schreiben
S.D. des Landesfürsten vom 27. Februar 1995 an den Vorsitzenden der
Verwaltungsbeschwerdeinstanz

«Am 27. Februar 1995 hat S.D. der Landesfürst ein Schreiben an den Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz Dr. Herbert Wille gerichtet. Darin bezieht sich S.D. der Landesfürst auf einen Vortrag, den Dr. Wille am 16. Februar 1995 am Liechtenstein-Institut gehalten hat, und gibt zu verstehen, dass die von Dr. Wille geäußerte Meinung, wonach der Staatsgerichtshof als Interpretationsgerichtshof bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Fürst und Volk (Landtag) angerufen werden könne, gegen die Verfassung verstosse. Im gleichen Schreiben teilt S.D. der Landesfürst dem Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz mit: „Ich habe nicht die Absicht, mich mit Ihnen öffentlich oder privat in eine lange Auseinandersetzung einzulassen, aber ich möchte Ihnen rechtzeitig mitteilen, dass ich Sie nicht mehr für ein öffentliches Amt ernennen werde, sollten Sie mir vom Landtag oder sonst irgendeinem Gremium vorgeschlagen werden.“

Der Vorstand und der Erweiterte Wissenschaftliche Rat des Liechtenstein-Instituts haben sich inzwischen mit dem vorgenannten Schreiben befasst. Die von S.D. dem Landesfürsten angekündigte Absicht und die darin enthaltene Sanktion, Dr. Herbert Wille wegen seiner wissenschaftlich geäußerten Meinung zum Staatsgerichtshof als Interpretationsgerichtshof nicht mehr für ein öffentliches Amt zu ernennen, sollte er vom Landtag oder sonst irgendeinem Gremium vorgeschlagen werden, stellt nach Auffassung des Liechtenstein-Instituts eine Verletzung der von der Verfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Meinungsfreiheit wie auch des von der Verfassung gewährleisteten Rechts des willkürfreien Zugangs der Landesangehörigen zu öffentlichen Ämtern dar.

Die grundsätzliche Bedeutung und die Folgen dieses Vorgehens S.D. des Landesfürsten veranlassen das Liechtenstein-Institut zu nachstehender Stellungnahme:

1. Alle Staatsorgane verdanken ihre Stellung im Staatsgefüge der Verfassung und sind bei allen ihren Amtshandlungen an die Verfassung gebunden.
2. Die Ernennung eines Richters, eines Regierungsmitgliedes oder eines Beamten ist ein öffentlicher, ein staatlicher Akt, den ein Staatsorgan setzt, und nicht ein persönlicher oder privater Akt. Ebenso ist die Ankündigung, einer bestimmten Person in Zukunft jegliche Ernennung zu verweigern, sollte sie vom Landtag oder von irgendeinem anderen Gremium vorgeschlagen werden, ein staatlicher Akt.
3. Die Meinungsfreiheit, darunter die Freiheit zur wissenschaftlichen Meinungsäußerung, stellt ein durch die Verfassung und die Europäische Menschenrechtskonvention gewährlestetes Grundrecht dar und gehört zu den Wesenselementen eines freiheitlichen Rechtsstaates auf demokratischer Grundlage. Die Meinungsfreiheit wird verletzt, wenn - wie im vorliegenden Fall - eine wissenschaftliche Meinungsäußerung mit der Ankündigung künftiger Nichternennung in ein öffentliches Amt durch das Staatsoberhaupt sanktioniert wird.

Anhang 6

4. Die Ernennung für ein öffentliches Amt ist, bei durchaus gegebenem Ermessensspielraum, nicht dem Belieben des zuständigen Staatsorgans überlassen. Eine allfällige Ernennungsverweigerung beinhaltet notwendig, dass sie willkürfrei gesetzt wird. Wäre die Kompetenz zur Ernennungsverweigerung schrankenlos, würde das durch die Verfassung ausdrücklich gewährleistetete Recht der Landesangehörigen auf gleichen Zugang zu den öffentlichen Ämtern des Inhaltes beraubt.

gez.: *Dr. Guido Meier (Präsident des Institutsvorstandes)*

Dr. Hubert Büchel

Dr. Christine Glinski-Kaufmann

Dr. Peter Rheinberger

lic.iur. Wolfgang Seeger

Dr.Dr.h.c. Gerard Batliner (Vorsitzender des Wissenschaftlichen Rates)

lic.phil. Paul Vogt (Stellvertretender Vorsitzender des Wissenschaftlichen Rates)

a.o. Univ.-Prof.Dr. Manfred Gantner

Dr. Franz Heeb

PD Dr. Andreas Kley-Struller

Prof. Dr. Dieter Langewiesche

Prof. Dr. Alois Riklin

Prof. Dr. Dres.h.c. Kurt W. Rothschild»

Über die Gutachter

Jochen Abr. Frowein, geb. 1934, 1953-1956 Studium der Rechtswissenschaften in Kiel, Berlin und Bonn; 1956 1. Juristische Staatsprüfung in Köln; 1957-1961 Referendarausbildung; 1957/58 Studium an der University of Michigan Law School, Ann Arbor, USA, mit Erwerb des Grades „Master of Comparative Law“. 1960 Promotion in Bonn und 1962 2. Juristische Staatsprüfung in Düsseldorf. Von 1962-1966 wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg und danach wissenschaftlicher Assistent am Institut für öffentliches Recht an der Universität Bonn. 1967 Habilitation in Bonn. Hernach Lehrstuhl für Staats- und Völkerrecht an der Ruhr-Universität Bochum (1967-1969) und an der Universität Bielefeld (1969-1981). Seit 1981 Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, ordentlicher Professor an der Universität Heidelberg und seit 1972 Mitglied des völkerrechtswissenschaftlichen Beirats des Auswärtigen Amtes in Bonn. 1973-1993 Mitglied und von 1981-1993 Vizepräsident der Europäischen Menschenrechtskommission; 1977-1980 Vizepräsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft; Gastprofessor an der University of Michigan Law School (1978), an der Universität Paris I (1984) und an der Universität Paris II (1987/88); 1984 Dr. honoris causa an der Universität von Sevilla; 1988 Direktor am Center for Studies and Research der Haager Akademie für internationales Recht; 1989-1993 Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; 1994 Mitglied des Advisory Council Interights London.

Aus den zahlreichen Publikationen: Das de facto-Regime im Völkerrecht, 1968; Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, 1973; Europäische Menschenrechtskonvention EMRK-Kommentar, (Frowein/Peukert), 1985; The European Convention on Human Rights as the Public Order of Europe, Academy of European Law, 1992; Arts. 39-43 UN Charter, in: Simma (Hrsg.), 1995.

Wolfram Höfling, geb. 1954, Studium der Rechtswissenschaft, der Politikwissenschaft und der Ägyptologie an der Universität Bonn. 1978 politikwissenschaftliches Magisterexamen; 1981 1. Juristisches Staatsexamen; 1984 2. Juristisches Staatsexamen; 1987 Promotion zum Dr. jur. an der Universität zu Köln; dort 1992 Habilitation und Verleihung der *venia legendi* für die Fächer Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Steuerrecht. Anschliessend Professur für Öffentliches Recht an der Universität Heidelberg; seit 1993 Inhaber eines Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht an der Justus-Liebig-Universität in Giessen; von März 1992 bis September 1993 externer Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut.

Zahlreiche Publikationen zum Staats- und Verwaltungsrecht; Buchpublikationen u.a.: Offene Grundrechtsinterpretation, 1987; Vertragsfreiheit, 1991; Staatsschuldenrecht, 1993; Die liechtensteinische Grundrechtsordnung, 1994.

Beiträge Liechtenstein-Institut

Bisher erschienen:

- 1 **Wirtschaftsstandort Liechtenstein - Bedingungen und Perspektiven**
(Hrsg. Hans K. Wytrzens) mit Beiträgen von: Klaus Biedermann, Klaus Büchel, Josef K. Braun, Rolf Ehlers, Christine Glinski-Kaufmann, Michael Hilti, Thomas Hilti, Volker Rheinberger, Hans K. Wytrzens
504 Seiten, vervielfältigt, Barend 1993