

Emanuel Schädler

**DIE REFORMBEMÜHUNGEN
UM DAS LANDESVERWALTUNGS-
PFLEGESETZ (LVG) IN DEN
JAHREN 2014 BIS 2018:
EINE FALLDOKUMENTATION**



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Emanuel Schädler
Dr. iur., LL.M., Forschungsbeauftragter im Fachbereich Recht am Liechtenstein-Institut
emanuel.schaedler@liechtenstein-institut.li

Die Verantwortung für den Inhalt liegt beim Autor.

Liechtenstein-Institut
St. Luziweg 2
9487 Barenden
Liechtenstein
T +423 / 373 30 22
info@liechtenstein-institut.li
www.liechtenstein-institut.li

INHALTSÜBERSICHT

Vorwort, oder: Zur Entstehung des vorliegenden Konvoluts

I.	Als Hinführung der Stand 2016: „Reform am Scheideweg“	6
II.	Der Stand 2017/2018: „Ein Ausblick auf die geplante Reform des Landesverwaltungspflegegesetzes“	8
III.	Der Stand 2019: Scheitern der Reformbemühungen um das Landesverwaltungspflegegesetz von 2014 bis 2018.....	31
IV.	Analyseversuch des Scheiterns anhand von zehn Thesen aus qualitativen Interviews zur hiesigen Verwaltungsentwicklung	32

VORWORT, ODER: ZUR ENTSTEHUNG DES VORLIEGENDEN KONVOLUTS

Vorab bedarf es einer Warnung: Der Text „Ein Ausblick auf die geplante Reform des Landesverwaltungspflegegesetzes“, der den Hauptteil (II.) des vorliegenden Konvoluts bildet, ist ein blosser Torso und behandelt im Grunde genommen eine Reform, die niemals stattgefunden hat! Er ist entstanden im Rahmen meines verwaltungsverfahrenrechtlichen Forschungsauftrages am Liechtenstein-Institut und sollte zu einem Beitrag in der Liechtensteinischen Juristen-Zeitung werden. Nach dem – zumindest für die heute absehbare Zeit sodann eingetretenen, für mich überraschenden – Dahinfallen (III.) der entsprechenden Reformbestrebungen zum LVG musste aber auch die Vervollständigung und Weiterbearbeitung des Textes, da er thematisch ja daran gekoppelt war, unterbleiben. Den unfertigen Text in seiner bestehenden Form in der Schublade verschwinden zu lassen, dazu konnte ich mich jedoch nicht entschliessen, gerade weil die rechtswissenschaftliche Literatur zum LVG alles andere als reichhaltig ist. So entschied ich mich dazu, aus der Not eine Tugend zu machen und den Text, anstatt ihn durch eine inhaltliche Nachbearbeitung seiner Aussagekraft zu berauben, jeweils mit roten Anmerkungen wie beispielsweise {Stand 2017/2018} zu versehen und ihn auf diese Weise für die Leserschaft deutlich, aber behutsam zeitlich festzumachen, ohne seine damalige Perspektive, aus der heraus er geschrieben wurde, zu entstellen. Den Text so zur Verfügung zu stellen, geschieht aus der Überlegung heraus, dass er anderen Forschenden für künftige Recherchen womöglich als Fundgrube dienen kann und in gewisser Weise die getätigten Überlegungen und auch den fortgeschrittenen Stand der Reform zum Zeitpunkt ihres Abbruchs dokumentiert. Wenn es um ein solches Gesamtbild geht, fällt hoffentlich nicht allzu schwer ins Gewicht, dass vorliegend zum Beispiel einzelne Artikelangaben der Reformentwürfe vielleicht nicht mehr mit ihrer allerletzten Version, die mir nicht mehr vorlag, übereinstimmen. Der Text ist – wie gesagt – nur Torso und Entwurf. Aber wenn die Aussicht besteht, dass er unter Umständen einmal jemandem nützlich sein könnte – möglicherweise ja sogar im Hinblick auf eine dereinstige Reform des LVG –, will ich ihn der Öffentlichkeit nicht vorenthalten.

Hinzu kommt, dass ich in der Zwischenzeit in einem weiteren verwaltungsrechtswissenschaftlichen Projekt mit dem Titel „Von der Regierung zur Verwaltung“ mit zahlreichen Personen, die langjährig und an prominenten Stellen in der liechtensteinischen Verwaltung und deren Umfeld gearbeitet haben, qualitative Interviews zur Entwicklung der hiesigen Verwaltungsorganisation habe führen dürfen. Das Scheitern der Reformbemühungen zum LVG war dabei immer auch eines der besprochenen Themen. Was ich aus diesen Interviews an Thesen zum Scheitern von Verwaltungsreformen hierzulande gewinnen konnte, will ich deshalb zur thematischen Abrundung und Ergänzung als Versuch einer Analyse des Scheiterns (IV.) der jüngsten Reformbemühungen zum LVG anwenden.

Die Hinführung „Reform am Scheideweg“ (I.) schliesslich entstand im frühen Stadium meiner Beschäftigung mit dem LVG als Gelegenheitstext, der danach jedoch liegen geblieben ist und sich hier nun als kritische Einstimmung auf das Thema eignet.

Vielleicht kann das vorliegende Konvolut mit seinen vier genannten Teilen sozusagen anhand einer Falldokumentation ein einigermaßen zusammenhängendes Bild dessen vermitteln, was es unter dem Scheitern der jüngsten Reformbemühungen um das LVG zu verstehen gilt.

Bendern, im Juni 2020

Emanuel Schädler

I.

ALS HINFÜHRUNG DER STAND 2016: „REFORM AM SCHEIDEWEG“

Bevor man sich zur Bewältigung eines Problems für eine bestimmte Lösung entscheidet, muss man überlegen, welche Lösungen überhaupt als zielführend infrage kommen. Bei diesem Grundsatz bleibt es auch, wenn das Problem darin besteht, dass das liechtensteinische Verwaltungsverfahren im Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVG) nicht mehr zeitgemäss ist und den Praktikerinnen und Praktikern unverhältnismässig grosse Schwierigkeiten bei seiner Anwendung bereitet. Die Behebung dieser Missstände bildet das Ziel; der Weg ist eine Reform des liechtensteinischen Verwaltungsverfahrensrechts. Welche möglichen Lösungen bieten sich nun hierfür an? Wie dem {Nachweis aus den liechtensteinischen Landeszeitungen einfügen} zu entnehmen war, scheint die Meinung des Gesetzgebers zu sein, die Lösung bestehe im Ersatz des LVG durch Rezeption der verwaltungsverfahrenrechtlichen Gesetze aus Österreich. Ist das die beste zielführende Lösung? – Mag sein. Ist es die einzige zielführende Lösung? – Mitnichten. Anstatt einer Rezeption ist durchaus denkbar, das LVG grundsätzlich zu belassen und es einer gründlichen Überarbeitung zu unterziehen.

Der Gesetzgeber steht bzw. stand folglich, was die Reform des liechtensteinischen Verwaltungsverfahrens betrifft, vor einem Scheideweg: Er kann sich entweder dafür entscheiden, das österreichische Verwaltungsverfahren zu rezipieren oder unter Beibehaltung des LVG das bestehende Verwaltungsverfahren zu reformieren. Ersteres hat ausweislich der {oben} erwähnten Zeitungsberichterstattung bereits seine Fürsprache gefunden. Deshalb will ich hier der Vervollständigung halber noch einige Überlegungen zugunsten der Beibehaltung des LVG und dessen Erneuerung als Alternative anführen, damit eine Abwägung möglich wird.

Als das LVG 1922 von Wilhelm Beck ausgearbeitet und im Eiltempo in Kraft gesetzt wurde, um dem Gesetzgebungsauftrag eines nationalen Verwaltungsverfahrensrechts gemäss der neuen Verfassung von 1921 nachzukommen, war man notgedrungen auf eine Rezeption österreichischen Rechts angewiesen. In Liechtenstein fehlten Know-how und Ressourcen, um ein eigenständiges Verwaltungsverfahren zu schaffen zu können. Ob dem trotz aller Kleinheit des Landes auch heute noch so ist, wage ich stark zu bezweifeln. Die Landesverwaltung ist inzwischen zu einer hochprofessionalisierten Organisation von beachtlicher Grösse angewachsen und verfügt über jahrzehntelange Praxis und Erfahrung. Desgleichen verhält es sich mit dem Verwaltungsgerichtshof, der einen Fundus langjähriger Rechtsprechung vorweisen kann. Und weshalb soll bei einer Überarbeitung des LVG überall dort, wo national wirklich kein Weiterkommen ist, nicht auch der Blick ins österreichische Parallelrecht zulässig sein? Das alles zu nutzen und in einer Reform des LVG einfließen zu lassen, um ein Verwaltungsverfahren zu schaffen, das zukunftsträchtig für das 21. Jahrhundert ist, wäre sicherlich keine einfache Aufgabe. Aber es wäre möglich, es in einer Kraftanstrengung zu meistern.

Die Geschichte des liechtensteinischen Verwaltungsverfahrens seit dem 19. Jahrhundert zeigt, dass es seit jeher Besonderheiten zu bewältigen hatte und hat und dabei zumindest partiell eigene Wege gegangen ist. Dies tat in gewissen Bereichen auch das LVG. Vielleicht wäre heute die Zeit

reif, um den definitiven Schritt zur Verselbstständigung zu wagen, indem das LVG im Grundsatz beibehalten, doch zu einer zukunftsweisenden Verfahrensordnung ausgebaut würde. Interessanterweise erklären nämlich jene, die im Alltag berufsmässig mit dem LVG umgehen, stets, es sei grundsätzlich eine solide sowie praxistaugliche Verfahrensordnung, wenngleich sie natürlich Ecken und Kanten aufweise. Umso mehr ist zu erwägen, ob nicht eine Überarbeitung auf der Grundlage des LVG sinnvoll wäre. Im Zuge dessen soll die Angst vor einer Totalreform, bei welcher nicht nur die Verfahrensordnung, sondern auch die Organisation der Behörden und Instanzen erneuert wird, nicht davon abhalten, auch eine solche in Betracht zu ziehen. Wie die Erfahrung lehrt, schreckt man anfangs vor dem Einschnitt derartiger Totalreformen zurück, doch sind sie erst einmal entgegen allen Widrigkeiten durchgeführt, loben angesichts der Vorteile alle das Wagnis als grossen und wichtigen Wurf. Eine solche organisatorische Reform müsste ja auch nicht zugleich mit derjenigen der Verfahrensordnung erfolgen; sie könnte auch später oder etappenweise durchgeführt werden. Sie anlässlich eines Reformvorhabens zu erwägen, gilt es jedoch allemal, um nicht von vornherein auf halbem Wege stehen zu bleiben.

Der Gesetzgeber steht bzw. stand, was die Reform des liechtensteinischen Verwaltungsverfahrens betrifft, vor einem Scheideweg. Wohlverstanden: Es geht nicht so sehr darum, für welche Lösung er sich letztlich entscheidet; jede birgt Vorteile und jede ihre Nachteile. Es geht vielmehr darum, dass der Gesetzgeber, ehe er sich entscheidet, alle möglichen Lösungen gründlich bedenkt und nach reiflicher Überlegung schliesslich eine Wahl trifft für die geeignetste Lösung unter all den zielführenden.

II.

DER STAND 2017/2018: „EIN AUSBLICK AUF DIE GEPLANTE REFORM DES LANDESVERWALTUNGSPFLEGESETZES“

Emanuel Schädler*

{Letzte Bearbeitung des Textes: 2. März 2018}

Inhalt

Abstract

1. Ausgangslage

1.1 Reformprojekt

1.2 Reformbedarf

1.3 Herausforderung

2. Ziele

2.1 Legistisch

2.2 Materiell

2.3 Praktisch

3. Stand

3.1 Altes Organisationsrecht

3.2 Neue Verfahrensordnung

4. Würdigung

4.1 Kein Organisationsrecht

4.2 Rezeptionsvorgang

4.3 Legistische Verbesserungen

4.4 Materielle Neuerungen

4.4.1 Beschwerde

4.4.2 Verwaltungsbeschwerde

4.4.3 Technisch-Digitales

4.5 Flankierende Massnahmen

* Dr. iur., Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut in Bendern; E-Mail: emanuel.schaedler@liechtenstein-institut.li.

ABSTRACT

In der Legislaturperiode 2017 bis 2021 wird laut Regierungsprogramm **{Stand 2017/2018}** eine Reform des Landesverwaltungspflegegesetzes (LVG) und somit des gesamten liechtensteinischen Verwaltungs(beschwerde)verfahrens stattfinden. Die Ziele einer solchen Reform sind angesichts der de lege lata bestehenden Eigentümlichkeiten des LVG schon seit langem klar gesetzt: Eine durchgehende legistische Bereinigung, eine materielle Systematisierung (vor allem des Rechtsmittelverfahrens) sowie aus praktischer Sicht eine erhöhte Anwenderfreundlichkeit müssen ihre Hauptanliegen sein.

Die **{Stand 2017/2018}** seit Ende 2014 laufenden Vorarbeiten zur Reform zielten ursprünglich auf eine umfassende Reform sowohl des Organisationsrechts als auch der Verfahrensordnung. Inzwischen hat sich jedoch ergeben, dass zumindest in dieser geplanten Reform **{Stand 2017/2018}** das bestehende Organisationsrecht unangetastet bleiben soll (so insbesondere der Instanzenzug über die Regierung bzw. über sie vertretende Beschwerdekommisionen an den Verwaltungsgerichtshof); das ist zu bedauern, da hiermit die Chance verstreicht, im Zuge der Reform einen zukunftsträchtigen, neuen Instanzenzug zu schaffen. Was die Verfahrensordnung betrifft, ist die Weichenstellung zugunsten einer Rezeption des österreichischen Rechts (AVG, VStG und VVG) sowie zugunsten der Schaffung eines VwGG für den Verwaltungsgerichtshof ausgefallen.

Soweit es heute **{2017/2018}** anhand der Vorarbeiten absehbar ist, wird die geplante Reform den erwähnten Zielen vollauf gerecht: Die Rezeptionsvorlagen werden angemessen an die hiesigen Besonderheiten angepasst; legistisch bringt die neue Verfahrensordnung einen beachtlichen Gewinn an Klarheit sowie Verständlichkeit; in materieller Hinsicht richtet sie ein stimmiges Rechtsmittelverfahren ein.

1. AUSGANGSLAGE

1.1 Reformprojekt

Ausweislich des Koalitionsvertrages zwischen der Fortschrittlichen Bürgerpartei (FBP) und der Vaterländischen Union (VU) vom 28. März 2017 bildet die „Prüfung der Revision des Landesverwaltungspflegegesetzes (LVG)“¹ im Bereich der Justiz ein Agendum für die Legislaturperiode 2017 bis 2021 {Stand 2017/2018}. Das Regierungsprogramm bestätigt diese Aufgabe unter der Rubrik „effizientes Justizwesen“, wo es festhält: „Mit der Revision der Zivilprozessordnung sowie des Landesverwaltungspflegegesetzes werden die Verfahrensabläufe bei Gericht und Verwaltung optimiert.“² Die Reform des LVG³ befindet sich schon seit längerem in Vorbereitung, die konkreten Vorarbeiten wurden Ende 2014 aufgenommen. Schon früher sind Anläufe zu solch einer Reform unternommen worden, doch drangen sie alle letztlich nie bis ins Stadium des Gesetzgebungsprozesses vor.⁴ Sollte die geplante Reform nun {Stand 2017/2018}, wie im Regierungsprogramm vorgesehen, in dieser Legislaturperiode durchgeführt werden, wird das LVG am 12. Juli 2022 das Jubiläum seines Inkrafttretens vor einhundert Jahren nicht mehr feiern.

Genaugenommen bedeutet eine Reform des heutigen LVG eine Reform des Rechts des liechtensteinischen Verwaltungs(beschwerde)verfahrens insgesamt, vereint doch das LVG als dessen Grunderlass Organisationsrecht einerseits mit der Verfahrensordnung andererseits. Die diesbezüglich zu eng verschlagwortete „Reform des LVG“ muss sich also nicht zwangsläufig auf dessen Überarbeitung beschränken, sondern kann sehr wohl auch – oder muss geradezu – auf den Ersatz des LVG durch mehrere entflechtende Erlasse hinauslaufen, die jeweils für sich einzelne Zweige des Verwaltungs(beschwerde)verfahrens und dessen Organisation regeln.⁵ Korrekterweise müsste also von einer „Reform des liechtensteinischen Verwaltungsverfahrensrechts“ insgesamt gesprochen werden. Da aber als Schlagwort fast überall die „Reform des LVG“ – immerhin der „älteste[n] deutschsprachige[n] Kodifikation des Verwaltungsverfahrens“⁶ – gebräuchlich ist, wird dies terminologisch auch vorliegend so gehandhabt.

1.2 Reformbedarf

Auf der einen Seite ist Reformbedarf kaum zu leugnen. Das LVG ist seit längerem in die Jahre gekommen. Es trägt noch immer die rechtspolitische Prägung, die ihm sein Schöpfer Wilhelm Beck

¹ Koalitionsvertrag zwischen der Fortschrittlichen Bürgerpartei (FBP) und der Vaterländischen Union (VU) [für die Legislaturperiode 2017 bis 2021] [17 S.], online abrufbar zum Beispiel unter http://www.fbp.li/assets/dateien/Downloads/2017.03.28_Koalitionsvertrag%202017%20-%202021_unterzeichnet.pdf (besucht am 13.6.2017), S. 9.

² Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.): Regierungsprogramm 2017–2021 [24 S.], online abrufbar unter <http://www.llv.li/files/srk/regierungsprogramm-20172021.pdf> (besucht am 6.9.2017), S. 11.

³ Gesetz vom 21. April 1922 über die allgemeine Landesverwaltungspflege (die Verwaltungsbehörden und ihre Hilfsorgane, das Verfahren in Verwaltungssachen, das Verwaltungszwangs- und Verwaltungsstrafverfahren), LGBl. 1922 Nr. 24, LR 172.020.

⁴ Siehe dazu unten unter „3. Stand“ am Anfang.

⁵ Näheres dazu siehe unten unter „3.2 Neue Verfahrensordnung“.

⁶ Schindler, Benjamin: Der Kodifikationsentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht aus schweizerischer Perspektive, Die Verwaltung 50 (2017) 1, S. 51–76, S. 59.

1922 verliehen hat⁷: eine im Rahmen des (damals errungenen) Rechtsstaates ausserordentlich auf Rechtsschutz bedachte Ausrichtung, sozusagen bis in die kleinsten Verästelungen hinein.⁸ Hinzu kommen legistisch heute unzeitgemäss anmutende Bestimmungen, die damals (wenngleich mit bester Absicht) überaus ausführlich formuliert worden sind und zur Normierung feinsten Kasuistik mit Ausnahmen und Gegenausnahmen neigen. Schliesslich erscheint aus heutiger Sicht {Stand 2017/2018} eine Verfahrensordnung, die sämtliche Bereiche des Verwaltungs(beschwerde)verfahrens bis in alle Einzelheiten und vermischt mit organisationsrechtlichen Elementen in einem einzigen Erlass zu vereinen versucht, als überfrachtet.

Auf der anderen Seite versichern manche Praktikerinnen und Praktiker, die tagtäglich mit dem LVG arbeiten, dass es sich dabei um eine grundsolide Verfahrensordnung handle, die anderen Verfahrensordnungen qualitativ keineswegs nachstehe. Auch wenn es im Umgang mit dem sperrigen LVG einer gewissen Gewöhnung bedürfe, biete es alles Nötige, um ein zeitgemäßes Verwaltungs(beschwerde)verfahren zu bewerkstelligen, sobald man sich erst einmal darin zurechtgefunden habe. {Dazu siehe unten unter IV. bei Thesen 2, 4 und 6.} Gerade die zuweilen kritisierte Kasuistik verleihe ihm eine Flexibilität, die in Händen der/des Rechtsanwendenden unter Umständen von ganz besonderem Wert sein könne und in anderen Verfahrensordnungen leider oft fehle.

1.3 Herausforderung

Wenn demnach eine Reform des LVG in Angriff genommen wird, besteht die grundsätzliche Herausforderung darin, nicht nur eine Modernisierung des Verfahrensrechts herbeizuführen, sondern dabei auch die Vorteile der bisherigen Verfahrensordnung in dem/den neuen Erlass/en so gut wie möglich zu bewahren. Insgesamt gilt es in diesem Sinne, bei der Reform die Kontinuität von Bewährtem, das sich im Umgang mit dem LVG in der Praxis und Judikatur der vergangenen Jahrzehnte ergeben hat, sicherzustellen, und zwar gerade dort, wo es um Eigenheiten und Besonderheiten eines spezifisch liechtensteinischen Verwaltungs(beschwerde)verfahrens geht.⁹ Das erleichtert nicht zuletzt in praxi den Wechsel zur neuen Verfahrensordnung, da die Kluft zwischen alter und neuer Rechtslage in der Sache durch gewisse Kontinuitäten überbrückt wird.

2. ZIELE

Zu Beginn einer jeden Reform gilt es, deren Ziele genau abzustecken, um sich während des laufenden Reformprozesses daran orientieren und später auch den Erfolg der Reform an ihnen messen zu können. Im Falle der Reform des LVG dürften – wie üblich – eine Erhöhung der Rechtssicherheit und der Rechtsklarheit für Rechtsanwendende sowie Rechtsunterworfenen die überge-

⁷ Vgl. Kley, Andreas: Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts (Vaduz 1998 = LPS 23), S. 317 f.

⁸ Dies zeigt sich insbesondere am überladenen System von Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln; siehe Schädler, Emanuel: Für ein historisch-kritisches Verständnis des Verfahrensrechts. Versuch einer Apologie anhand von Beispielen aus dem Landesverwaltungspflegegesetz (Bendern 2016 = Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 54, <http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-54>), S. 46–50.

⁹ Kley [Fn. 7], S. 322 f.

ordneten rechtspolitischen Ziele darstellen. Flankiert werden sie von den geradezu zeitlosen Forderungen nach Prozessökonomie im Verfahren, Bürgernähe und Bürokratieabbau in der Verwaltung – 2016 beispielsweise wieder einmal bekräftigt durch ein Postulat¹⁰ im Landtag. Welche Ziele eine Reform des LVG dabei in concreto verfolgen muss, hat Andreas Kley bereits vor zwanzig Jahren festgehalten, und zwar mit nahezu unverminderter Gültigkeit bis heute {Stand 2017/2018}:

2.1 Legistisch

Aus legistischer Sicht bedarf es – zusammengefasst gesagt – einer Modernisierung und Vereinheitlichung der verwendeten Terminologie, einer Bereinigung aller Parallelitäten und Redundanzen hin zu einem prägnanten Wortlaut sowie einer systematischen, übersichtlichen Neustrukturierung.¹¹ Ein paar konkrete Beispiele mögen dies verdeutlichen: Innerhalb der einzelnen Abschnitte der Hauptstücke des LVG fehlt es mitunter an Systematik,¹² innerhalb einzelner Bestimmungen werden bisweilen ganz unterschiedliche Themen miteinander vermischt,¹³ die manchmal nicht zur Sachüberschrift des jeweiligen Artikels passen. Durchweg werden im LVG einzelnen Begriffen im Normwortlaut in Klammern weitere Begriffe nachgestellt, die manchmal synonym, manchmal analog, manchmal erklärend zu verstehen sind,¹⁴ doch ist selten klar, welche dieser

¹⁰ Postulat zum Zwecke des Bürokratieabbaus – Rechtsvorschriften mit Verfallsdatum und andere zielführende Systematiken der Abgeordneten Christoph Beck, Peter Büchel, Frank Konrad, Violanda Lanter-Koller, Judith Oehri, Karin Rüdissler-Quaderer, Thomas Vogt, Christoph Wenaweser vom 19. Februar 2016, online abrufbar unter <http://landtaglive.gmgnet.li/files/medienarchiv/S55C-616021916500.pdf> (besucht am 22.6.2017); siehe dazu die Postulatsbeantwortung der Regierung, BuA Nr. 124/2016.

¹¹ Kley [Fn. 7], S. 318 und S. 321 f.

¹² So lautet im II. Hauptstück (einfaches Verwaltungsverfahren) im I. Abschnitt der Unterabschnitt „F. Verschiedenes“, woraufhin dann aber noch der weitere Unterabschnitt „G. Verfahrensleitung“ folgt.

¹³ So findet sich die zentrale Definition der Verfügung erst spät, versteckt in der umfangreichen Bestimmung von Art. 86 Abs. 2 lit. a LVG unter der weitläufigen Sachüberschrift „Unterscheidung der Verwaltungserledigungen“.

¹⁴ Vgl. zum Beispiel (synonym) Art. 64 Abs. 4 LVG mit (analog) Art. 54 Abs. 1 LVG und (erklärend) Art. 28 Abs. 1 lit. a LVG.

Varianten jeweils vorliegt. Nebst antiquierten Wörtern und Wendungen wie „Trölerei“¹⁵, „Gedenk männer“¹⁶, „amtszuhandeln“¹⁷ oder „Beifügung des Handzeichens“¹⁸ finden sich auch grammatikalische Versehen¹⁹ und Schreibfehler²⁰, überdies Schreibweisen²¹, Formulierungen²², Formatierungen²³ oder Vorgehensweisen²⁴, die in einem heutigen Gesetzeswortlaut merkwürdig anmuten. Anstatt nur die relevanten Normalfälle sind etliche Spezialfälle²⁵ und Varianten in den Vorschriften geregelt, was in Kombination mit Wendungen wie „wenn nicht Ausnahmen bestehen“ oder Ähnlichem bei der Subsumtion besonders verunsichernd wirkt. Die Vorschriften tendieren generell zu übermässiger Länge und unnötigen Ausführungen. Es besteht eine Vielzahl an (internen und externen) Verweisungen²⁶, woraus ganze Verweiskaskaden hervorgehen, die höchst undurchsichtig sind. Desgleichen wirkt die Kombination verschiedener Verfahrensarten durch sinngemässe oder ergänzende Anwendung der Vorschriften einer Verfahrensart bei einer anderen sehr verwirrend.²⁷ Das rührt nicht zuletzt auch daher, dass das LVG nebst dem einfachen Verwaltungsverfahren und dem zugehörigen Rechtsmittel-/Rechtsbehelfverfahren auch noch das Verwaltungszwangsverfahren und das Verwaltungsstrafverfahren enthält, die vielfach generell sowie punktuell aufeinander Bezug nehmen.²⁸ All die genannten legislatischen Unzulänglichkeiten und viele ähnliche mehr gilt es bei einer Reform zu beheben.

¹⁵ Unter anderem Art. 99 Abs. 1 LVG.

¹⁶ Art. 69 Abs. 1 LVG. Dazu Herrnritt, Rudolf: Das Verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen Gesetzgebung (Wien 1932), S. 98: „Eine besondere Art von Zeugen wird als ‚Auskunftspersonen‘, ‚Gedenk männer‘ bezeichnet; das sind solche, die nicht nur über einzelne Tatsachen, sondern über Tatsachenkomplexe unter Heranziehung von logischen Schlußfolgerungen Angaben machen, z. B. über die Frage, ob ein Weg als öffentlicher benützt worden ist [...]“

¹⁷ Art. 111 Abs. 4 LVG.

¹⁸ Art. 151 Abs. 1 lit. d LVG.

¹⁹ So steht zum Beispiel in Art. 110 Abs. 2 LVG noch immer das Pronomen „sie“ (gemeint: die ehemalige Verwaltungsbeschwerdeinstanz) statt „er“ (neuerdings der Verwaltungsgerichtshof), wie es richtigerweise aufgrund der Anpassungen des Wortlauts lauten müsste.

²⁰ In Art. 74 Abs. 6 LVG heisst es „im Gesetzen“ anstatt „in Gesetzen“.

²¹ So zum Beispiel Art. 31 Abs. 1 LVG, wo sich die Abkürzungen „rechtl.“ und „öffentl.“ in dieser Schreibweise im Normwortlaut finden.

²² So zum Beispiel Art. 161 Abs. 2 LVG: „Ist der Antragsteller mit dem getroffenen neuen Entscheide der Regierung, welcher zuzustellen ist, nicht zufrieden, [...]“. Oder Art. 134 Abs. 4 zweiter Satz LVG im Kontext des gewaltsamen Eindringens in Räumlichkeiten zur Nachtzeit: „Die Nachtzeit umfasst vom 1. April bis 30. September die Stunden von 9 Uhr abends bis 4 Uhr morgens und vom 1. Oktober bis 31. März die Stunden von 9 Uhr abends bis 6 Uhr morgens.“

²³ So zum Beispiel Art. 150 Abs. 6 LVG oder Art. 158 Abs. 1 LVG.

²⁴ So sieht zum Beispiel Art. 33 Abs. 3 LVG vor, dass ein „inländischer berechtigter Parteienvertreter einschreitet und die Echtheit mittels Handschlags bekräftigt“. Oder Art. 43 Abs. 2 LVG ermöglicht für Auslagen und Gebühren „einen Vorschuss in bar oder in Stempelmarken“.

²⁵ So zum Beispiel in Art. 128 Abs. 3 LVG, wo bei der Vollstreckung mittels Zwangsanwendung unter anderem die Fälle des „Fleckentyphus“ und der „asiatische[n] Cholera“ erwähnt werden.

²⁶ So zum Beispiel Art. 41 Abs. 1 LVG, Art. 47 Abs. 2 LVG, Art. 51 Abs. 1 LVG und an vielen weiteren Stellen.

²⁷ Ein Überblick findet sich bei Schädler, Emanuel: Tafeln zum Landesverwaltungspflegegesetz (LVG) samt Gliederung des LVG im Anhang (Bendern 2018), online abrufbar unter https://www.liechtenstein-institut.li/contortionist/0/contortionistUniverses/397/rsc/Publikation_downloadLink/Sch%C3%A4dler_Emanuel_Tafeln_zum_LVG.pdf (besucht am 2.3.2018) {neu: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/2315/7435/5600/Schädler_Emanuel_Tafeln_zum_LVG.pdf (besucht am 24.6.2020)}, S. 5 [Tafel 2: Rechtsgrundlagen, Verfahrensarten].

²⁸ Siehe dazu Schädler, Tafeln [Fn. 27], S. 5 (als Überblick) und S. 6 (mit detaillierten Nachweisen).

2.2 Materiell

Aus materieller Sicht muss sich die Reform vorwiegend dem heutigen „Überprüfungsverfahren“ (Art. 89 ff. LVG) widmen; die derzeitige Vielfalt an verschiedenen, sich zuweilen gegenseitig blockierenden Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln ist zu reduzieren, konzeptuell aufeinander abzustimmen und zu einigen wenigen, dafür wirksamen Rechtsmitteln zu bündeln.²⁹ Ferner soll die neue Verfahrensordnung übergreifende, gemeinsame, allgemeine Verfahrensvorschriften einerseits für sämtliche (nichtstreitigen) Verwaltungsverfahren vor Behörden (des Landes und allenfalls auch der Gemeinden im übertragenen Wirkungsbereich) aufstellen; andererseits soll sie – sauber davon getrennt – ebensolche Verfahrensvorschriften für alle (streitigen) Beschwerdeverfahren enthalten, sowohl für diejenigen vor verwaltungsinternen (Regierung) als auch vor verwaltungsexternen (Beschwerdekommisionen) oder vor gerichtlichen Instanzen (Verwaltungsgerichtshof).³⁰ Überlegenswert ist, die Rechtsmittelverfahren sinnvoll zu beschränken, nicht zuletzt um auch eine funktionell aufeinander abgestimmte Abgrenzung zwischen der Tätigkeit von Behörden und derjenigen von Rechtsmittelinstanzen herzustellen. Namentlich die heute {Stand 2017/2018} herrschende volle Kognition über Rechtsfragen und Tatsachenfragen samt Ermessensausübungen durch den Verwaltungsgerichtshof (Art. 100 Abs. 2 LVG), verbunden mit der Befugnis zur reformatorischen Entscheidung, ist für eine höchste ordentliche Instanz im Verwaltungsrechtszug im Vergleich zu anderen europäischen Rechtsordnungen unüblich.³¹ Schliesslich bedarf es der Streichung antiquierter Bestimmungen bzw. Rechtsfiguren, zum Beispiel des Friedensbots³², sowie stattdessen der Klärung einiger aktueller Fragen im Zusammenhang mit technologischen Entwicklungen, um mit der Reform auch ein längerfristig beständiges Verfahrensrecht zu schaffen. Es ist daher ratsam, zum Beispiel Fragen der Digitalisierung (Aktenführung, Schriftenverkehr, Akteneinsicht, Datenschutz etc.) aufzugreifen und, wo immer nötig, zu normieren.

2.3 Praktisch

Nebst den genannten Zielen muss als besonderes Ziel einer Reform die Anwenderfreundlichkeit und Praktikabilität hervorgehoben werden, durch welche sich das neue Verwaltungsverfahren auszeichnen sollte. War dies schon 1922 ein erklärtes Ziel Wilhelm Becks bei der Schaffung des LVG, so muss dies heute {Stand 2017/2018} umso mehr im Vordergrund stehen, zumal ein verfahrensrechtlicher gemeinsamer Nenner geschaffen werden soll: Er soll horizontal in der heutigen diversifizierten Landesverwaltung all die Bereiche der Verwaltung sowie vertikal auch deren Ebenen, vom Sachbearbeiter über die Regierung und die Beschwerdekommisionen bis hin zum Verwaltungsgerichtshof, gleichermassen verbinden. Das heisst, es gilt in beiderlei Hinsicht eine grundlegende Verfahrensordnung zu errichten, die ebenso verlässlich wie verständlich ist.

²⁹ Kley [Fn. 7], S. 318–320 m. w. H.

³⁰ Kley [Fn. 7], S. 320 m. w. H.

³¹ Kley [Fn. 7], S. 320 f. m. w. H., die jedoch inzwischen mit Schaffung des VGH im Jahre 2003 teilweise überholt sind.

³² Siehe Art. 138 LVG: „Ortsvorsteher, Gemeinderäte, Landweibel, Ortspolizisten oder Ortsweibel können [...] in gröblichen öffentlichen Streitigkeiten [...] den streitenden oder tätlichen Personen [...] förmlich unter Bussandrohung Ruhe und Frieden bieten“ (Abs. 1); „Wenn [...] dreimal den streitenden oder tätlichen Personen laut Ruhe und Frieden geboten worden ist, [...] so kann [...] eine Friedensbusse bis zu 50 Franken [...] verhängt werden“ (Abs. 2).

In diesem Sinne sollten, so fordern es Stimmen aus der Verwaltung, zugleich auch seit längerem virulente Fragen aufgegriffen und einer Regelung zugeführt werden. Die Amtshilfe zwischen den einzelnen Behörden beispielsweise würde mit Vorteil im Zuge der Reform einheitlich geregelt und datenschutzrechtlich zugelassen, um den heute oft entbehrten synergetischen Informationsaustausch der Behörden untereinander im Verwaltungsverfahren künftig zu ermöglichen.

3. STAND³³ {2017/2018}

Anläufe zu einer Reform des LVG wurden schon verschiedentlich unternommen, zum Beispiel in den Jahren 1981³⁴, 1998/1999³⁵ oder 2003³⁶, doch gelangten sie bisher noch nie über das Stadium der (wenn auch detaillierten) Vorarbeiten und Vorberatungen hinaus. Aus heutiger Sicht birgt dies den Vorteil, dass man bei einer Reform auf eine Fülle von Materialien zurückgreifen kann, welche die Problemfelder verorten, unterschiedliche Herangehensweisen aufzeigen und eine Vielfalt möglicher Lösungen bieten. Unter anderem gestützt auf solche früheren Materialien laufen die derzeitigen Reformarbeiten {Stand 2017/2018} seit Ende 2014. Von der Regierung ist eine rund fünfzehnköpfige Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern von Behörden und Gerichten des öffentlichen Rechts eingesetzt worden, um in einem ersten Schritt die grundsätzlichen Möglichkeiten einer Reform auszuloten und diesbezügliche Empfehlungen abzugeben. Das ist geschehen. In einem zweiten Schritt hat die Arbeitsgruppe darauf beruhende Gesetzesentwürfe ausgearbeitet, für die zurzeit {Stand 2017/2018} im Amt für Justiz die ausführlichen Vernehmlassungsberichte erstellt werden. Ursprünglich bestand die Absicht, das liechtensteinische Verwaltungsverfahrenrecht insgesamt zu reformieren und dabei das Organisationsrecht (3.1) sowie die Verfahrensordnung (3.2) umfassend zu überarbeiten und zu modernisieren. Von Ersterem ist man inzwischen {Stand 2017/2018} allerdings – zumindest vorerst – wieder abgekommen.

3.1 Altes Organisationsrecht

Im Hinblick auf das Organisationsrecht des liechtensteinischen Verwaltungs(beschwerde)verfahrens bewegt sich eine Reform nicht nur auf rechtspolitischem, sondern auch auf allgemeinpolitischem Feld, da es um Grundsatzentscheidungen geht, die den verfassungsmässigen Staatsaufbau

³³ Für die Informationen zum Stand der Reform {2017/2018} und weitere wichtige Hinweise danke ich dem Leiter des Amtes für Justiz, Dr. Bernd Hammermann, sowie Univ.-Prof. Dr. Peter Bussjäger, Forschungsbeauftragter im Fachbereich Recht am Liechtenstein-Institut und Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

³⁴ Aus diesem Jahr stammt ein 173-seitiges Gutachten von Edwin Loebenstein aus Wien zur Neukonzeption der liechtensteinischen Verwaltungsrechtspflege samt einem neuen Verwaltungspflegegesetz (Archiv Liechtenstein-Institut, Bendern).

³⁵ Herbert Wille erarbeitete 1998/1999 als Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut zuhanden der Regierung eine umfassende Dokumentation für eine Reform des LVG, bestehend aus einem Vorbericht (20 S.; April 1998) sowie Gesetzesentwürfen für ein AVG, VVG, VStG und ein Gesetz über die Verwaltungsbeschwerdeinstanz samt jeweiliger Erläuterungen (gesamthaft 217 S.; Mai 1999) (alle Archiv Liechtenstein-Institut, Bendern).

³⁶ Aus diesem Jahr datiert ein 47-seitiger Entwurf für einen Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag „betreffend die Schaffung eines Gesetzes über den Verwaltungsgerichtshof und die Anpassung des allgemeinen Landesverwaltungspflegegesetzes an die anlässlich der Volksabstimmung vom 14./16. März 2003 angenommene Abänderung der Landesverfassung“ (Archiv Liechtenstein-Institut, Bendern).

und die Rolle der Regierung darin betreffen. Es geht letztlich um die Frage, ob die Regierung³⁷ – über die Aufsichtsübung³⁸ hinaus – im Instanzenzug der Verwaltungsrechtspflege Verwaltungserledigungen der ihr unterstellten Behörden prüfen können soll oder nicht. Soll sie wie bis anhin, wie es historisch gewachsen heute vorliegt, eine Zwitterstellung einnehmen? Das heisst: Soll sie weiterhin je nach Sachbereich teils als handelnde Behörde, teils als Ober- und Aufsichtsbehörde, teils als verwaltungsinterne Rechtsmittelbehörde vorgängig zur Verwaltungsgerichtsbarkeit (zuweilen aber verwaltungsextern durch Beschwerdekommisionen vertreten) fungieren? Oder soll sich die Regierung künftig aus dem Instanzenzug zurückziehen zugunsten eines einheitlichen, klaren Rechtsmittelzuges für alle Sachbereiche, der beispielsweise bereits in erster Rechtsmittelinstanz an ein Verwaltungsgericht und von diesem alsdann an den Verwaltungsgerichtshof führt? Solche Fragen bilden nach der Regierungs- und Verwaltungsreform von 2012³⁹ nicht zuletzt den Nachhall zur daraufhin beabsichtigten Verwaltungsreform II. Sie hatte sich zum Ziel gesetzt,⁴⁰ erst- und zweitinstanzliche Zuständigkeiten der Regierung ebenso wie die Anzahl der Kommissionen, Beiräte und Beschwerdekommisionen zu reduzieren. Die Regierung sollte dadurch entlastet und Zuständigkeiten bei den Ämtern als den zentralen Verwaltungseinheiten konzentriert werden.⁴¹ Das alles will mit Vorsicht angegangen sein, denn es bedarf einer politischen Tragfähigkeit, wenn bei einer Reform derartige organisationsrechtliche Veränderungen umgesetzt werden sollen.

Angesichts dieser Situation verwundert es nicht, dass bei den Reformarbeiten das Organisationsrecht entgegen der ursprünglichen Absicht vorerst zurückgestellt wurde und auf diesbezügliche Eingriffe fürs Erste verzichtet werden soll {Stand 2017/2018}. Es wird also vorderhand beim alten Organisationsrecht bleiben. Im Fokus soll zunächst ausschliesslich die Reform der Verfahrensordnung stehen, ohne sich durch organisatorisch-politische Fragen von den dogmatisch-praktischen ablenken zu lassen. Gerade das Risiko, dass erstere Fragen in der Aussenwahrnehmung die letzteren überlagern und dadurch womöglich das gesamte Reformprojekt gefährden, soll vermieden werden. Nachdem sich die neue Verfahrensordnung etabliert haben wird, so lautet die Überlegung {Stand 2017/2018}, kann zu einem späteren Zeitpunkt bei Bedarf das Organisationsrecht immer noch reformatorisch angegangen werden.

Gleichwohl haben die bisherigen Reformarbeiten hinsichtlich des Organisationsrechts aufschlussreiche Ergebnisse zutage gefördert. So wurden zum Beispiel statistische Erhebungen durchgeführt, wie viele Verwaltungsstrafverfahren jährlich vor einzelnen Verwaltungseinheiten durchgeführt und alsdann mittels Beschwerde weitergezogen werden. Auch die grundsätzlichen Möglichkeiten einer organisationsrechtlichen Reform wurden in verschiedenster Hinsicht ausgelotet. Als Modell diskutiert worden ist hierbei insbesondere, ein Verwaltungsgericht mit Einzelrichtern am

³⁷ Siehe Art. 11 Abs. 2 RVOG (Gesetz vom 19. September 2012 über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation [RVOG], LGBL 2012 Nr. 348, LR 172.011).

³⁸ Siehe Art. 93 lit. a LV als verfassungsrechtliche Grundlage sowie deren Konkretisierung in Art. 10 RVOG.

³⁹ Siehe dazu beispielsweise die einleitenden Ausführungen in BuA Nr. 60/2012 [Ziff. I./1.–3.].

⁴⁰ Im Regierungsprogramm 2017–2021 [Fn. 2] scheinen die Anliegen der Verwaltungsreform II nicht (mehr) auf.

⁴¹ Vgl. beispielsweise Liechtensteiner Volksblatt vom 13.12.2012, S. 5, „Verwaltungsreform. Regierung will sich weiter entlasten“.

Landgericht einzurichten, den Verwaltungsgerichtshof analog dem Fürstlichen Obersten Gerichtshof (OGH) auszugestalten und ihn allenfalls dort anzugliedern. Es wurde erwogen, die verschiedenen Beschwerdekommisionen zu einer einzigen zusammenzulegen, an welche sämtliche Zuständigkeiten der Regierung als Instanz im Verwaltungsrechtszug hätten abgetreten werden können. Anvisiert war bei allen Modellen nach ergangener Verfügung der Behörde im Verwaltungsverfahren grundsätzlich ein zweistufiger ordentlicher, dabei möglichst verwaltungsgerichtlicher Instanzenzug vor einem Verwaltungsgericht (oder vor einer verwaltungsgerichtsähnlichen Beschwerdekommision) und sodann vor dem Verwaltungsgerichtshof. Vielleicht leben diese und weitere Überlegungen zu einem späteren Zeitpunkt wieder auf, wenn die Reform des Organisationsrechts dereinst tatsächlich in Angriff genommen wird. An unterschiedlichen Modellen, wie eine Reform organisationsrechtlich umgesetzt werden könnte, mangelt es jedenfalls nicht, wie sich gezeigt hat.

3.2 Neue Verfahrensordnung

Was die Verfahrensordnung betrifft, ist die grundlegende Weichenstellung zugunsten einer Rezeption der österreichischen Gesetzeslage ausgefallen, die es auf die liechtensteinischen Verhältnisse anzupassen gilt. So empfahl es ein Kurzgutachten⁴² aus dem Jahr 2014 von Andreas Kley zur grundsätzlichen Ausrichtung einer Reform des liechtensteinischen Verwaltungs(beschwerde)verfahrens. {Allgemein zu Gutachten im Hinblick auf Reformen siehe auch unten unter IV. bei These 7.} Nach österreichischem Vorbild⁴³ soll aus dem heutigen LVG eine Trias an Erlassen hervorgehen, nämlich ein Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (FL-AVG), ein Verwaltungsstrafgesetz (FL-VStG) und ein Verwaltungsvollstreckungsgesetz (FL-VVG). Daneben soll ein Verwaltungsgerichtshofgesetz (VwGG⁴⁴) das verwaltungsgerichtliche Verfahren sowie organisatorische Besonderheiten des Verwaltungsgerichtshofes regeln. Da organisationsrechtliche Veränderungen hinsichtlich Art. 78 LV⁴⁵ (vorerst) unterbleiben und das VwGG analog zum StGHG⁴⁶ die verfassungsrechtliche Verankerung des Verwaltungsgerichtshofes in Art. 102 LV lediglich aufgreift und ausführt, erfordert die Reform keine Änderung der Verfassung. Sie liegt überdies aus verfassungsrechtlicher Sicht ganz im Sinne von Art. 27 Abs. 1 LV. Denn dieser statuiert die Staatsaufgabe, für eine (rechtsstaatliche, rechtsschützende, prozessökonomische) Verwaltungsrechts-

⁴² „Die Rezeptionsvorlage für eine LVG-Revision. Gutachten erstattet dem Amt für Justiz am 6. August 2014 von Prof. Dr. Andreas Kley, Ordinarius an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich“ [11 S.] (Archiv Liechtenstein-Institut, Bendern).

⁴³ In Österreich gelten das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG), das Verwaltungsstrafgesetz (VStG) und das Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VVG), erlassen zusammen mit einem entsprechenden Einführungsgesetz (EGVG), BGBl. 1925 Nr. 273–276, wiederverlautbart BGBl. 1991 Nr. 51–53 (AVG, VStG, VVG) und BGBl. I 2008 Nr. 87 (EGVG).

⁴⁴ Alternativ wird die Abkürzung „VwGHG“ erwogen {Stand 2017/2018}.

⁴⁵ Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15, LR 101.

⁴⁶ Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof (StGHG), LGBl. 2004 Nr. 32, LR 173.10.

pflege und mithin für ein dem allem angemessenes vorangehendes Verwaltungsverfahren zu sorgen.⁴⁷ Inhaltlich gestaltet sich das neue Erlassgefüge, welches an die Stelle des LVG treten soll, gemäss den Entwürfen voraussichtlich wie folgt:

Das FL-AVG⁴⁸ regelt als Kernerlass der gesamten Verfahrensordnung das Verwaltungsverfahren vor Behörden mit allem damit Zusammenhängendem (unter anderem Behörden, Beteiligte und Vertreter, Zustellungen, Fristen, Ermittlungsverfahren, Beweise, Entscheidungen und Verfügungen, Rechtsschutz, Kosten und Verwaltungsgebühren). Es enthält die Regelung des allenfalls daran anschliessenden verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens vor der Regierung bzw. des in gewissen Fällen alternativ hierzu bestehenden Beschwerdeverfahrens vor Beschwerdekommis-sionen. Deren organisatorische Grundlagen und insbesondere deren Zuständigkeiten bleiben im Beschwerdekommis-sionsgesetz⁴⁹ sowie in den einschlägigen Spezialgesetzen (zum Beispiel für die Datenschutzkommission im Datenschutzgesetz bzw. in der Datenschutzverordnung) geregelt.

Im FL-VStG finden sich zunächst die Grundlagen des Verwaltungsstrafrechts (Strafbarkeit, Schuld, Versuch, Strafen und Strafverhängung usw.) statuiert. Sodann widmet es sich dem Verwaltungsstrafverfahren, insbesondere: allgemeinen Bestimmungen (wie Zuständigkeit, Verjährung), den Sicherungsmassnahmen, dem ordentlichen und abgekürzten Verfahren, dem Rechtsschutz (Rechtsmittel der Vorstellung, des Einspruchs und der Beschwerde, Beschwerdeverfahren), der Strafvollstreckung sowie den Kosten. Dem FL-AVG kommt im Verwaltungsstrafverfahren subsidi-äre Geltung zu.

Das FL-VVG betont einleitend die Bedeutung der Verhältnismässigkeit bei der Verwaltungsvollstreckung und unterscheidet alsdann zwischen Eintreibung von Geldleistungen und der Erzwin-gung anderer Leistungen und Unterlassungen. Es äussert sich ferner zu einstweiligen Verfügungen, Vollstreckungsorganen, Verfahren und Kosten.

Das VwGG⁵⁰ schliesslich normiert als Verfahrensordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Rahmen von Art. 102 LV spezifisch das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof samt dessen organisationsrechtlicher Seite, wobei es in vielen Grundfragen (Begrifflichkeiten, Manuduktionspflicht, Akteneinsicht, Fristenlauf und -berechnung etc.) wiederum auf das FL-AVG als Kernerlass verweist und es für ergänzend anwendbar erklärt.

4. WÜRDIGUNG

Zwar wird sich im **{Stand 2017/2018}** geplanten Gesetzgebungsprozess von der Vernehmlassung bis hin zum Inkrafttreten noch so manches Detail in den Entwürfen ändern, doch lässt sich schon

⁴⁷ Siehe Schädler, Emanuel: Kommentierung zu Art. 27 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN 2016, verfassung.li (Stand: 12.4.2017, besucht am 18.9.2017), N. 34–39 und passim.

⁴⁸ Der Entwurf ist gestützt auf das Ö-AVG als Rezeptionsvorlage und unter Rückgriff auf den Vorentwurf von Herbert Wille für ein liechtensteinisches Verwaltungsverfahrensgesetz aus dem Jahr 1998 (siehe Fn. 35) erstellt worden.

⁴⁹ Beschwerdekommis-sionsgesetz vom 25. Oktober 2000, LGBl. 2000 Nr. 248, LR 172.022.

⁵⁰ Der Entwurf ging aus der Synthese des Vorentwurfes von Herbert Wille (siehe Fn. 35) sowie eines Vorentwurfes seitens des Rechtsdienstes der Regierung in Zusammenarbeit mit Günther Winkler hervor und wurde in Analogie zum Gesetz über den Staatsgerichtshof (StGHG) ausgearbeitet.

heute {2017/2018} einigermaßen abschätzen, welche grundsätzlichen Neuerungen die Reform bringen wird. Um deren Darstellung mit beispielhaften Hinweisen, vor allem aus dem Entwurf für ein FL-AVG, und um deren Würdigung soll es im Folgenden gehen. Dabei gilt es zu bedenken, dass sich insgesamt drei Sichtweisen auf die geplante Reform {Stand 2017/2018} eröffnen: eine seitens der Politik, eine andere seitens der juristischen Praxis und schliesslich eine dritte seitens der Rechtswissenschaft. Je nachdem, welche dieser Sichtweisen man einnimmt, folgen daraus unterschiedliche Gewichtungen von Interessen und voneinander abweichende Zielvorstellungen. Der Politik scheint es ein wichtiges Anliegen, vorerst das Organisationsrecht unangetastet zu lassen, um die Reform nicht durch die Verstrickung in politisch-organisatorische Fragen, namentlich in jene nach der Regierung als Instanz der Verwaltungsrechtspflege, zu lähmen. Die Praktikerinnen und Praktiker begrüßen grundsätzlich die Reform des unhandlichen LVG; sie stehen dem stets aufwendigen und immer mit einer Restungewissheit behafteten Umbruch zu einer neuen Rechtslage allerdings auch mit der gebührenden Reserviertheit gegenüber. {Dazu siehe auch unten unter IV. bei These 4.} Aus Sicht der Rechtswissenschaft schliesslich – für welche allein hier im Folgenden eine einzelne Stellungnahme abgegeben wird – ergeben sich folgende Überlegungen:

4.1 Kein Organisationsrecht

Das liechtensteinische Staatsgebilde und seine Besonderheiten als Kleinstaat bedingen, dass sich hierzulande im Laufe der Zeit ein ganz eigentümliches Organisationsrecht entwickelt hat. Bei einer Reform von Teilgebieten des liechtensteinischen Verfahrensrechts gehen die massgeblichen Vorgaben an den Gesetzgeber deshalb häufig vom Organisationsrecht aus: Er muss entweder die Verfahrensordnung dem Organisationsrecht als Gegebenheit anpassen oder aber das Organisationsrecht zugleich mit der Verfahrensordnung gemeinsam der Reform unterziehen. Diese Entscheidungsfrage gilt ganz besonders für das LVG, da der Organisationsaufbau der Behörden und Instanzen des öffentlichen Rechts in Liechtenstein wohl wie kein anderes Organisationsrecht hierzulande historisch gewachsen ist und dementsprechend eigenartig ausfällt.⁵¹

Die laufende Reform hat sich {Stand 2017/2018} dagegen entschieden, sich zugleich mit der Reform der Verfahrensordnung auch einer komplementären Reform des Organisationsrechts zu stellen. Es fragt sich deshalb, ob hiermit nicht vielleicht die Gelegenheit verstreicht, um nötige organisationsrechtliche Bereinigungen und Verbesserungen anzugehen, die sinnvollerweise in einer Gesamtreform und auf einen Streich erledigt würden.

Eine Vereinheitlichung des heute je nach Sachbereich abweichenden öffentlich-rechtlichen Instanzenzuges wäre aus Sicht der Rechtsanwendenden wie auch aus derjenigen der Rechtsunterworfenen jedenfalls wünschenswert. Es ist daran zu erinnern, dass die verschiedenen Beschwerdekommisionen seit jeher als Behelfslösung zur Entlastung der Regierung in ihrer Funktion als Instanz im Verwaltungsrechtszug gedacht waren.⁵² {Vgl. dazu unten unter IV. die Thesen 3 und 5.} Durch die Schaffung einer zentralen Beschwerdekommision in Verwaltungsangelegenheiten (VBK) sind inzwischen zahlreiche frühere Kommissionen in ihr zusammengelegt worden, was den

⁵¹ Siehe Schädler, Verständnis [Fn. 8], S. 33–42, besonders S. 41 f.

⁵² Vgl. Schädler, Verständnis [Fn. 8], S. 37 f.

ersten Schritt in Richtung der Vereinheitlichung des Instanzenzuges darstellt. Allerdings steckt die Vereinheitlichung nach dem Status quo {2017/2018} auf halbem Wege fest, obwohl längerfristig die Tendenz klar hin zur Einrichtung eines erstinstanzlichen Verwaltungsgerichts und mit hin einem zweistufigen ordentlichen verwaltungsgerichtlichen Instanzenzug mit dem Verwaltungsgerichtshof an der Spitze führt. Doch leider scheint die Zeit rechtspolitisch noch nicht reif, um die verbleibende Wegstrecke hin zu einem solchen zukunftssträchtigen Instanzenzug in der geplanten Reform {Stand 2017/2018} in Angriff zu nehmen.

Eine Reform der organisationsrechtlichen Seite des Verwaltungs(beschwerde)verfahrens hätte es zugleich ermöglicht, mit antiquierten Vorstellungen, die demselben in der Verfassung teilweise noch zugrunde liegen, aufzuräumen. Art. 78 LV zum Beispiel gründet auf der Überlegung des historischen Verfassungsgebers, dass die Regierung nur ausnahmsweise einzelne, einfachere Verwaltungsangelegenheiten in der Verwaltungshierarchie nach unten an ihre – als solche verstandenen – Unterbehörden delegiert, während sie sich im Normalfall die meisten, bedeutenderen Verwaltungsangelegenheiten selbst zur Erledigung vorbehält. Von diesem Modell geht auch das LVG bis heute aus.⁵³ Hierauf basiert die darin (eigentlich) vorgesehene Zweiteilung des behördlichen Verwaltungsverfahrens in das Ermittlungsverfahren (Art. 54 ff. LVG) vor der Amtsperson einerseits und in das Schlussverfahren (Art. 78 ff. LVG) vor der Regierung andererseits.⁵⁴ In der Praxis hat sich diese hierarchische Arbeitsteilung inzwischen infolge der gewandelten Verhältnisse und des steigenden Arbeitsanfalls allerdings umgekehrt. Die Erledigungen aufgrund von Delegation an Unterbehörden überwiegen heute jene durch die Regierung eindeutig. {Siehe auch unten unter IV. bei Thesen 2 und 10.} Ebenso gehen Art. 78 und Art. 90 LV und mit ihnen das LVG⁵⁵ noch immer – faktisch nicht mehr zeitgemäss – grundsätzlich von der Regierung als Kollegialregierung aus, welche „[a]lle wichtigeren [...] Angelegenheiten, insbesondere die Erledigung der Verwaltungsstreitsachen“ (Art. 90 Abs. 1 erster Satz LVG) wahrzunehmen hat. Nur ausnahmsweise können bzw. sollen „[b]estimmte minder wichtige Geschäfte [...] durch Gesetz den nach der Geschäftsverteilung zuständigen Regierungsmitgliedern zur selbständigen Erledigung übertragen werden.“ (Art. 90 Abs. 1 zweiter Satz LVG)

Das alles läuft der heutigen Verwaltungsrealität {2017/2018} zuwider und ist inzwischen überholt. Denn heute sind unter der Regierung in erster Linie die einzelnen Ministerinnen und Minister mit ihren Ministerien⁵⁶ zu verstehen, in die sich die Regierung aufteilt und denen jeweils ein weitverzweigtes Netz von Amtsstellen⁵⁷ verschiedener Art (Gremien, Ämter, Organisationseinheiten usw.) bei- und untergeordnet ist. Dort, und nicht mehr bei der Kollegialregierung, findet heute in

⁵³ Siehe vor allem Art. 77 Abs. 1 und 3 LVG und Art. 78 Abs. 1 LVG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 LVG und Art. 2 Abs. 1 LVG sowie passim; vgl. Art. 90 Abs. 7 LVG.

⁵⁴ Vgl. besonders Art. 76 Abs. 1 LVG.

⁵⁵ Siehe vor allem Art. 54 Abs. 1 am Ende LVG, Art. 76 Abs. 1 LVG und Art. 78 Abs. 1 LVG sowie passim.

⁵⁶ Siehe Art. 18 RVOG und Art. 3 RVOV (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV] vom 28. März 2013, LGBl. 2013 Nr. 163, LR 172.011.1).

⁵⁷ Siehe Art. 25 ff. RVOG sowie Anhang 2 zur RVOV („Zuordnung der Amtsstellen, der besonderen Kommissionen, der Verbandspersonen des öffentlichen Rechts sowie sonstigen öffentlichen Unternehmen zu den einzelnen Ministerien“).

einem behördlichen Verwaltungsverfahren ohne Scheidung zwischen Ermittlungs- und Schlussverfahren de facto und de iure⁵⁸ die hauptsächliche Verwaltungstätigkeit statt, die die Verfassung und das LVG hingegen formell noch immer der Kollegialregierung zuweisen. Diese aber erfüllt heute **{Stand 2017/2018}** ganz andere, nämlich umfassendere und übergeordnete Aufgaben: Sie plant und steuert⁵⁹ die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit, sie überwacht⁶⁰ die Erfüllung der Staatsaufgaben, sie legt die strategischen⁶¹ Ziele fest, sie organisiert⁶² die Verwaltung, sie erfüllt Aufgaben im Rechtsetzungsprozess,⁶³ sie „übt die ständige und systematische Aufsicht über die Amtsstellen und besonderen Kommissionen“⁶⁴ sowie die Oberaufsicht über die Körperschaften des öffentlichen Rechts und dergleichen⁶⁵ aus und schliesslich kommt ihr noch die Ausübung der „Verwaltungsrechtspflege [...], soweit sie ihr durch die Gesetzgebung übertragen ist“⁶⁶, zu.

Was das LVG angeht, werden die veralteten Vorstellungen zur Funktion und zu den Aufgaben der Regierung mit dem neuen FL-AVG und seinen Nebenerlassen automatisch bereinigt. In der Verfassung werden sie weiterhin fortbestehen, sozusagen als ratio constitutionis, die im Laufe der Zeit in Schieflage geraten ist und heute **{2017/2018}** allein noch am letztgenannten Punkt – der Ausübung der Verwaltungsrechtspflege durch die Regierung – aufgehängt bleibt. Dies anscheinend aber noch immer so stark, dass es auch die geplante Reform **{Stand 2017/2018}** unbeschadet überstehen soll. Solche bloss konzeptuellen Unstimmigkeiten im rechtspolitischen Hintergrund von Erlassen mögen auf den ersten Blick vernachlässigbar erscheinen. Auf Dauer jedoch können solche Widersprüche und Friktionen zwischen Recht und Wirklichkeit auf die Vertrauenswürdigkeit der Rechtsordnung nur schädlich wirken, weshalb sie bei gegebenem Anlass, eben beispielsweise anlässlich der geplanten Reform **{Stand 2017/2018}**, mit Gewinn behoben würden.

Eine Reform des Organisationsrechts und von allem damit Zusammenhängenden, so wird in Aussicht gestellt, wird allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt angegangen **{Stand 2017/2018}**, sobald sich alle Akteure an die neue Verfahrensordnung gewöhnt haben. Solch ein zweistufiges Vorgehen ist strategisch ebenso verständlich wie in der Sache bedauerlich, zumal es erfahrungsgemäss allzu häufig bei der Durchführung bloss der ersten Hälfte bleibt und später für die Realisierung der zweiten Hälfte der nötige Elan nicht mehr aufgebracht werden kann. **{Siehe dazu unten unter**

⁵⁸ Art. 3 Abs. 5 RVOG: „Verwaltungsaufgaben werden soweit möglich und sinnvoll von den Amtsstellen und den besonderen Kommissionen wahrgenommen und verbleiben nur dann bei der Regierung, wenn dies aufgrund der Bedeutung der Aufgaben notwendig ist.“

⁵⁹ Art. 6 Abs. 1 RVOG.

⁶⁰ Art. 6 Abs. 2 RVOG.

⁶¹ Siehe Art. 7 RVOG und Art. 7 RVOV.

⁶² Siehe Art. 9 RVOG.

⁶³ Siehe Art. 8 RVOG.

⁶⁴ Art. 10 Abs. 1 RVOG.

⁶⁵ Art. 10 Abs. 5 RVOG.

⁶⁶ Art. 11 Abs. 2 RVOG.

IV. bei Thesen 4, 6 und 8.} Das ist deshalb besonders schade, weil radikale Reformen des Organisationsrechts und Instanzenzuges, wie die Erfahrungen andernorts gezeigt haben,⁶⁷ trotz anfänglicher Schwierigkeiten oder Befürchtungen mit grossem Erfolg durchgeführt werden können und sich im Rückblick aus Sicht sämtlicher Betroffenen als zukunftsweisende Lösung herausstellen.

4.2 Rezeptionsvorgang

Zunächst ist aus Sicht der Rechtswissenschaft als begrüssenswert zu vermerken, dass die Reform sich am österreichischen und nicht am schweizerischen Verwaltungsverfahrenrecht orientiert. Dies verhindert einen Systembruch. Denn das liechtensteinische Verfahrensrecht fusst insgesamt in seinen wichtigsten Erlassen auf österreichischen Vorlagen; nebst dem LVG entstammen die FL-ZPO⁶⁸, die FL-StPO⁶⁹ oder die FL-EO⁷⁰ einer Rezeption der entsprechenden österreichischen Erlasse. Zur Wahrung von Konsistenz und Kohärenz des liechtensteinischen Verfahrensrechts sollte deshalb nicht ohne triftige Gründe von der Rezeption aus dem österreichischen Recht abgerückt werden.

Aufgrund der Entstehungsgeschichte des LVG (obwohl die Rezeptionsverläufe im Einzelnen bis dato nicht lückenlos nachvollzogen sind⁷¹) bestand von Anfang an eine Affinität desselben zum österreichischen Verwaltungsverfahrenrecht,⁷² welche in der mittlerweile fast einhundertjährigen Geltung des LVG {Stand 2017/2018} in der hiesigen Gesetzgebung und Praxis zu einer Selbstverständlichkeit geworden ist. Wenn demzufolge die Kluft zwischen dem österreichischen und dem heutigen liechtensteinischen Verwaltungsverfahrenrecht in der Sache nicht gar so gross ist, wie man angesichts der unterschiedlichen Gesetzesbezeichnungen meinen würde, erleichtert diese schlummernde inhaltliche Parallelität den Wechsel hin zur neuen Rechtslage wesentlich, wenn österreichisches Recht zur Rezeptionsvorlage genommen wird: Gewisse Inhalte, die schon heute im LVG mit dem Ö-AVG⁷³ übereinstimmen, werden so nämlich auch beim Wechsel hin zum FL-AVG von selbst beibehalten und mithin Kontinuitäten herstellen.

So verhält es sich beispielsweise bei der freien Beweiswürdigung durch die Behörde im Verwaltungsverfahren. Heute statuiert Art. 79 Abs. 1 LVG: „Die Regierung entscheidet über den Gegenstand der Verhandlung, soweit gesetzlich nicht etwas anderes bestimmt ist, nach ihrer freien, aus

⁶⁷ So zum Beispiel in Österreich mit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012. Siehe dazu Bußjäger, Peter/Gamper, Anna/Ranacher, Christian/Sonntag, Niklas (Hrsg.): Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren (Wien 2013 = Institut für Föderalismus – Schriftenreihe, Bd. 117), passim; siehe auch (mit Literaturübersicht) Kolonovits, Dieter/Muzak, Gerhard/Stöger, Karl: Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts einschließlich der Verfahren vor den Verwaltungsgerichten und vor dem VwGH, 10. Aufl. (Wien 2014), Rz. 30.

⁶⁸ Gesetz vom 10. Dezember 1912 über das gerichtliche Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten (Zivilprozessordnung), LGBl. 1912 Nr. 9/1, LR 271.0.

⁶⁹ Strafprozessordnung (StPO) vom 18. Oktober 1988, LGBl. 1988 Nr. 62, LR 312.0.

⁷⁰ Gesetz vom 24. November 1971 über das Exekutions- und Rechtssicherungsverfahren (Exekutionsordnung; EO), LGBl. 1972 Nr. 32/2, LR 281.0.

⁷¹ Siehe in diesem Sinne kritisch Schädler, Emanuel: Zur Herkunft des Landesverwaltungspflegegesetzes: eine überprüfende Rekonstruktion, in: Liechtenstein-Institut/Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.): Geschichte erforschen – Geschichte vermitteln. Festschrift zum 75. Geburtstag von Peter Geiger und Rupert Quaderer (Bendern 2017 = LPS 59), S. 161–182.

⁷² Vgl. Schädler, Verständnis [Fn. 8], S. 21.

⁷³ [Österreichisches] Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, wiederverlautbart BGBl. 1991 Nr. 51.

dem ganzen Inhalte der Verhandlung und dem Gegenstande der Beweisaufnahme geschöpften Überzeugung.“ Die Parallelbestimmung⁷⁴ in § 45 Abs. 2 Ö-AVG lautet in anderen Worten, inhaltlich jedoch deckungsgleich⁷⁵: „Im übrigen hat die Behörde unter sorgfältiger Berücksichtigung der Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens nach freier Überzeugung zu beurteilen, ob eine Tatsache als erwiesen anzunehmen ist oder nicht.“ Es überrascht folglich nicht, dass der Entwurf in Art. 39 Abs. 2 FL-AVG diese Bestimmung aus dem Ö-AVG wortwörtlich übernimmt, denn in der Sache gilt sie schon heute gemäss LVG – und wird so wohl auch künftig erhalten bleiben.

Ein weiteres Beispiel: Art. 34 Abs. 5 LVG zufolge ist „[d]ie im § 8 der Zivilprozessordnung vorgesehene Aufstellung eines Kurators (Pfleger) für eine prozessunfähige Partei [...] auf Ersuchen einer Verwaltungsbehörde durch das Landgericht vorzunehmen.“ Ebenso ist gemäss Art. 44 Abs. 5 LVG das Landgericht anzugehen und ein Kurator bestellen zu lassen, wenn sich „die Notwendigkeit der Aufstellung eines Kurators für eine Partei behufs Bewirkung der Zustellung an sie“ ergibt. Der Seitenblick in das österreichische Recht auf das dortige Pendant⁷⁶ dieser beiden Bestimmungen führt zu § 11 Ö-AVG: „Soll von Amts wegen oder auf Antrag gegen einen handlungsunfähigen Beteiligten, der eines gesetzlichen Vertreters entbehrt, oder gegen eine Person, deren Aufenthalt unbekannt ist, eine Amtshandlung vorgenommen werden, so kann die Behörde, wenn die Wichtigkeit der Sache es erfordert, die Betrauung einer Person mit der Obsorge oder die Bestellung eines Sachwalters oder Kurators beim zuständigen Gericht (§ 109 JN) veranlassen.“ Im Grossen und Ganzen entspricht das bereits der heute **{2017/2018}** geltenden Regelung des LVG. Der Entwurf des FL-AVG kann den Wortlaut des Ö-AVG demnach in Art. 11 des Entwurfes fast⁷⁷ komplett wörtlich aufgreifen, ohne dass sich die heutige Regelung in der Sache künftig ändern würde.

„Die Liste der Parallelitäten [zwischen LVG und Ö-AVG, E. S.] liesse sich fortsetzen“⁷⁸, wie Andreas Kley schon 1998 resümierte. Und demzufolge liessen sich bei zahlreichen anderen Regelungen gedanklich ebenso ununterbrochene Linien ziehen vom heutigen LVG **{2017/2018}** zum **{2017/2018 derzeitigen}** Entwurf des **{2017/2018 voraussichtlich}** künftigen FL-AVG, welche inhaltlichen Kontinuitäten belegen: bei den Zustellungen, beim Zweck des Ermittlungsverfahrens, bei den Aktenvermerken, beim Ort der Durchführung der mündlichen Verhandlung, bei der Setzung behördlicher Fristen, bei der Prozessökonomie oder bei der formellen Rechtskraft.

Eine gewisse Kontinuität unter der neuen Rechtslage wird auch deshalb gewahrt bleiben, da bei der Ausarbeitung der Entwürfe ganz besonders Wert darauf gelegt worden ist, die spezifisch liechtensteinischen Ausprägungen, insbesondere hervorgehend aus Praxis und Judikatur,⁷⁹ zu be-

⁷⁴ So auch Kley [Fn. 7], S. 22 Fn. 21.

⁷⁵ Vgl. Kolonovits/Muzak/Stöger [Fn. 67], Rz. 325.

⁷⁶ Kley [Fn. 7], S. 22 Fn. 21, erachtet hingegen als Parallelvorschrift zu Art. 11 Ö-AVG weder Art. 34 Abs. 5 LVG noch Art. 44 Abs. 5 LVG, sondern Art. 39 LVG.

⁷⁷ Gemäss Entwurf des FL-AVG weicht die Formulierung nur am Ende der Bestimmung von der Rezeptionsvorlage ab: Anstatt „die Betrauung einer Person mit der Obsorge oder die Bestellung eines Sachwalters oder Kurators beim zuständigen Gericht (§ 109 JN) veranlassen“ lautet sie angepasst kürzer „die Bestellung eines Kurators beim Landgericht (§ 8 ZPO) veranlassen“.

⁷⁸ Kley [Fn. 7], S. 22 Fn. 21 am Ende.

⁷⁹ Vielleicht hätte unter diesem Gesichtspunkt sinnvollerweise schon in der Arbeitsgruppe (siehe oben unter „3. Stand“ am Anfang), in welcher die Gerichte des öffentlichen Rechts vertreten waren, auch frühzeitig jemand aus

rücksichtigen und einzuarbeiten, was nicht zuletzt die hiesige Terminologie (zum Beispiel „Verfügung und Entscheidung“) betrifft. Das bürgt nicht nur für eine neue Verfahrensordnung auf der Höhe der Zeit, sondern sorgt zugleich dafür, dass ihr ein eigenes, liechtensteinisches Antlitz verliehen wird. Damit dürfte die standardmässige Befürchtung zerstreut sein, man lehne sich bei Reformen mit Rechtsrezeptionen in der Regel allzu sehr an die Rezeptionsvorlagen an, nur um die Lehre und Rechtsprechung des Herkunftslandes möglichst weitgehend auch hierzulande übernehmen zu können (was im Übrigen in dieser Einfachheit so meist gar nicht gelingen kann⁸⁰). Im Gegenteil bemühen sich die Entwürfe bei der geplanten Reform {Stand 2017/2018} unter der oben⁸¹ erläuterten Prämisse der Kontinuität von Bewährt-Eigenem darum, die Rezeptionsvorlagen überall, wo nötig, für die liechtensteinischen Verhältnisse masszuschneiden.

So enthält im Gegensatz zum Ö-AVG das FL-AVG zum Beispiel – vorangestellt in Art. 2 des Entwurfes nach Manier schweizerischer verwaltungsrechtlicher Erlasse – einleitend Begriffsbestimmungen zu Bezeichnungen wie „Behörde“ oder „Entscheidungen und Verfügungen“, um sie im ersten Fall an hiesige organisationsrechtliche Gegebenheiten und im zweiten Fall an die Einheitlichkeit der liechtensteinischen *verba legalia*⁸² anzupassen. Oder: Anstatt die §§ 44a bis 44g Ö-AVG zu Grossverfahren mit über 100 Beteiligten zu übernehmen, was hierzulande unnütz wäre, trifft er Entwurf des FL-AVG in den Art. 38a bis 38g eine für den Kleinstaat Liechtenstein viel sinnvollere Regelung mit der obligatorischen Vertretung: Falls mehr als 10 Parteien mit gleichgelagerten Interessen in einer Verwaltungsangelegenheit auftreten, kann die Behörde verlangen, dass sie einen oder mehrere Vertreter bestellen und notfalls den-/dieselben selber bestimmen, wenn es die Parteien trotz Aufforderung unterlassen. Diese Regelung gilt bereits *de lege lata* gemäss LVG und findet sich, etwas umständlicher formuliert, in Art. 32 Abs. 4 LVG.

Ferner zieht der Entwurf des FL-AVG in Art. 52 die Möglichkeit einer Behörde, eine (sowohl stattgebende als auch abweisende) Verfügung oder Entscheidung auch ohne vorgängiges Ermittlungsverfahren zu erlassen, gegenüber der Rezeptionsvorlage in § 57 Abs. 1 Ö-AVG⁸³ sehr weit. Die Behörde darf nämlich darauf verzichten, wann immer sie dessen Durchführung für nicht notwendig erachtet. Darin kann eine Reminiszenz des heutigen allgemeinen Verwaltungsbotsverfahrens nach Art. 48 ff. LVG erblickt werden. Die Zulässigkeit desselben, welche *de lege lata* in Art. 48 Abs. 1 lit. a bis d LVG geregelt ist, wird demnach wohl auch künftig für das FL-AVG gelten, obwohl der Normwortlaut („Durchführung für nicht notwendig erachtet“) drastisch reduziert wird: Auch künftig dürfte im Wesentlichen eine klare Sach- und Rechtslage mit nur einer Partei oder mehre-

der forensisch tätigen Anwaltschaft miteinbezogen werden können. Deren Rückmeldungen zu den Entwürfen bleiben nun ganz auf das spätere Vernehmlassungsverfahren konzentriert {Stand 2017/2018}.

⁸⁰ „Rechtsrezeption ist ein dynamischer sozialer Prozess, der mit dem Akt der Rezeption keineswegs zu Ende geht. [...] Sondern] wie in einem Ping-Pong-Spiel [...] auf das „Ursprungsland“ [...] zurückstrahlt“, so Kramer, Ernst: Hauptprobleme der Rechtsrezeption, Juristenzeitung 72 (2017) 1, S. 1–11, S. 10 (leicht relativierend S. 11).

⁸¹ Siehe oben unter „1.3 Herausforderung“.

⁸² Vgl. Art. 102 Abs. 5 LV: „Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, unterliegen sämtliche *Entscheidungen oder Verfügungen* der Regierung und der anstelle der Kollegialregierung eingesetzten besonderen Kommissionen (Art. 78 Abs. 3) dem Rechtsmittel der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof.“

⁸³ § 57 Abs. 1 Ö-AVG lautet: „Wenn es sich um die Vorschreibung von Geldleistungen nach einem gesetzlich, statutarisch oder tarifmässig feststehenden Maßstab oder bei Gefahr im Verzug um unaufschiebbare Maßnahmen handelt, ist die Behörde berechtigt, einen Bescheid auch ohne vorausgegangenes Ermittlungsverfahren zu erlassen.“

ren Parteien im Einvernehmen (Art. 48 Abs. 1 lit. a LVG) oder ein unverhältnismässig grosser Verfahrensaufwand an Zeit, Mühen und/oder Kosten (Art. 48 Abs. 1 lit. c LVG) vorausgesetzt bleiben, um von einem Ermittlungsverfahren abzusehen. Übrigens kann daraufhin ein solches schon heute {2017/2018} gemäss LVG⁸⁴ wie auch künftig gemäss FL-AVG mittels Einspruchs von der/einer betroffenen Partei oder mittels Dritteinspruch von einem betroffenen Dritten eingefordert werden. Auch in dieser Hinsicht wird demnach eine Kontinuität zwischen bisheriger und künftiger Rechtslage bestehen.

Wie die Beispiele belegen, herrscht bei der geplanten Reform {Stand 2017/2018} also durchaus der Mut, nötigenfalls auch wesentlich in die Rezeptionsvorlagen einzugreifen, um zweckmässige liechtensteinische Vorschriften zu kreieren und Bewährtes beizubehalten.

4.3 Legistische Verbesserungen

Die geplante Reform des LVG {Stand 2017/2018} wird zunächst den oben⁸⁵ genannten übergeordneten rechtspolitischen Zielen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit gerecht, zumal die bisher erstellten Entwürfe des FL-AVG und des VwGG eine ebenso umfassende wie übersichtliche Ordnung des Verfahrens bieten. Aus den insgesamt 172 Artikeln des LVG werden im FL-AVG voraussichtlich überschaubare rund 80 Artikel, im FL-VStG etwa ebenso viele und im FL-VVG rund 15. In zeitgemässem legistischem Standard zeichnet sich das FL-AVG durch eine klare Gesamtstruktur⁸⁶ mit übersichtlichen Untergliederungen⁸⁷ und klaren thematischen Abgrenzungen aus, wobei die einzelnen Artikel jeweils mit Sachüberschriften versehen sind, was eine rasche Orientierung erlaubt. Insgesamt lässt das FL-AVG erkennen, dass es als Kernerlass der Verfahrensordnung gedacht und konzipiert ist. Es wendet sich Grundfragen (wie Fristen, Beweisrecht, Form und Inhalt der Verfügung usw.) zu und regelt diese in der gebotenen Kürze, ohne sich wie das LVG in Details und Spezialfällen zu verlieren.

Am Beispiel der Akteneinsicht zeigt sich, welchen Gewinn an sprachlicher Klarheit und Verständlichkeit (und mithin an Anwenderfreundlichkeit und zugleich an Bürgernähe) das FL-AVG bringen wird: Das LVG enthält keine eigene Norm zur Akteneinsicht, sondern impliziert sie – etwas versteckt – im „Parteiengehör“ (rechtliches Gehör) gemäss Art. 64 Abs. 3 LVG⁸⁸. Daneben statuiert Art. 60 Abs. 6 LVG den besonderen Fall der Einsichtnahme in vorbereitende Parteienerklärungen vorgängig zu einer mündlichen Verhandlung. Art. 46 Abs. 3 LVG bestimmt ferner, dass vertrauenswürdigen Parteien Akten „zwecks Einsicht und Abschriftnahme“ unter Fristsetzung „ins Haus gegeben werden“ können. Demgegenüber nimmt sich der Artikel im FL-AVG, der künftig {Stand

⁸⁴ Siehe Art. 50 LVG.

⁸⁵ Siehe oben unter „2.1 Legistisch“.

⁸⁶ Sie lautet: I. Allgemeine Bestimmungen, II. Ermittlungsverfahren, III. Entscheidungen und Verfügungen, IV. Rechtsschutz, V. Kosten und Verwaltungsgebühren, VI. Übergangs- und Schlussbestimmungen {Stand 2017/2018}.

⁸⁷ So sind beispielsweise die Allgemeinen Bestimmungen untergliedert in: A. Behörden, B. Parteien und deren Vertreter, C. Verkehr zwischen den Behörden und den Parteien, D. Zustellungen, E. Fristen, F. Ordnungs- und Mutwillensstrafen {Stand 2017/2018}.

⁸⁸ Art. 64 Abs. 3 LVG lautet: „Jeder Partei muss Gelegenheit geboten werden, sich über alle für die Erledigung des Verhandlungsgegenstandes massgebenden, von andern Parteien, von Zeugen und Sachverständigen vorgebrachten oder von amtswegen zur Frage gestellten Tatsachen und Verhältnisse, sowie über die von andern Parteien, von Sachverständigen und Zeugen gestellten Anträge zu äussern und überhaupt ihre Rechte und Interessen entsprechend zu wahren (Art. 32 Abs. 4).“

2017/2018 die Akteneinsicht ausdrücklich und kompakt regeln wird, als wesentliche Verbesserung aus. Er lehnt sich an § 17 Ö-AVG zur Akteneinsicht an, verwendet partiell aber durchaus eigene Formulierungen. Sein erster Absatz statuiert den Anspruch der Parteien auf Akteneinsicht folgendermassen: „Die Behörde hat, sofern die Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmen, den Parteien Einsicht in die ihre Sache betreffenden Akten oder Aktenteile zu gestatten; die Parteien können sich davon an Ort und Stelle Abschriften selbst anfertigen oder nach Massgabe der vorhandenen technischen Möglichkeiten auf ihre Kosten Kopien anfertigen lassen.“ In den folgenden drei Absätzen der Vorschrift werden sodann der für alle Parteien gleiche Umfang der Akteneinsicht, gerechtfertigte Ausnahmen von der Akteneinsicht sowie die Versagung eines gesonderten Rechtsmittels gegen die Verweigerung der Akteneinsicht festgelegt. Der Normwortlaut ist zeitgemäss formuliert („technischen Möglichkeiten“) und der Norminhalt auf das Nötigste reduziert sowie durchdacht angeordnet, was im Direktvergleich mit dem LVG, wo dies gerade bei der Akteneinsicht keineswegs der Fall ist, umso deutlicher hervorsticht.

Die im LVG bestehende Problematik zahlreicher Verweisungen und Verweiskaskaden wird im Entwurf des FL-AVG **{Stand 2017/2018}** behoben, indem möglichst abgesehen wird von der ergänzenden Anwendung anderer Verfahrensordnungen oder Verfahrensarten qua genereller Verweisung. Insbesondere enthält das FL-AVG keinen generellen Verweis mehr auf die Zivilprozessordnung als subsidiäre Verfahrensordnung für ganze Teilgebiete, wie er heute zum Beispiel in Art. 51 Abs. 1 LVG für das Verwaltungsbotsverfahren oder in Art. 103 LVG für das Beschwerdeverfahren vorliegt. Es finden sich im FL-AVG, wo es angebracht ist, nur noch punktuell-spezifisch und im Vergleich zum LVG nur noch sehr spärliche Einzelverweise auf die Zivilprozessordnung, zum Beispiel dort, wo es um die Frage der Beurteilung der Beweiskraft von Urkunden geht. Somit wird die Eigenständigkeit des FL-AVG als Kernerlass der neuen Verfahrensordnung, auf den verwiesen wird, welcher selber alsdann aber nicht wiederum weiterverweist, insgesamt gestärkt. Das VwGG seinerseits erklärt in diesem Sinne das FL-AVG generell für sinngemäss anwendbar; es übernimmt somit beispielsweise dessen Begriffsdefinitionen, die dortigen Bestimmungen zur Befangenheit, diejenigen zur Akteneinsicht sowie diejenigen zum Fristenlauf und zur Fristenberechnung. In ähnlicher Weise dürften später **{Stand 2017/2018}** das FL-VStG und das FL-VVG generell auf das FL-AVG als Fundament des Verfahrens verweisen und so die oben⁸⁹ unter den materiellen Zielen geforderte Struktur der neuen Verfahrensordnung umsetzen. Die einzelnen Verfahrensarten sind in verschiedenen Erlassen zwar klar voneinander geschieden, dabei jedoch durch die grundlegenden Bestimmungen des FL-AVG miteinander verbunden und aufeinander abgestimmt.

4.4 Materielle Neuerungen

Was die oben⁹⁰ genannten materiellen Ziele angeht, legt die geplante Reform **{Stand 2017/2018}** richtigerweise ein besonderes Augenmerk auf die Neuordnung des Rechtsmittelverfahrens. Das neue Rechtsmittelverfahren beseitigt die Unübersichtlichkeit der Rechtsbehelfe und Rechtsmittel

⁸⁹ Siehe oben unter „2.2 Materiell“.

⁹⁰ Siehe oben unter „2.2 Materiell“.

des LVG⁹¹ und ordnet sie, unter Einfügung einiger Neuerungen, künftig zu einem stimmigen System, das sich folgendermassen präsentiert:

4.4.1 Beschwerde

Nachdem eine behördliche Verfügung oder Entscheidung ergangen ist, kann gegen sie gemäss FL-AVG als ordentliches Rechtsmittel die Beschwerde ergriffen werden, um sie im verwaltungsinternen (Regierung) oder verwaltungsexternen (Beschwerdekommissionen) Beschwerdeverfahren überprüfen zu lassen. Die Beschwerde ist bei der entscheidenden Behörde einzubringen und diese kann, wenn sie es für zweckmässig erachtet, eine Beschwerdeentscheidung fällen; daraufhin gelangt die Beschwerde nur noch dann an die Beschwerdebehörde (Regierung oder Beschwerdekommission), wenn ein eigener parteiseitiger Vorlageantrag es verlangt. Als Rechtsbehelf kommt die Säumnisbeschwerde für den Fall hinzu, dass Anträge oder Beschwerden von Parteien nicht innert sechs Monaten mit Verfügung oder Entscheidung erledigt werden; auf einen parteiseitigen Devolutionsantrag hin geht diesfalls die Zuständigkeit von der säumigen Behörde auf die Rechtsmittelbehörde über. Für gravierende Fälle sind daneben noch die Abänderung oder Behebung von Verfügungen oder Entscheidungen von Amtes wegen sowie als ausserordentliches Rechtsmittel die Wiederaufnahme des Verfahrens vorgesehen.

Im Vergleich zum LVG zeigt sich, dass die Reform im FL-AVG eine Konzentration der Rechtsmittel vornimmt und deren Anzahl reduziert, so dass unnötig kumulative und mithin überflüssige Rechtsbehelfe und Rechtsmittel, zum Beispiel das Nachsichtsgesuch,⁹² die heute {2017/2018} in der Praxis ohnehin so gut wie bedeutungslos sein dürften, künftig entfallen. In der Sache verändert sich dabei weniger, als es den Anschein erweckt. Denn die wenigen Rechtsmittel des FL-AVG erfüllen künftig alle Funktionen, welche bisher die vielen Rechtsbehelfe und Rechtsmittel des LVG erfüllt haben. Wenn demnach beispielsweise auch die Vorstellung (Remonstration) nach Art. 89 LVG entfällt, deren Qualifikation de lege lata zwischen Rechtsbehelf und Rechtsmittel changiert,⁹³ gehen deren Elemente nicht verloren, sondern werden in das neue Rechtsmittelverfahren transformiert. Dies zeigt sich an der Möglichkeit der Beschwerdeentscheidung, die das FL-AVG vorsieht: Sie übernimmt künftig (systematisch klar verortet) die (heute eigenwillig dort platzierte) Funktion der Vorstellung gemäss Art. 89 Abs. 4 LVG, dass die Unterinstanz gegebenenfalls eine Beschwerde als Vorstellung behandeln und eine erlassene Verfügung oder Entscheidung von sich aus abändern oder zurücknehmen⁹⁴ kann.

Abgesehen von kleineren Retuschen, so die Verlängerung der Frist der Säumnisbeschwerde von bisher drei (Art. 90 Abs. 6a LVG) auf neuerdings sechs Monate,⁹⁵ bringt die neue Rechtslage im Rechtsmittelverfahren {Stand 2017/2018} also weniger einen inhaltlichen Bruch als vielmehr

⁹¹ Siehe Art. 89 ff. LVG, wo unter dem Abschnitt „Überprüfungsverfahren (Rechtsmittel)“ der Reihe nach genannt werden: die Vorstellung (Remonstration), die Verwaltungsbeschwerde (Rekurs), die Wiederherstellung (Wiedereinsetzung und Wiederaufnahme), die Nichtigerklärung (Kassation), die Einstellung (Sistierung), die Erläuterung, Nachsichtsgesuche und Anzeigen.

⁹² Siehe Kley [Fn. 7], S. 283.

⁹³ Siehe Kley [Fn. 7], S. 277–279 und S. 319.

⁹⁴ Siehe Kley [Fn. 7], S. 279.

⁹⁵ Dies monierte schon Kley [Fn. 7], S. 319.

eine gewisse materielle Kontinuität mit sich. Dabei wird durch Streichungen und Neuordnung aus systematischer Sicht ein beachtlicher Gewinn an Kohärenz und Konsistenz der Verfahrensordnung erzielt. Ebenso verhält es sich mit der Abänderung oder Behebung von Verfügungen oder Entscheidungen von Amtes wegen sowie mit der Wiederaufnahme des Verfahrens, wo die Reform im FL-AVG für die angemahnte⁹⁶ terminologische Klarheit, systematische Abgrenzung und gegenseitige Abstimmung sorgt.

4.4.2 Verwaltungsbeschwerde

Gegen alle enderledigenden, letztinstanzlichen Entscheidungen und Verfügungen von Behörden (von der Regierung und von Beschwerdekommisionen) kann im Verwaltungsrechtszug gemäss VwGG sodann als ordentliches Rechtsmittel die Verwaltungsbeschwerde vor dem Verwaltungsgerichtshof als höchster ordentlicher Instanz erhoben und das verwaltungsgerichtliche Überprüfungsverfahren eingeleitet werden. Ferner kann an den Verwaltungsgerichtshof der Rechtsbehelf der Säumnisbeschwerde gegen letztinstanzlich zuständige Behörden gerichtet werden; der Verwaltungsgerichtshof kann diesfalls der betreffenden Behörde eine Frist zur Erledigung setzen oder in der Sache selbst entscheiden. Ausserdem entscheidet der Verwaltungsgerichtshof in Disziplinarangelegenheiten seiner Richter, bei Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Behörden sowie bei Aufsichtsbeschwerden gegen die Regierung oder gegen Beschwerdekommisionen. Für das ausserordentliche Rechtsmittel der Wiederaufnahme des Verfahrens gelten vor dem Verwaltungsgerichtshof qua Einzelverweis die Bestimmungen des FL-AVG.

In ihrem derzeitigen Entwurfsstadium **{Stand 2017/2018}** statuieren weder das FL-AVG noch das VwGG Rechtsmittelausschlüsse oder andere Beschränkungen des Rechtsmittelverfahrens vor der Regierung, vor den Beschwerdekommisionen oder vor dem Verwaltungsgerichtshof. Weder irgendeine Wertgrenze noch eine Konformitätssperre noch ein Anwaltszwang noch eine abschliessende Aufzählung der beschwerdefähigen Angelegenheiten noch das Erfordernis einer Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung sind für die Rechtsmittelverfahren vorgesehen. Neue Tatsachen und Beweise dürfen vor den Rechtsmittelinstanzen (zumindest in den Beschwerdeschriften⁹⁷) durchweg vorgebracht werden, so dass vor den Beschwerdeinstanzen und insbesondere vor dem Verwaltungsgerichtshof⁹⁸ konsequenterweise auch die Möglichkeit zur Verfahrensergänzung bis hin zur Durchführung einer kompletten eigenen mündlichen Verhandlung mit vollständigem Beweisverfahren besteht. Die Kognition der Rechtsmittelinstanzen bleibt **{Stand 2017/2018}** vom FL-AVG und VwGG und mithin grundsätzlich (das heisst, soweit nicht die einschlägigen Spezialgesetze etwas anderes bestimmen) uneingeschränkt. Namentlich bleibt die Kognition des Verwaltungsgerichtshofs voraussichtlich **{Stand 2017/2018}** eine umfassende und erstreckt sich weiterhin auf Rechtsfragen, Tatsachenfragen sowie das Ermessen, allerdings bezüglich Letzterem neu nicht mehr bezogen auf die gesamte Ermessensausübung überhaupt, sondern eingeschränkt auf Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung. Alle Beschwerdeinstanzen und der Verwaltungsgerichtshof entscheiden in der Regel reformatorisch.

⁹⁶ So Kley [Fn. 7], S. 319 f.

⁹⁷ Vgl. de lege lata zum Verwaltungsgerichtshof Art. 99 Abs. 1 LVG.

⁹⁸ Vgl. de lege lata zum Verwaltungsgerichtshof Art. 97 Abs. 1 und 2 LVG.

Die grundsätzliche Beibehaltung des Status quo des LVG, was das uneingeschränkte Rechtsmittelverfahren betrifft, ist folgerichtig. Es ist nichts anderes als der Reflex davon, dass die Reform die organisationsrechtliche Seite des Verwaltungs(beschwerde)verfahrens unangetastet lässt. Es würde schwerfallen, in der Verfahrensordnung plötzlich Neuerungsverbote aufzustellen oder hergebrachte weite Kognitionen stark einzuschränken, ohne dass zugleich grundlegende organisationsrechtliche Umstellungen vorgenommen werden und nach aussen hin deutlich erkennbar neue Instanzen geschaffen oder die bestehenden Instanzen neu geordnet werden. Solange die Regierung bzw. die sie vertretenden Beschwerdekommisionen als Instanzen im Beschwerdeverfahren fungieren, muss ihnen ohnehin eine umfassende Kognition zustehen, damit sie gegebenenfalls die volle inhaltliche Kontrolle über die hierarchisch unterstellten Behörden und deren Verwaltungserledigungen ausüben und korrigierend eingreifen können, ehe der Verwaltungsgerechtshof sich mit der Angelegenheit befasst. Denn genau zu diesem Zweck wurde die Regierung, als im Laufe der Zeit die selbständige Erledigung von Verwaltungssachen immer mehr an Ämter und Kommissionen ausgelagert wurde, im Instanzenzug zwischengeschaltet – dies wohlgermerkt in Abweichung vom zweistufigen Instanzenzug, den das LVG ursprünglich vorgesehen hatte und auf dem es konzeptuell bis dato basiert.⁹⁹ Das zu bereinigen wird der allfälligen späteren Reform des Organisationsrechts¹⁰⁰ überlassen bleiben {Stand 2017/2018}.

4.4.3 Technisch-Digitales

Wichtige zeitgemässe Fragen aus dem technisch-digitalen Bereich schliesslich werden im Zuge der geplanten Reform {Stand 2017/2018} ebenfalls punktuell aufgegriffen und geklärt; so zum Beispiel die Zulässigkeit schriftlichen Anbringens per E-Mail im Zusammenhang mit der Fristwahrung¹⁰¹. Allerdings auferlegt sich die Reform eher Zurückhaltung bei solchen ausdrücklichen Regelungen, um nicht durch eine übermässige explizite Berücksichtigung heutiger Technologien gegenüber künftigen technischen Entwicklungen ein unflexibles und rasch veraltendes Recht zu schaffen. Nicht minder wichtig sind daher die nicht unmittelbar in den Gesetzeswortlaut eingegangenen, jedoch im Hintergrund berücksichtigten und mitbedachten Fragen der Digitalisierung wie der elektronische Geschäftsverkehr (E-Government) oder die elektronische Aktenverwaltung (welche wiederum im Hinblick auf die Amtshilfe via elektronischem Datenaustausch bedeutsam ist). Sie werden für das FL-AVG bei seinem Inkrafttreten {Stand 2017/2018} wohl bereits alltägliche Verwaltungsrealität sein.¹⁰² Es muss deshalb damit kompatibel, zumindest aber kein Hemmnis für sie sein. Auch wenn einzelne Technologien im FL-AVG möglichst nicht namentlich erwähnt werden, sind die Regelungen an den entsprechenden Stellen absichtlich so offen formuliert, dass sie problemlos auf sie und ebenso auf künftige weitere technische Entwicklungen angewendet werden können.

⁹⁹ Siehe Schädler, Verständnis [Fn. 8], S. 38–41.

¹⁰⁰ Siehe dazu oben unter „3.1 Altes Organisationsrecht“ und „4.1 Kein Organisationsrecht“ am Ende.

¹⁰¹ Vgl. dazu zur damaligen Zeit seiner Entstehung analog Art. 91 Abs. 3 LVG, unverändert seit der Stammfassung von 1922: „Wird die Beschwerde innert der Beschwerdefrist telegraphisch angemeldet, so ist die Beschwerdeausführung innert den nächsten drei Tagen einzubringen, wenn die Frist als eingehalten gelten soll.“

¹⁰² Siehe beispielsweise zum „eGovernment Action Plan 2016–2020“ von 32 EWR- und EFTA-Staaten, unter ihnen Liechtenstein, die Meldung im Liechtensteiner Vaterland vom 7.10.2017, S. 7, „Deklaration zum ‚eGovernment‘ unterzeichnet“.

4.5 Flankierende Massnahmen

Inwiefern die geplante Reform {Stand 2017/2018} das oben¹⁰³ erwähnte Ziel der Praktikabilität erreichen wird, bleibt abzuwarten. Jedenfalls sind hierfür aus Sicht der Rechtswissenschaft flankierende Massnahmen anzumahnen. Wie die rechtsgeschichtlichen Erfahrungen mit grossen Verfahrensreformen lehren,¹⁰⁴ ist es unumgänglich, dass die Einführung einer neuen Verfahrensordnung von faktischen Massnahmen begleitet wird, die allen Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwendern in der Verwaltung den Wechsel zur neuen Rechtslage erleichtern: Abgesehen vom (wenngleich voraussichtlich ausführlichen und somit hilfreichen) Bericht und Antrag an sich braucht es zusätzliche Vorlagen, Checklisten, Übersichten etc., ferner einführende Schulungen oder dergleichen, um Berührungspunkte mit der künftigen Rechtslage frühzeitig abzubauen, Sicherheit im Umgang mit ihr zu vermitteln und auftretende Fragen zu klären. Die Qualität der künftigen Rechtsmittelverfahren und -entscheidungen hängt nämlich – wie schon de lege lata – entscheidend davon ab, wie sorgfältig die Behörden ihre Verfügungen treffen. {Dazu siehe unten unter IV. bei These 2.} Wenn sie beispielsweise die heute {2017/2018} in Art. 82 i. V. m. Art. 83 LVG vorgeschriebene Gliederung in Sachverhaltsdarstellung, Beweiswürdigung und rechtliche Beurteilung einhalten, ermöglicht das der Rechtsanwältin/dem Rechtsanwalt nicht nur eine präzisere Anfechtung im Rechtsmittel, sondern erleichtert der Beschwerdeinstanz zugleich wesentlich die Überprüfung und Beurteilung.

Dessen ist man sich bei der geplanten Reform {Stand 2017/2018} bewusst, weshalb der Vernehmlassungsbericht ausgesprochen detailliert ausfallen wird und jeweils besonderes Augenmerk auf liechtensteinische Sonderregelungen oder Abweichungen vom bisherigen LVG richtet, um den Rechtsanwenderinnen und -anwendern Hand für einen möglichst reibungslosen Wechsel hin zur neuen Rechtslage zu reichen. Es steht aber auch die Wissenschaft in der Pflicht, bei dieser Umstellung begleitend mitzuarbeiten und einerseits die neue Rechtslage der Bevölkerung in verständlicher Weise nahezubringen und andererseits für die Praxis Hilfestellungen¹⁰⁵ zu erarbeiten, beispielsweise in Form von Übersichten über die neue Rechtslage im Vergleich zur bisherigen.

¹⁰³ Siehe oben unter „2.3 Praktisch“.

¹⁰⁴ Siehe zum Beispiel zur Reform des österreichischen Zivilverfahrensrechts Ende des 19. Jahrhunderts, insbesondere zu Franz Kleins österreichischer Civilproceßordnung von 1895, Schädler, Emanuel: Prozessökonomie in der liechtensteinischen Zivilprozessordnung von 1912. Rezeption, Ausgestaltung und Konzept prozessökonomischer Mechanismen aus rechtshistorischer Sicht (Diss. Bern 2013, Schaan 2014 = LPS 55), S. 241–254.

¹⁰⁵ Für das LVG gibt es in dieser Hinsicht „Tafeln“ (siehe Schädler, Tafeln [Fn. 27]) und einen „Index“ (Schädler, Emanuel: Index zum Landesverwaltungspflegegesetz [Bendern 2018], online abrufbar unter https://www.liechtenstein-institut.li/contortionist/0/contortionistUniverses/397/rsc/Publikation_downloadLink/Sch%C3%A4dler_Emanuel_Index%20LVG.pdf [besucht am 2.3.2018] {neu https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/5815/7435/5613/Index_LVG_def2.pdf [besucht am 24.6.2020]}).

III.

DER STAND 2019: SCHEITERN DER REFORMBEMÜHUNGEN UM DAS LANDESVERWALTUNGSPFLEGESETZ VON 2014 BIS 2018

Auflösung der Arbeitsgruppe, Abbruch der Reform

Mit E-Mail vom 26. März 2019 informierte mich das Amt für Justiz, dass durch Regierungsbeschluss LNR 2018-1639 BNR 2018/1575 vom 18. Dezember 2018 die Arbeitsgruppe zur Reform des Landesverwaltungspflegegesetzes aufgelöst worden sei. Zur Begründung wurde sinngemäss angeführt, dass das Reformvorhaben der beabsichtigten Totalrevision in seinem immensen Umfang mit allen nötigen Anpassungen in etlichen Materiengesetzen vorerst nicht weiter verfolgt werden könne, zumal andere Projekte auf der gesetzgeberischen Pendenzenliste vorrangig erledigt werden müssten. In der laufenden Legislaturperiode von 2017 bis 2021 ruhe deshalb das Reformvorhaben mit Sicherheit {siehe dazu unten unter IV. die These 8}; ob es jemals wieder aufgegriffen werde, konnte mir nicht gesagt werden. Mit der formellen Auflösung der Arbeitsgruppe widerfuhr somit der Reform des LVG materiell ihr Abbruch.

Chronologischer Rückblick

Am 6. August 2014 erstattete Prof. Dr. Andreas Kley, Universität Zürich, zuhanden des Amtes für Justiz ein Gutachten im Umfang von 11 Seiten zur Rezeptionsvorlage für eine LVG-Reform („LVG-Revision“). Vom 6. November 2014 datiert ein Dokument von 21 Seiten mit dem Titel „LVG-Revision – Diskussionspapier AJU“, das die grundsätzlichen Möglichkeiten einer Reform des LVG auslotet und den Ausgangspunkt für alles Folgende umreiss. Eine erste, strategische Sitzung zur Reform des LVG fand am 13. November 2014 statt. Mit Regierungsbeschluss LNR 2014-1549 BNR 2014/1630 REG 0121 vom 9. Dezember 2014 wurden Vorgaben für die Reform des LVG festgelegt und eine Arbeitsgruppe bestellt, die bis Juni 2015 einen Zwischenbericht ausarbeiten sollte. Die Arbeitsgruppe zur Reform des LVG tagte erstmals am 10. Februar 2015 und daraufhin etliche weitere Male. Der Zwischenbericht der Arbeitsgruppe vom 30. Juni 2015 umfasst 31 Seiten; er wurde mit Regierungsbeschluss LNR 2015-912 BNR 2015/1007 REG 0121 vom 8. Juli 2015 zur Kenntnis genommen und der Auftrag zur Ausarbeitung eines Vernehmlassungsentwurfes erteilt. Es folgten weitere Sitzungen der Arbeitsgruppe ab Herbst 2015 und auch eine besondere Befragung der Konferenz der Generalsekretäre zur Ausrichtung der Reform. Im Frühling 2016 zeichnete sich aufgrund eines nicht näher genannten Regierungsbeschlusses ab, dass die Reform nur das Verfahrensrecht, nicht hingegen das Organisationsrecht und den Instanzenzug betreffen solle. Gesetzesentwürfe für ein Allgemeines Verwaltungsverfahren (AVG), für ein Verwaltungsstrafverfahren (VStG) und für die Verwaltungsvollstreckung (VVG) sowie ein Verwaltungsgerichtshofgesetz (VwGG) wurden erstellt; ein Vernehmlassungsbericht wurde in Angriff genommen und teilweise ausgearbeitet. Die letzte Sitzung der Arbeitsgruppe zur Reform des LVG fand am 21. März 2018 statt. Alsdann kamen die Arbeiten zum Erliegen, bis mit Regierungsbeschluss LNR 2018-1639 BNR 2018/1575 vom 18. Dezember 2018 die Arbeitsgruppe formell aufgelöst wurde.

IV.

ANALYSEVERSUCH DES SCHEITERNS ANHAND VON ZEHN THESEN AUS QUALITATIVEN INTERVIEWS ZUR HIESIGEN VERWALTUNGSENTWICKLUNG

Weshalb entgeht das LVG seit Jahrzehnten seiner Reformierung, obwohl immer wieder neue Anläufe hierzu unternommen und mitunter ganz weit vorangetrieben werden? – Im Rahmen eines Forschungsprojekts¹ des Liechtenstein-Instituts zur Entwicklung der liechtensteinischen Landesverwaltung seit 1921 konnte ich qualitative Interviews führen mit Personen, die zu unterschiedlichen Zeiten in verschiedenen Positionen in Regierung, Verwaltung, Justiz und Politik gearbeitet haben. Dabei hat sich erstaunlicherweise gezeigt, dass in den Aussagen der Befragten über all die unterschiedlichen Zeiten, Umstände und Funktionen hinweg bestimmte Aspekte immer wieder zur Sprache kamen und miteinander übereinstimmten, und zwar namentlich was das Scheitern von Bemühungen zur Reform der hiesigen Verwaltung anbelangt. Deshalb habe ich die Interviews aus der Perspektive dieser Frage synthetisch gesichtet, die diesbezüglichen Aussagen gesammelt und zu insgesamt 10 Thesen zusammengestellt, die im Folgenden präsentiert werden. Notabene: Diese Thesen sind weder solche des Verfassers, der sie lediglich paraphrasierend ineinanderfügt (die Aussagen wurden also auch miteinander vermischt und thematisch gruppiert!), noch soll mit der Nummerierung etwas über deren Gewichtung untereinander gesagt sein. Vielmehr geht es im Lichte der aufgeworfenen Frage um ein Sammelsurium von Argumenten, die von damit Befassten oder Involvierten stammen und dadurch womöglich den Blick auf neue Gesichtspunkte lenken und manches erklären können.

1. Die Entwicklung der Landesverwaltung basiert ebenso sehr auf dem Recht wie auf dem allgemeinen Verständnis oder gar dem Gefühl der Bürger und Betroffenen dessen, was der Staat (und mit ihm seine Verwaltung) sein und leisten soll. Die Verwaltungsorganisation wird – in der Vorstellung – geradezu *als eine natürliche Gegebenheit* („organisch“ oder „historisch gewachsen“) angesehen, mit der man in der gegebenen Form zu arbeiten hat und die in Gänze zu reformieren ein scheinbar immer ein wenig widersinniges, weil quasi widernatürliches Unterfangen ist. Lieber nutzt man bestehende Flexibilitäten, die es immer irgendwo gibt, um dort (eben vermeintlich „natürliche“) stille und allmähliche Entwicklungen zu vollziehen, wo Bedarf besteht. Das strahlt so auch auf das Verwaltungsverfahren aus, hierzulande sogar umso mehr, als das LVG beides (Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren) zugleich normiert. Damit hängt aber auch zusammen, dass eine gesamthafte Verwaltungsreform nur teilweise gesetzlich durchgeführt bzw. vorgeschrieben werden kann; Vorschriften können sich nämlich nur auf die reine Verwaltungsstruktur und das reine Verwaltungsverfahren erstrecken. Darüber hinaus aber bedarf es bei einer Verwaltungsreform ganz besonders auch immer begleitend des Wollens und Umdenkens aller Betroffenen, was beides per Gesetz nicht auferlegt werden kann, sondern auf anderem, insofern schwierigerem Wege bewerkstelligt werden muss. Fehlt es daran, so misslingt die Reform, denn:

¹ Das Forschungsprojekt trägt den Titel „Von der Regierung zur Verwaltung“, wird von Cyrus Beck und Emanuel Schädler bearbeitet und läuft seit 2019 bis voraussichtlich Ende 2020.

2. Der *Anwender überlagert die Struktur*, sowohl jene der Organisation als auch jene des Verfahrens. Das heisst: Auch eine inzwischen schwerfällig gewordene Organisation oder eine veraltete Verfahrensweise bleiben in den Händen von kundigen, effizienten und pragmatischen Anwendern (Verwaltungsmitarbeitern, Verwaltungsrichtern usw.) praktikabel. Die Menschen und deren Arbeitsweise machen Nachteile der Organisation und des Verfahrens wett. Umgekehrt hingegen würde es nicht gelingen: Auch eine durchdachte Organisation und eine vorbildliche Verfahrensordnung können nicht durchdringen und werden gehemmt, wenn sie in den Händen von trägen, desinteressierten Personen liegen.
3. Kann das System der Verwaltung in seiner Organisation oder in seinem Verfahren neue, zeitgemässe Anforderungen nicht mehr erfüllen oder sich nicht, wie nötig, im Rahmen seiner Flexibilität daran anpassen (siehe dazu oben Ziff. 1), *verlagert sich diese Aufgabenerledigung nach aussen* – meist stark an einzelne Personen(gruppen) gebunden – auf Nicht-Regierungs- bzw. Nicht-Verwaltungs-Organisationen. Neue Aufgaben werden dort ersatzweise erledigt, anstatt eine Reform innerhalb der Verwaltung zu bewirken.
4. Wie auch immer man es bezeichnen will: „*fehlender Leidensdruck*“, „Desinteresse“, „politische Nachrangigkeit“ usf. – Solange es bei Reformbemühungen daran mangelt, dass eine Reform nicht wirklich dringendst nötig ist, stehen sie bis zuletzt auf wackligen Beinen und können auch kurz vor ihrer Realisierung noch sang- und klanglos untergehen. Dies wird dadurch verstärkt, dass die Verwaltung in der Öffentlichkeit als ein „notwendiges Übel“ angesehen wird. Es muss – so die landläufige Meinung – im modernen Staat halt verwaltet werden. Aber es geht immer zu langsam, kostet zu viel und die Verwaltung ist scheinbar übermässig ausgestattet mit Mitteln und Personal. Der Öffentlichkeit (als Wählerschaft) die Notwendigkeit von Verwaltungsreformen (politisch) plausibel zu machen, erweist sich daher als ausgesprochen schwierig, weil der damit verbundene Aufwand (Umstellungen, Neuregelungen) gefürchtet wird und die dabei anfallenden zusätzlichen Kosten nur schwer zu rechtfertigen sind (ungeachtet dessen, dass sie paradoxerweise auf mittlere und lange Frist hohe Einsparungen bewirken würden und somit am Ende kostengünstiger wären). Dies verhält sich so, solange eben nicht eine besondere Dringlichkeit und Notwendigkeit herrschen, die zugunsten einer (womöglich auch hier als „notwendiges Übel“ erachteten) Verwaltungsreform den Ausschlag geben und sie ausserordentlicherweise rechtfertigen. Dementsprechend scheitert auch der Ansatz, frühzeitig die Vorarbeiten für eine Verwaltungsreform unter Einbezug vieler Personen einzuleiten, um sie sozusagen schleichend auf den Weg zu bringen, an der Halbherzigkeit eines solchen Unterfangens bzw. eben am (vorerst noch) „fehlenden Leidensdruck“, am „Desinteresse“, an der „politischen Nachrangigkeit“.

Nach dem Gesagten ist zudem zu unterscheiden einerseits zwischen der Erforderlichkeit einer Reform (mit Gründen, Argumenten und besonders herrschenden Missständen) und andererseits ihrer politischen Machbarkeit (Prioritäten- und Agendasetzung, Koalitionsziele, Wiederwahlambitionen). Es kann sehr wohl sein, dass gute (wenngleich nicht öffentlichkeitswirksame) sachliche Gründe für eine Reform sprechen, aber infolge des fehlenden politischen Mutes oder wegen politischer Inopportunität eine Reform dennoch unterbleibt – weil sie auch daran scheitern würde. Daher kommt es manchmal zu Reformen, deren Ziele im Rückblick

schon seit Jahrzehnten in der Sache von allen klar anerkannt waren, die aber erst unter den gegenwärtigen politisch nun günstigen Umständen, wie auch immer diese aussehen mögen, umsetzbar geworden sind.

5. An die Stelle einer tiefgreifenden Reform tritt oftmals eine bloss *Symptombekämpfung*: Anstatt auftretende Missstände in ihrer Gesamtheit als Anlass für ein Überdenken des Grossen und Ganzen (der Organisationsstruktur und der Verfahrensweisen) zu nutzen, werden verschiedene punktuelle Massnahmen gesetzt. Zum Beispiel wird in einem neuen Spezialgesetz, das in der jeweiligen Rechtsmaterie dem LVG als allgemeinem Gesetz vorgeht, abweichend vom LVG die Beschwerdelegitimation oder die Kognition anders formuliert und dadurch eingeschränkt, so dass es das LVG punktuell „kuriert“. Oder zum Beispiel wird eine neue, kleine, unabhängige Stelle – eigentlich ein Fremdkörper in der Verwaltung – geschaffen, die sich vor allem der Behebung eines gewissen Missstandes widmet. Solche anlassbezogenen Massnahmen verschwinden ebenso spontan, wie sie sich gebildet haben, und schaffen für gewöhnlich keine längerfristige Abhilfe, ja werden mitunter in vollem Bewusstsein geschaffen, vor allem eine zeitweilige symbolische Aussenwirkung zu haben und zu testen, ob sich weitere Schritte anbieten. (So können derartige Massnahmen ausnahmsweise als erster Schritt eine Dynamik entwickeln, die alsdann reformatorische Schritte nach sich zieht: wenn beispielsweise der Mitarbeiter einer solchen neu geschaffenen Stelle einen Gesetzesentwurf ausarbeitet, der daraufhin überraschenderweise begrüsst wird und so zum Anstoss für Neuerungen wird. Solche Fälle bleiben jedoch erfahrungsgemäss die Ausnahme.)
6. Vordergründige Verwaltungsstrukturen können – auch bloss vermeintlich – hintergründige politische Vormachtstellungen stabilisieren. Die Änderung der Organisation geht daher oft mit der Befürchtung der massgebenden Akteure einher, dadurch an Einfluss gegenüber dem Status quo zu verlieren, was grundsätzlich gegen eine Reform spricht und dem *Phänomen der Verlustaversion* zuzuschreiben ist. Dazu die Ausführungen des Wirtschaftsnobelpreisträgers Daniel Kahneman:

„Säugetiere einschließlich des Menschen streben stärker danach, Verluste zu vermeiden, als Gewinne zu erzielen. [...] In menschlichen Angelegenheiten erklärt die gleiche einfache Regel einen Großteil dessen, was geschieht, wenn sich Institutionen zu reformieren versuchen, [...]. Reformpläne, so, wie sie ursprünglich ausgearbeitet wurden, produzieren fast immer viele Gewinner und einige Verlierer, während sie insgesamt eine Verbesserung erzielen. Wenn die von den Massnahmen Betroffenen politischen Einfluss besitzen, werden die potenziellen Verlierer allerdings aktiver und entschlossener sein als die potenziellen Gewinner; das Ergebnis wird daher zu ihren Gunsten verzerrt und zwangsläufig kostspieliger und weniger effektiv als ursprünglich geplant sein. [...] Die Verlustaversion ist eine starke konservative Kraft, die minimale Veränderungen des Status quo bei Institutionen und im Leben von Individuen begünstigt. Dieser Konservatismus erklärt unsere Tendenz, [...] zu verharren; [...].“²

² Kahneman, Daniel: Schnelles Denken, langsames Denken [Originaltitel: „Thinking, fast and slow“, New York 2011, übersetzt von Thorsten Schmidt], 13. Aufl. (München 2012), S. 374 f.

Aus dem Wissen heraus, dass die Verlustaversion das menschliche Denken in diesem Sinne verzerrt, muss gedanklich gegengesteuert werden. Namentlich bei Reformen löst die Verlustaversion von vornherein so gut wie immer schwere Bedenken aus, die sich alsdann, wenn eine Reform durchgeführt werden konnte, im Nachhinein aber als übertrieben herausstellen und faktisch nicht bewahrheiten. Deshalb sollten Reformen tendenziell mit mehr (politischem) Mut und Entschlossenheit angegangen werden, um diese ungerechtfertigten Bedenken auszugleichen und die anfängliche Fehleinschätzung wieder ins Neutrale auszubalancieren.

7. Die liechtensteinische Verwaltungsorganisation und das Verwaltungs(beschwerde)verfahren weisen *Eigenheiten* auf, denen man bei einer Reform Rechnung tragen muss. Ein Hemmnis für Verwaltungsreformen besteht daher darin, dass die im Ausland bei Spezialisten eingeholten Gutachten, Entwürfe und Vorschläge hierzulande mangels Kenntnis der hiesigen Gegebenheiten und Usancen oft leider schlichtweg nicht umsetzbar sind. Wiederholte Male hat man solchen ausländischen Rat eingeholt, der sich dann aber in der Sache als undurchführbar entpuppte, weil er den liechtensteinischen Verhältnissen nicht gerecht wurde. Das war vor allem in jenen früheren Zeiten (bis in die 1990er-Jahre hinein) ein Nachteil, als das hiesige Know-how noch nicht in dem Ausmass vorhanden war, dass es die Ausarbeitung eigener Entwürfe ermöglicht hätte. Auch heute noch bedürfen ausländische Vorschläge einer kritischen Prüfung, inwiefern sie den liechtensteinischen Verhältnissen angemessen bzw. hier umsetzbar sind. Ausländische Gutachter, sofern sie nicht ausnahmsweise mit den liechtensteinischen Verhältnissen vertraut sind, bedürfen einer sorgfältigen Einweisung und besonderer fachlicher Begleitung im Hinblick auf die liechtensteinischen Gegebenheiten.
8. Die – aus reformatorischer Sicht kurzen – *vierjährigen Mandatsperioden* der Regierungen wirken zulasten von Verwaltungsreformen. Denn diese sind von ihrem Anstoss bis hin zur Umsetzung Grossprojekte von einer Dauer, die einerseits solche Mandatsperioden überschreiten. Andererseits können sie als eben solche Grossprojekte nicht anders als top-down, also von der Regierung als politischem Gremium (und Verwaltungsspitze) herab eingeleitet und – was dabei nötig ist – forciert werden. Erfolgt ein Regierungs- und mithin vielleicht ein politischer Kurswechsel mit neuen Prioritäten, bleiben angestossene Reformvorhaben liegen. Hinzu kommt, dass es für eine neue Regierung politisch nicht attraktiv, weil wenig aussenwirksam ist, ein Reformvorhaben der Vorgängerregierung aufzugreifen und fortzusetzen. Dies würde allzu sehr den Anschein erwecken, über zu wenig eigenes politisches Profil zu verfügen und keine eigenständige Agenda zu verfolgen. Ferner legen die Regierungen infolge ihrer Mandatszeit Wert auf die Erzielung schneller Ergebnisse, was bei Verwaltungsreformen naturgemäss nicht der Fall ist; deren positive Wirkungen zeigen sich erst nach Jahren und aus längerfristiger Sicht, so dass sie im Rampenlicht der Öffentlichkeit politisch nicht zu den rasch „vermarktbar“ Themen zählen. Da Verwaltungsreformen ein grosses Engagement und ungebrochenen politischen Willen über einen langen Zeitraum hinweg benötigen, kann es aber durchaus auch sein, dass sie sich in ihrem Verlauf von selbst lahmlaufen, ermatten und irgendwann einfach liegen bleiben – dies alles noch (in negativem Sinne) begünstigt durch die (aus dieser Sicht eben: kurzen) Mandatsperioden der Regierungen.

9. Bei einer Reform des LVG darf *kein* „*Hang zur Perfektion*“ überhandnehmen. Als verwaltungsorganisatorischer und verwaltungsverfahrensrechtlicher Grunderlass ist das LVG derart weitläufig und steht in so vielen Bezügen zu anderen Gesetzen, dass angesichts einer übermässigen Detailarbeit jede Reform irgendwo stecken bleiben würde, weil es nicht mehr zu bewältigen wäre, alle Schnittstellen anzupassen. Wenn stattdessen mit dem Mut zur Lücke und ohne Perfektionsstreben das Wagnis eines neuen Verwaltungs(beschwerde)verfahrensrechts unternommen würde, das sich danach im Laufe der Zeit, wo immer nötig, weiter korrigieren liesse, wäre das ein grosser Gewinn und ein zukunftssträchtiger Schritt. Denn Organisation und Verfahren sind das Grundgerüst der Verwaltung; alles andere ist (durchaus wichtiges, aber eben vergleichsweise) Beiwerk. Das Wagnis einer Reform wäre aus heutiger Sicht zudem nicht allzu riskant, weil durch die langjährige gefestigte Rechtsprechung in der Sache alles weitgehend eingespurt ist und allfällige Ungereimtheiten so ohne Schaden aufgefangen würden. Denn:
10. Das LVG ist in ein *Verwaltungssystem* eingebettet mit Behörden und Praxis, mit Gerichten und Rechtsprechung, die ihm einen festen Rahmen verleihen und dafür sorgen, dass man mit ihm – auch wenn es undurchsichtig und etwas veraltet ist – in praxi über die Runden kommt. Da es somit nicht zu himmelschreienden Ungerechtigkeiten oder völlig inakzeptablen Ergebnissen kommt, die dem LVG anzulasten wären, hält sich der Leidensdruck (siehe oben Ziff. 4) in Grenzen. Die Notwendigkeit einer (aufwendigen) Reform zeigt sich nicht deutlich genug, um die rechtspolitische Maschinerie in Gang zu setzen bzw. bis zur Realisierung der Reform in Gang zu halten (siehe oben Ziff. 8). Die Stabilität des Verwaltungssystems als positiver Effekt wirkt demnach zugleich als negativer Effekt im Sinne der Trägheit gegenüber Reformen.

