

LIECHTENSTEIN POLITISCHE SCHRIFTEN

Band 23

Andreas Kley

Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz

Über dieses Buch

Dieses Buch stellt das allgemeine liechtensteinische Verwaltungsrecht als erstes gesamthaft vor. Dabei werden auch verfassungsrechtliche Fragen (Rechtsquellen, Auslegung, Gesetzmässigkeit, Rechtsgleichheit) ausführlich behandelt. Liechtenstein liess sich in seiner Gesetzgebung und Rechtsprechung stark von seinen beiden Nachbarstaaten leiten. Aus diesem Grunde erschliesst dieses Buch nicht nur die gesamte publizierte und teilweise auch nicht veröffentlichte Rechtsprechung der liechtensteinischen Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, sondern zusätzlich ist österreichische und schweizerische – zusammen mit deutscher – Rechtsprechung verarbeitet. Die stark komparative Komponente dieses Buches beruht nicht zuletzt auf der ausgeprägt rechtsvergleichenden Rechtsprechung der liechtensteinischen Gerichtshöfe.

Für den liechtensteinischen Juristen, aber auch für den interessierten ausländischen Leser ist das Buch ein unentbehrliches und zuverlässiges Nachschlagewerk. Das ausführliche Sachregister ermöglicht den Zugriff auf die relevanten Urteile, Entscheidungen und die Literatur.

Liechtenstein
Politische Schriften

BAND 23

Andreas Kley

Grundriss des
liechtensteinischen
Verwaltungsrechts

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1998

© 1998 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
FL-9490 Vaduz, Postfach 44
ISBN 3-7211-1030-7
Druck: Gutenberg AG, Schaan
Grafische Gestaltung: Sigi Scherrer, Vaduz

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kley, Andreas:

Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts / Andreas
Kley. – Vaduz: Liechtensteinische Akad. Ges., 1998
(Liechtenstein, Politische Schriften; Bd. 23)
ISBN 3-7211-1030-7

Vorwort

Das vorliegende Werk habe ich als Forschungsprojekt im Auftrag des Liechtenstein-Instituts verfasst. Es befasst sich schwergewichtig mit verwaltungsrechtlichen Fragen; diese lassen sich indessen nicht exakt von verfassungsrechtlichen Fragen trennen. In diesem Sinne habe ich etwa im Bereich der Rechtsquellen, der Auslegung, der Gesetzmässigkeit oder der Rechtsgleichheit stets auch verfassungsrechtliche Themen erläutert. Literatur und Rechtsprechung sind bis Oktober 1997 (LES 1997 Heft 3) berücksichtigt.

Die Basis dieses Werks bildet die gesamte publizierte und teilweise auch die unveröffentlichte Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, der Verwaltungsbeschwerdeinstanz, der Landessteuer- und der Landesgrundverkehrskommission und die entsprechende Gesetzgebung, soweit die in diesem Band behandelten Fragen betroffen sind. Das Verwaltungsrecht der kontinentaleuropäischen Länder hat einen gemeinsamen Ursprung. Darüber hinaus hat sich Liechtenstein in seiner Gesetzgebung stark an seine beiden Nachbarländer Österreich und Schweiz angelehnt. Ich habe daher gerade im Bereich des übernommenen Rechts auch die Rechtsprechung des österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshofs sowie des schweizerischen Bundesgerichts herangezogen. Selbstverständlich wurde auch deutsche Rechtsprechung berücksichtigt. Diese stark komparative Komponente meiner Arbeit beruht nicht zuletzt auf der ausgeprägt rechtsvergleichenden Rechtsprechung der liechtensteinischen Gerichtshöfe. Selbstverständlich habe ich auch auf die entsprechende ausländische Gesetzgebung hingewiesen, soweit sie mit der liechtensteinischen vergleichbar ist.

Die Arbeit wurde durch einen Forschungsbeitrag des schweizerischen Nationalfonds und die Unterstützung des Liechtenstein-Instituts ermöglicht. Ich danke diesen Institutionen für die gewährte Hilfe. Folgende Personen haben mich bei der Ausarbeitung tatkräftig unter-

stützt: Herr lic.rer.publ. Roger Mattini, Frau lic.iur. Eva Hasenbach, Geschäftsführerin des Liechtenstein-Instituts und Herr Dr. Dr. h.c. Gerard Batliner, Rechtsanwalt. Herr Dr. Herbert Wille, ehemaliger Vorsitzender der Verwaltungsbeschwerdeinstanz, hat dank seiner umfassenden Kenntnis des liechtensteinischen Rechts mir viele wertvolle Hinweise gegeben, die Arbeit vorab gelesen und begleitet. Dafür möchte ich ihnen allen herzlich danken.

Andreas Kley

Inhaltsverzeichnis

<i>1. Teil: Einleitung und Grundlagen</i>	16
§ 1 Geschichtliche und begriffliche Einführung	16
I. Liechtensteinisches Verwaltungsrecht als europäisches Verwaltungsrecht	16
II. Entstehung des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, insbesondere des Landesverwaltungspflegegesetzes	20
III. Grundbegriffe	25
1. Verwaltung	25
2. Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht	27
§ 2 Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht	29
I. Begriffe und Zweck der Unterscheidung	29
II. Theorien zur Unterscheidung	31
1. Allgemeines	31
2. Subjektions- oder Mehrwerttheorie	32
3. Funktionen- oder Interessentheorie	33
4. Modifizierte Subjektstheorie	34
III. Einzelne wichtige Bereiche	34
1. Amtshaftung und Dienstverhältnis	34
2. Ausgabe von Postwertzeichen	36
§ 3 Rechtsquellen	38
I. Grundbegriffe	38
II. Geschriebene Rechtsquellen	40
1. Verfassung	40
2. Rangstufe der fürstlichen Hausgesetze	41
3. Formelle Gesetze	44
4. Verordnungen	47

5. Internationales Recht	52
6. Authentische Interpretation	55
III. Kundmachung	57
1. Pflicht zur Kundmachung der Erlasse	57
2. Praxis der Kundmachung gemäss Kundmachungsgesetz ..	57
a) Landesgesetzblatt, Amtliches Sammelwerk und systematische Gesetzessammlung	57
b) Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zur Kundmachung	58
c) Kundmachung des EWR-Rechts	64
d) Kundmachung des schweizerischen Rechts	64
3. Wiederverlautbarung	65
IV. Ungeschriebene Rechtsquellen	67
1. Ungeschriebenes Verfassungsrecht?	67
2. Allgemeine Rechtsgrundsätze	70
a) Begriff	70
b) Rückforderung einer grundlos erbrachten Leistung ..	70
c) Verjährung	71
d) Aufrechnung (Kompensation)	72
e) Verzugszinsen	72
f) Verzicht auf Rechtsansprüche	73
g) Grundsatz der Vertragstreue	74
h) Weitere allgemeine Rechtsgrundsätze	74
3. Gewohnheitsrecht	74
4. Richterrecht und Behördenpraxis	75
V. Zeitlicher und sachlicher Geltungsbereich der Rechtsquellen	77
1. Ausserkrafttreten und intertemporales Recht	77
2. Kollisionsregeln	79
3. Rückwirkung	79
§ 4 Auslegung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts	82
I. Gegenstand und Zweck der Auslegung	82
II. Auslegungsmethoden	83
1. Allgemeines	83
2. Grammatikalische Auslegung	84
3. Logisch-systematische und verfassungs- konforme Auslegung	85

4. Historische oder zeitgemässe Auslegung	88
5. Teleologische Auslegung und Auslegung von Ausnahmebestimmungen	91
6. Komparative Auslegung (Rechtsvergleichung)	94
7. Allgemeine Fragen zu den Auslegungsmethoden	98
a) Logische Schlussverfahren	98
b) Rang der einzelnen Auslegungsmethoden	99
c) Auslegung der Staatsverträge	100
d) Praktikabilität	100
e) Auslegung von Verfassungsrecht	101
III. Füllung von Gesetzeslücken im Verwaltungsrecht	102
1. Begriff der Lücke und des qualifizierten Schweigens ..	102
2. Unechte (rechtspolitische) Lücken	103
3. Echte Lücken	104
IV. Auslegung, Rechtsanwendung und juristische Hermeneutik	106
1. Problem	106
2. Verstehen durch Anwenden	107
3. Vorverständnis als Bedingung des Verstehens	108
4. Vorverständnis und Methodenwahl	109
 2. Teil: Das Verwaltungshandeln	 112
 § 5 Verfügung (Verwaltungsakt)	 112
I. Begriff	112
II. Abgrenzungen	113
1. Allgemeinverfügung	113
2. Dienstanweisung	114
3. Realakte und privatrechtliche Handlungen der Verwaltung	115
4. Organisatorische Anordnungen	116
III. Funktion	117
1. Im allgemeinen	117
2. Prozessuale Funktion als Anfechtungsobjekt	117
3. Informationsfunktion	118
4. Verfügung als Vollstreckungstitel	118
IV. Hauptinhalt und Nebenbestimmungen	118
1. Hauptinhalt	118

2.	Nebenbestimmungen	119
a)	Im allgemeinen	119
b)	Befristung	119
c)	Bedingung	120
d)	Auflage	121
e)	Widerrufsvorbehalt (Verweis)	121
V.	Eröffnung von Verfügungen	122
1.	Im allgemeinen	122
2.	Rechtsfolgen bei Formverstößen: Anfechtbarkeit oder Nichtigkeit	123
3.	Begründung von Verfügungen	124
VI.	Widerruf von Verfügungen	126
1.	Formelle und materielle Rechtskraft	126
2.	Widerruf (Rücknahme) und Nichtigkeit von Verwaltungsakten	127
a)	Involvierte Interessen	127
b)	Gesetzlicher Widerrufsvorbehalt	128
c)	Widerrufs- und Nichtigkeitsgründe	129
3.	Bewertung der Regelungen des Landesverwaltungspflegegesetzes	132
§ 6	Verwaltungsrechtlicher Vertrag	134
I.	Begriff und Arten	134
II.	Zulässigkeit von verwaltungsrechtlichen Verträgen	136
III.	Geltung und Auslegung öffentlichrechtlicher Verträge ..	138
IV.	Rechtsschutz	139
§ 7	Realakte, Tathandlungen oder verfahrensfreie Verwaltungsakte	142
I.	Begriff	142
II.	Bindungen beim tatsächlichen Verwaltungshandeln	144
III.	Rechtsschutz	145
§ 8	Privatwirtschaftsverwaltung	148
I.	Hoheitliche und nichthoheitliche Verwaltung	148
1.	Dualismus zweier Handlungsformen	148
2.	(Grund-)Rechtsbindung	149
3.	Rechtsschutz	151

II. Administrative Hilfstätigkeit	153
III. Verwaltung des Finanzvermögens	154
IV. Fiskalische Wettbewerbswirtschaft	155
V. Teile der Leistungsverwaltung	156
§ 9 Vollstreckungsmittel	158
I. Grundsätze	158
II. Zwangsvollstreckung öffentlichrechtlicher Geldleistungen ..	160
III. Ersatzvornahme	161
IV. Verwaltungsstrafen	163
V. Unmittelbarer Verwaltungszwang	164
VI. Administrative Nachteile	165
3. Teil: <i>Allgemeine Grundsätze des liechtensteinischen</i>	
<i>Verwaltungsrechts</i>	167
§ 10 Gesetzmässigkeit der Verwaltung	167
I. Grundlagen	167
1. Verankerung	167
2. Bedeutung und Konsequenzen	168
3. Beispiele für die Wirkungsweise	
des Gesetzmässigkeitsprinzips	170
II. Zwecke des Gesetzmässigkeitsprinzips	171
III. Geltungsbereich	172
1. Geltungsbereich für Eingriffs-	
und Leistungsverwaltung	172
2. Zuständigkeiten und Organisation	172
3. Vollzug von Staatsverträgen	173
IV. Anforderungen des Gesetzmässigkeitsprinzips	174
1. Im allgemeinen	174
2. Hinreichende Bestimmtheit der Rechtsnormen	174
3. Zulässigkeit der Gesetzesdelegation	177
V. Gesetzmässigkeitsprinzip im Abgaberecht	180
VI. Unbestimmte Rechtsbegriffe	182
1. Bedeutung und Zweck	182
2. Beispiele	184
3. Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe	
in Verordnungen?	189

4. Examen und unbestimmter Rechtsbegriff	190
VII. Ermessen und Gesetzmässigkeitsprinzip	191
1. Zweck	191
2. Ermessensarten und Ermessensausübung	192
3. Ermessensüberprüfung durch die Verwaltungsbeschwerdeinstanz	194
4. Begründung von Ermessensentscheiden	195
VIII. Besondere Rechtsverhältnisse	196
IX. Ausnahmen vom Gesetzmässigkeitsprinzip	197
1. Polizeigeneralklausel	197
2. Vorkonstitutionelle Verordnungen und Verord- nungen gestützt auf den extrakonstitutionellen Bevollmächtigungsbeschluss von 1939	200
3. Besondere verfassungsrechtliche Regelungen	201
4. Benutzung öffentlicher Sachen	201
5. Privatrechtliche Verwaltung staatlicher Mittel	202
6. Tätigkeit der Gemeinden	202
§ 11 Rechtsgleichheit	204
I. Träger	204
II. Anspruch auf Gleichbehandlung in der Gesetzgebung ..	205
III. Anspruch auf Gleichbehandlung in der Rechtsanwendung	208
1. Grundsätze	208
2. Gleichbehandlung im Unrecht	209
3. Praxisänderung	210
IV. Gleichberechtigung von Mann und Frau	211
V. Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK	214
VI. Willkürverbot in der Gesetzesanwendung	216
VII. Verweise	218
1. Verfahrensrechtliche Garantien aus Art. 31 LV	218
2. Treu und Glauben im öffentlichen Recht	218
§ 12 Öffentliches Interesse	219
I. Anwendungsbereich und Bedeutung des öffentlichen Interesses	219
II. Zuständigkeit der Behörden zur Wahrung öffentlicher Interessen	220

III. Notwendigkeit der Interessenabwägung	221
IV. Wichtigste Kategorien öffentlicher Interessen	222
V. Bewertung der Rechtsprechung	226
§ 13 Verhältnismässigkeitsprinzip	227
I. Begriff	227
II. Verankerung	228
III. Bestandteile des Verhältnismässigkeitsprinzips	230
1. Grundsatz	230
2. Geeignetheit (Eignung, Zwecktauglichkeit)	230
3. Erforderlichkeit	231
4. Zumutbarkeit	232
§ 14 Treu und Glauben im öffentlichen Recht	234
I. Begriff und Verankerung	234
II. Vertrauensschutz	235
1. Grundsatz	235
2. Vertrauensgrundlage	235
3. Guter Glaube	237
4. Nachteilige und unwiderrufliche Dispositionen	237
5. Interessenabwägung	238
6. Keine Änderung der Rechtslage	238
III. Verbot widersprüchlichen Verhaltens und des Rechtsmissbrauchs	239
4. Teil: Verfahrensgrundsätze	241
§ 15 Allgemeine Verfahrensgarantien und Grundsätze des Verwaltungsverfahrens	241
I. Überblick	241
II. Verfahrensabschnitte	242
1. Allgemeines	242
2. Einleitung	243
3. Ermittlung	243
4. Beendigung des Verfahrens durch Entscheidung	244
5. Verwaltungsbotsverfahren	245
III. Rechtsstaatliche Verfahrensgarantien aus Art. 31, 43 LV und nach der EMRK	245

1. Allgemeines	245
2. Verbot der Rechtsverweigerung, der Rechtsverzögerung und des überspitzten Formalismus	246
a) Verbot der formellen Rechtsverweigerung	246
b) Verbot des überspitzten Formalismus	248
c) Verbot der Rechtsverzögerung	249
3. Anspruch auf rechtliches Gehör	251
4. Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege	255
5. Anspruch auf Begründung von Entscheidungen	258
IV. Ausgewählte Verfahrensgrundsätze und Maximen des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes	261
1. Zuständigkeit	261
2. Gesetzlich bestimmter Richter und Ausstand	264
3. Untersuchungsgrundsatz (Amtswegigkeit), Beweiswürdigung und Beweislast	267
4. Massgebender Sachverhalt	269
5. Bindung an die Anträge und die Beschwerdebegründung ..	271
6. Wiederaufnahme (Revision)	271
7. Kosten	273
§ 16 Rechtsbehelfe und Rechtsmittel	275
I. Unterschied zwischen Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen ..	275
II. Arten von Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen	275
III. Vorstellung (Remonstration, Wiedererwägung)	277
IV. Aufsichtsbeschwerde	279
1. Überblick	279
2. Aufsichtsbeschwerde gemäss Art. 23 LVG	280
3. Aufsichtsbeschwerde gegen Gemeinden	281
4. "Echte" und formfreie Aufsichtsbeschwerde	282
V. Nachsichtsgesuch	283
§ 17 Grundsätze des Rechtsmittelverfahrens	284
I. Recht auf Zugang zu einem Verwaltungsgericht	284
II. Instanzenzüge und Organisation der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts	285
1. Verwaltungsinterne und -externe Rechtsmittel	285
2. Der Regierung nebengeordnete Kommissionen, insbesondere die Landesgrundverkehrskommission ...	287

3. Verwaltungsbeschwerdeinstanz	288
4. Schweizerisches Bundesgericht und Kantonsgericht St. Gallen	291
5. Verwaltungsgerichtliche Sonderzuständigkeiten der ordentlichen Gerichte	291
III. Wirkungen der Rechtsmitteleinlegung	292
IV. Reformatio in peius vel melius	293
V. Neuerungen (Noven)	295
VI. Kassatorische oder reformatorische Rechtsmittel	296
VII. Rechtsmittelfristen und -belehrung	296
VIII. Richtige Bezeichnung des Rechtsmittels und der Rechtsmittelinstanz	300
IX. Beschwerdelegitimation	302
1. Grundsatz des Art. 92 Abs. 1 LVG	302
2. Rechtsschutzbedürfnis	305
3. Beschwerdelegitimation von Behörden	306
X. Beschwerdeschrift und Beschwerdebegründung	308
XI. Verzicht auf Rechtsmittel	309
XII. Überprüfungscompetenz des Staatsgerichtshofes	310
1. Überprüfungscompetenz des Staatsgerichtshofes im Verfahren der Verwaltungsbeschwerde	310
2. Überprüfungscompetenz des Staatsgerichtshofes im Verfahren der Verfassungsbeschwerde	312
3. Verbindung von Verfassungs- und Verwaltungs- sachen vor dem Staatsgerichtshof	316
§ 18 Ausblick: Revision des Landesverwaltungspflegegesetzes	317
I. Ausgangslage	317
II. Einzelne Mängel des Landesverwaltungspflegegesetzes ..	318
III. Richtpunkte einer Totalrevision	321
<i>Literaturverzeichnis</i>	324
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	328
<i>Stichwortregister</i>	331
<i>Über den Autor</i>	343

1. Teil: Einleitung und Grundlagen

§ 1 *Geschichtliche und begriffliche Einführung*

I. Liechtensteinisches Verwaltungsrecht als europäisches Verwaltungsrecht

Unter "europäischem Verwaltungsrecht" ist zunächst das Rechtsgebiet zu verstehen, dass sich durch das umfassende *Wirken der Europäischen Union* allmählich herausbildet und in der Gesetzgebung der Union und ihrer Mitgliedstaaten zunehmend verankert wird. In diesem Prozess der Integration nationaler Rechtsordnungen haben sich gemeineuropäische Grundsätze eines gemeinsamen Verwaltungsrechts herausgebildet¹. Weniger bekannt ist freilich die geschichtliche Tatsache, dass das Verwaltungsrecht der europäischen Staaten und der heutigen Europäischen Union einen gemeinsamen Ursprung hat. Das Verwaltungsrecht ist als ein verhältnismässig junges Rechtsgebiet erst durch den bürgerlichen Rechtsstaat möglich geworden². Es ist namentlich in *Frankreich* entstanden³, und Frankreich hat alle kontinentaleuropäischen Verwaltungsrechtsordnungen massgeblich beeinflusst.

Der französische Conseil d'Etat – das oberste französische Verwaltungsgericht – hat in seiner Rechtsprechung das moderne Verwaltungsrecht entwickelt. Der Conseil d'Etat verkörperte institutionell die Idee des bürgerlichen Rechtsstaates. Er bildete die wesentlichen Grundsätze des französischen Verwaltungsrechts heraus. Den Conseil d'Etat gab es zwar schon im Ancien Régime. Freilich besteht kein lückenloser Zu-

¹ Vgl. Schwarze Jürgen, Konvergenz im Verwaltungsrecht der EU-Mitgliedstaaten, Deutsches Verwaltungsblatt 1996, S. 881 ff. m.H.

² Vgl. Wolff I, S. 57.

³ Vgl. Wolff I, S. 62; Schwarze (Anm. 1), S. 882.

sammenhang mit der "curia regis" des Frankenreichs und dem "conseil du roi" im Mittelalter. Der mittelalterliche Conseil bestand aus Beratern, mit denen sich die französischen Könige umgaben. Dieses Gremium übte zwar eine Art Rechtsprechung aus. Es hatte aber keine selbständige Rechtsstellung, insbesondere fehlte ein institutionell abgesichertes Mitspracherecht. Die Rechte der Berater leiteten sich allein vom König ab, und die Entscheide des Conseil bedurften dessen Zustimmung.

In der französischen Revolution nahm man gegenüber den Richtern eine andere Haltung ein, nachdem sich die Richter als treue Anhänger des Königtums erwiesen hatten. Jegliche Kontrolle von Gesetzgebung und Verwaltung durch Richter galt als Verstoß gegen die Gewaltentrennung. Die Rechtsprechung wurde deshalb auf das Zivil- und Strafrecht beschränkt⁴. Die Richter durften die Tätigkeit der Verwaltung in keiner Weise stören oder Beamte wegen ihrer Tätigkeit vor Gericht ziehen. Der wahre Grund für die Ausnahme von Gesetzgebung und Verwaltung von der richterlichen Rechtsprechung lag allerdings weniger in der Gewaltentrennung als vielmehr im Machtstreben der Nationalversammlung.

Art. 52 der französischen Verfassung von 1799 setzte einen Staatsrat (Conseil d'Etat) ein. 1806 wurde im Conseil d'Etat eine Commission du Contentieux bestellt. Die Entscheidung von Verwaltungsstreitigkeiten trat damit zur Beratung als Aufgabe des Conseil d'Etat hinzu. Mit der Zunahme der Staatstätigkeit erhielt auch die Verwaltungsrechtsprechung durch den Conseil d'Etat eine immer grössere Bedeutung. 1872 erhielt er seine noch heute teilweise geltende Grundlage mit dem Organisationsgesetz⁵. Zwar waren Fragen der Vereinbarkeit des Conseil d'Etat mit der Gewaltenteilung umstritten. Man beließ aber dem bewährten Organ "le contentieux". Seine Qualifikation als Gericht erfolgte interessanterweise nicht über Verfassungsvorschriften, sondern nur über Verfassungsgewohnheitsrecht⁶. Die fruchtbare Rechtsprechung des Conseil d'Etat – über das Rechtsmittel des "Excès de pouvoir" – bewirkte eine umfassende verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Verwaltung. Das französi-

⁴ Vgl. Montesquieu, *Esprit*, XI. Buch, 6. Kapitel, S. 213 und Kley, *Rechtsschutz*, S. 41 und Anm. 111 m.H.

⁵ *Loi du 24 mai 1872 sur l'organisation du Conseil d'Etat*.

⁶ Noch heute gilt der Conseil d'Etat in Frankreich als der zweiten Gewalt, der Verwaltung, zugehörig, vgl. Kley, *Rechtsschutz*, S. 41 f.

Geschichtliche und begriffliche Einführung

sche allgemeine Verwaltungsrecht bildete sich heraus. Diese Entwicklung wurde durch die Tatsache begünstigt, dass der Conseil d'Etat als zentrale Instanz für ganz Frankreich zuständig war und ihm ausgewiesene Fachleute angehörten, die durch ihr Schrifttum die Ausbildung des allgemeinen Verwaltungsrechts noch unterstützten. Das Verwaltungsrecht unterschied sich darin wesentlich vom Zivilrecht, welches nur über ein Kassationssystem zusammengehalten wurde.

Das in Frankreich weit entwickelte Verwaltungsrecht wurde durch den elsässischen Rechtsanwalt Otto Mayer (1846–1924), später Professor in Strassburg und Leipzig, für Deutschland rezipiert. Es hat sich mit den eigenständigen Wurzeln des Verwaltungsrechts ("Polizeywissenschaft" und Kameralistik) der konstitutionellen Monarchien⁷ und den Forderungen der Rechtsstaatsbewegung⁸ eigentümlich vermengt. Mayer hat sich als eigentlicher Schöpfer des deutschen Allgemeinen Verwaltungsrechts stark an die französische Praxis und Wissenschaft angelehnt. Davon zeugt die erste Auflage seines zweibändigen Werks "Deutsches Verwaltungsrecht" (Leipzig 1895/1896)⁹:

"Nichts wäre verfehlter als zu glauben, die Idee des Rechtsstaates sei eine ganz besondere deutsche Eigentümlichkeit. Sie ist uns in allen wesentlichen Grundzügen gemeinsam mit unseren Schwesternationen, welche die gleichen Entwicklungsstufen durchgemacht haben; insbesondere mit der französischen, mit welcher das Schicksal uns nun einmal trotz alledem geistig zusammengebunden hat.

Sollen wir das Wesen dieses Rechtsstaates hier noch einmal zusammenfassen, so mögen wir immerhin von ihm sagen, dass er seine Wirksamkeit gegenüber Untertanen bestimmt in der Weise des Rechtes, dass er eine Rechtsordnung und Rechte der Untertanen anerkennt und aufrecht erhält auch in der Verwaltung. Greifbare Merkmale erhält er erst durch die besondere Art und Weise, wie er das bewerkstelligt. Diese stellt sich dar in gewissen Grundregeln, die ihm eigentümlich sind, Regeln von verschiedener Natur: zum einen Teil

⁷ Vgl. Adamovich/Funk, S. 80 f.; Wolff I, S. 56 ff.; Ernst Hellbling, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, 2. Aufl., Wien/New York 1974, S. 331.

⁸ Allen voran sind hier Otto Bähr und Rudolf Gneist zu nennen, vgl. Kley, Rechtsschutz, S. 49 f., 155 ff.

⁹ 2. Aufl. 1914/1917; 3. Aufl. 1924.

Liechtensteinisches Verwaltungsrecht

bedeuten sie eine bestimmte rechtliche Ordnung, die ihm gegeben ist, zum andern stellen sie ihm eine Aufgabe, ein Ziel, dem er nachstreben soll." (S. 65).

"Der Staat, der für seine Verwaltung kein Gesetz hat und keinen Verwaltungsakt, ist kein Rechtsstaat.

Der Staat, der beides ausgebildet hat, ist als Rechtsstaat vollkommener oder unvollkommener je nach dem Masse, in welchem er von diesen Formen Gebrauch macht und ihre Wirksamkeit sichert." (S. 66).

In Österreich und Liechtenstein verlief die Entwicklung im 19. Jahrhundert ähnlich wie in den deutschen konstitutionellen Monarchien. Es hatte sich eine eigene "Polizeyrechtswissenschaft" herausgebildet, die sich mit den Grundsätzen des in Deutschland rezipierten französischen Verwaltungsrechts verband. Es war allerdings von grosser Bedeutung, dass Österreich mit Gesetz vom 22. Oktober 1875 den Verwaltungsgerichtshof einsetzte. Dieser nahm seine Tätigkeit 1876 auf und konnte verwaltungsbehördliche Entscheidungen oder Verfügungen unter anderem aufheben, wenn "wesentliche Formen des Administrativverfahrens ausser acht gelassen worden sind"¹⁰. Da es zu keiner Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts kam, erlangte die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes eine besondere praktische Bedeutung. Die Verwaltungsbehörden mussten sich an die verfahrensrechtlichen Vorgaben des Gerichtshofs halten, wollten sie eine Kassation ihrer Entscheide vermeiden. Diese Rechtsprechung wurde zwar systematisch aufgearbeitet, gleichwohl bestand ein Bedürfnis nach Kodifikation dieser Rechtsprechung¹¹. 1911 wurde eine erste Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform eingesetzt. Sie nahm sich insbesondere des Verfahrensrechts an. Die Arbeiten wurden durch den ersten Weltkrieg unterbrochen. Nach dem Krieg war die Ausarbeitung des Bundesverfassungsgesetzes vordringlich. Den entscheidenden Anstoss erhielten die Kodifikationsbemühungen durch die Genfer Protokolle vom 4. Oktober 1922, die eine Sanierung der österreichischen Staatsfinanzen mit ausländischer Hilfe herbeiführen wollten. Im ausführenden Wiederaufbau-

¹⁰ Zitiert in Walter/Mayer Nr. 22.

¹¹ Vgl. die Darstellung im einzelnen bei Walter/Mayer Nr. 22 f.

Geschichtliche und begriffliche Einführung

gesetz vom 27. November 1922 wurde eine Reform des Verwaltungsverfahrens im Sinne der Vereinfachung und namentlich der Vereinheitlichung in Aussicht genommen¹². Das Bundeskanzleramt nahm die Arbeiten auf und stützte sich dabei auf die Vorentwürfe aus der Zeit vor dem Krieg. Die österreichische Regierung beschloss allerdings, den Stoff im wesentlichen auf vier Gesetze aufzuteilen, nämlich auf:

- ein Einführungsgesetz,
- ein Gesetz über das Allgemeine Verwaltungsverfahren (AVG),
- ein Gesetz über das Verwaltungsstrafverfahren (VStG) und
- ein Gesetz über das Verwaltungsvollstreckungsverfahren (VVG).

Die Bestrebungen führten rasch zum Erfolg; die Gesetze wurden alle am 21. Juli 1925 beschlossen und sind seit dem 1. Januar 1926, allerdings mit Unterbrechungen, zahlreichen Änderungen und einer Wiederverlautbarung von 1991, bis heute in Kraft¹³. Die vier Gesetze regeln nicht nur das Verfahrensrecht relativ umfassend; sie enthalten auch wichtige Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts. Österreich war damit zu einem Vorreiter für die Kodifikation des Verwaltungs-(verfahrens-)rechts geworden und hat dadurch die Kodifikationen des Auslandes stark beeinflusst. Dieser Einfluss war auf Liechtenstein besonders gross.

II. Entstehung des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, insbesondere des Landesverwaltungspflegegesetzes

Liechtenstein war bis nach dem ersten Weltkrieg durch einen Post-, Währungs- und Zollanschluss eng mit Österreich-Ungarn verbunden und hat teilweise die österreichischen Entwicklungen mitgemacht¹⁴. Freilich galt die übrige österreichische Verwaltungsgesetzgebung nicht, insbesondere war keine Beschwerdemöglichkeit an den Verwaltungsgerichtshof in Wien möglich. Eine Verwaltungsrechtsprechung fehlte voll-

¹² Vgl. Walter/Mayer Nr. 25; Ernst Hellbling, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, 2. Aufl., Wien/New York 1974, S. 449 ff.

¹³ Vgl. Walter/Mayer Nr. 27, S. 44–46.

¹⁴ Vgl. zur verfassungsgeschichtlichen Entwicklung Batliner, *Verfassungsrecht*, S. 19 ff.; Schurti, S. 85 ff.; Quaderer, *Hintergrund*, S. 109 ff.; Steger, *Fürst*, S. 15 ff.; Steger, S. 520 f.; Batliner, *Volksrechte*, S. 25 ff.; Herbert Wille, *Monarchie und Demokratie als Kontrollfragen der Verfassung 1921*, in: Batliner, *Verfassung*, S. 141 ff.

Entstehung des liechtensteinischen Verwaltungsrechts

kommen¹⁵. Die Lücken infolge fehlender Kodifikation wurden in Anlehnung an österreichische Gesetze, Theorie und Praxis gefüllt¹⁶. Nach dem mit der neuen Verfassung vom 5. Oktober 1921 vollzogenen staatsrechtlichen Umbruch galt es auch, die Landesverwaltung an den rechtsstaatlichen Anforderungen, die sich im letzten Jahrhundert ausgebildet hatten, auszurichten¹⁷. Nach dem "Kommissionsbericht und Begründung zum Gesetzesentwurf über die allgemeine Landesverwaltungspflege" (1922) sollte das neue Gesetz den "Geist des Rechtsstaates"¹⁸ atmen:

"Der Polizeistaat huldigte der Bevormundungs- und Glücklichmachungslehre im Staatswesen und gelangte in seinen oftmals gut, gar oft aber schlecht gemeinten Bestrebungen zu den unglaublichsten Verschrobenheiten, weil jene Bestrebungen nicht Aufgabe des Staates sein können. Für den Unterthan hiess es bestenfalls, gehorche und mache deinen Schaden geltend!" (S. 1 f.).

"Anstatt einer Landesverweserverwaltung will der Entwurf eine mehr unveränderliche fachliche Ordnung, eine Landesverwaltung einführen und dem Bürger gleichzeitig an Stelle der fast einzig ... vom Gutdünken der Oberbehörde abhängigen Aufsichtsbeschwerde in Verwaltungssachen ... ein Recht auf Beschwerde geben, ihm einen öffentlichrechtlichen Rechts- und Interessenschutzanspruch einräumen, der von der Gnade der oberen Verwaltungsbehörde unabhängig ist" (S. 3).

Der Kommissionsbericht erläutert, dass der Entwurf den liechtensteinischen Verwaltungseigentümlichkeiten und Einrichtungen folge.

¹⁵ Vgl. Alois Ospelt, Die geschichtliche Entwicklung des Gerichtswesens in Liechtenstein, in: Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein, LPS 8 (1981), S. 217 ff., insb. S. 239 f.

¹⁶ Vgl. Kommissionsbericht, S. 6 für das Rechtsfürsorgeverfahren.

¹⁷ Vgl. im einzelnen Herbert Wille, Rechtspolitischer Hintergrund der vertraglichen Beziehungen Liechtensteins zur Schweiz in den Jahren 1918–1934, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein 81 (1982), S. 83 ff.

¹⁸ Der Entwurf ist von Dr. Beck verfasst und wohl 1922 dem Landtag zugeleitet worden. Der Landtag hat dem Entwurf, ohne wesentliche Änderungen vorzunehmen, zugestimmt. Die folgenden beiden Zitate sind S. 1 f. und 3 des Kommissionsberichts entnommen. Siehe zu den verfassungspolitischen Forderungen, die zur Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit führten, Sprenger, S. 347 ff.

Geschichtliche und begriffliche Einführung

Daneben enthalte er die durch Rechtslehre und Verwaltungspraxis vor allem aus deutschen einzelstaatlichen, schweizerischen und österreichischen Verhältnissen geltenden Ordnungen und übernehme diese in einer für die liechtensteinischen Behörden und das Land passenden Weise. Dabei seien ausländische Gesetze, Entwürfe und Verwaltungsentscheidungen aufgenommen worden¹⁹. Unterzieht man das Landesverwaltungspflegegesetz einer genauen Betrachtung, so zeigt sich, dass es sich um einen übernommenen österreichischen Entwurf²⁰ zu einem Verwaltungsverfahrensgesetz aus der Zeit von 1911–1914 handelt. Österreich nahm diese Arbeiten 1924–1925 an die Hand; so wurde namentlich die Gesamtkodifikation auf vier Gesetze aufgespaltet. In Liechtenstein blieb es dagegen nach dem alten österreichischen Entwurf bei einem einzigen Gesetz, das nicht nur das allgemeine Verwaltungsverfahren ordnet, sondern zugleich auch ausführliche Straf- und Vollstreckungsbestimmungen enthält. Die Parallelität zwischen dem Landesverwaltungspflegegesetz von 1922, das in Wahrheit aus der Zeit vor dem ersten Weltkrieg stammt, und dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz von 1925 ist dennoch augenscheinlich und erstreckt sich bis auf den Wortlaut²¹. Freilich besteht der wesentliche Unterschied darin, dass die Parallelvorschriften des Landesverwaltungspflegegesetzes viel kasuistischer abgefasst sind²²: Die älteren österreichischen Entwürfe haben sich offensichtlich noch stark an der Rechtsprechung des Verwaltungsgesichtshofes in Wien orientiert. Das Landesverwaltungspflegegesetz hat den Charakter eines Anleitungs- und Handbuchs für nichtjuristisch

¹⁹ Vgl. Kommissionsbericht S. 4.

²⁰ So auch Gstöhl, S. 144.

²¹ Vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. a LVG und parallel dazu § 7 Abs. 1 Ziff. 1 AVG; Art. 6 Abs. 1 lit. c LVG und dazu § 7 Abs. 1 Ziff. 2 AVG; Art. 6 Abs. 1 lit. d LVG und dazu § 7 Abs. 1 Ziff. 3 AVG; Art. 31 Abs. 1 LVG und dazu § 8 AVG; Art. 32 Abs. 1 LVG und dazu § 10 Abs. 1 AVG; Art. 32 Abs. 5 LVG und dazu § 10 Abs. 5 AVG; Art. 39 LVG und dazu Art. 11 AVG; Art. 44 Abs. 2 LVG und dazu § 21 AVG; Art. 54 Abs. 1 LVG und dazu § 37 AVG; Art. 55 Abs. 3 sowie 75 Abs. 3 LVG und dazu § 16 AVG; Art. 56 Abs. 1 sowie 2 LVG und dazu § 40 Abs. 1 Halbsatz 2 AVG; Art. 66 Abs. 1 LVG und dazu § 40 Abs. 1 Halbsatz 1 AVG; Art. 79 Abs. 1 LVG und dazu § 45 Abs. 2 AVG; Art. 81 Abs. 1 LVG und dazu § 45 Abs. 3 AVG; Art. 82 Abs. 1 lit. d LVG und dazu § 59 Abs. 2 AVG; Art. 87 Abs. 2 LVG und dazu § 68 Abs. 1 AVG; Art. 93 Abs. 1 LVG und dazu § 13a AVG hinsichtlich Manuduktionspflicht. Die Liste der Parallelitäten liesse sich fortsetzen.

²² Vgl. Kommissionsbericht, S. 9: "Die Vorlage steht auf dem Standpunkt, dass eine umfassende Regelung des einfachen Verwaltungsverfahrens sehr wohl möglich ist".

Entstehung des liechtensteinischen Verwaltungsrechts

ausgebildete Beamte²³. Das offensichtliche Bemühen um Verständlichkeit²⁴ schadet letzterer aber entgegen der Absicht des Gesetzgebers²⁵ gerade. Die fast lehrbuchartigen Formulierungen und die vielen Doppelspurigkeiten²⁶ machen das Landesverwaltungspflegegesetz umständlich. In diesem Sinne ist es zu bedauern, dass der liechtensteinische Gesetzgeber nicht das viel knapper gefasste österreichische Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz von 1925 abgewartet hat. Das damalige Vorgehen war indes mehr als verständlich: Unter den Parolen "Los von Wien" und "Weg mit der Fremdbeamtenherrschaft" sollten die Liechtensteiner selber die Regierung übernehmen²⁷. Angesichts dieser politischen Ausrichtung jener Zeit und des Zeitdrucks kam ein Abwarten des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1925 nicht in Frage.

Die Struktur des liechtensteinischen Verwaltungs- und Verwaltungsverfahrenrechts gleicht der österreichischen Ordnung. Zugleich ist das liechtensteinische Verwaltungsrecht aber wie alle Verwaltungsrechtsordnungen durch das französische Vorbild geprägt. So gilt namentlich der zentrale Grundsatz der Gesetzmässigkeit, und die wichtigste Handlungsform der Verwaltung ist die Verfügung. Schliesslich hat die liechtensteinische Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit das österreichische Modell mit dem Verwaltungsgerichtshof (Verwaltungsbe-

²³ Vgl. Kommissionsbericht, S. 7: "Der etwas dickleibig erscheinende Entwurf soll die Verwaltungstätigkeit nicht etwa erschweren, sondern er will einen Beitrag an den sog. Verwaltungsabbau und an die dringend notwendige Reform der Verwaltung sein ...".

²⁴ Vgl. den Kommissionsbericht: "Bei der Formulierung wurde auf möglichst leichte Lesbarkeit des Textes getrachtet, so dass auch ein Nichtrechtskundiger das Gelesene soll verstehen können". (S. 4).

"Was endlich die praktische Anwendung des Gesetzes durch nicht rechtlich gebildete Personen betrifft, so dürfen sich hier keine grossen Schwierigkeiten ergeben. Es ist versucht worden, die Vorschriften möglichst klar, die bedeutendsten Stellen eines Abschnittes durch Sperrdruck zum Ausdruck zu bringen und zudem Überschriften zu den einzelnen Artikeln anzubringen". (S. 9 f.). Siehe dazu auch Art. 55 Abs. 2 LVG.

²⁵ Vgl. Kommissionsbericht, S. 10: "Die Vorlage will ein Wegweiser sein, nicht aber ein Hemmschuh".

²⁶ Das Gesetz wiederholt unnötigerweise zwei- und dreifach, vgl. etwa zur Legitimationsregelung: Art. 29 Abs. 1 lit. b Unterabs. 7 = Art. 90 Abs. 6 = Art. 92 Abs. 1 LVG und dazu S. 303 ff.; zur Überprüfungsbefugnis der Verwaltungsbeschwerdeinstanz: Art. 90 Abs. 6 = Art. 100 Abs. 2 LVG und dazu S. 194 f.; zur Verhältnismässigkeit im Zwangsvollstreckungsverfahren Art. 112 = 134 Abs. 5 und Art. 136 Abs. 3 LVG und dazu S. 159; zur Rechtsverzögerung Art. 23 Abs. 5 = Art. 90 Abs. 6a LVG und dazu S. 248 ff.

²⁷ Vgl. Herbert Wille, Rechtspolitischer Hintergrund der vertraglichen Beziehungen Liechtensteins zur Schweiz in den Jahren 1918–1934, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein 81 (1982), S. 83 ff.

Geschichtliche und begriffliche Einführung

schwerdeinstanz) und dem Verfassungsgerichtshof (Staatsgerichtshof) teilweise übernommen. Allerdings sind die Bezeichnungen unterschiedlich, und der Staatsgerichtshof ist in speziellen Materien, namentlich im Steuerrecht, zugleich noch Verwaltungsgerichtshof²⁸.

Das materielle Recht wird in Liechtenstein zum Zweck der Erleichterung meistens an Hand ausländischer Vorlagen erarbeitet. "Im Bereich des Zivil- und Strafrechts hält man sich dabei häufig an österreichische, im Verwaltungsrecht primär an schweizerische Vorlagen"²⁹. Soweit allerdings das Zivilrecht eine wirtschaftliche Relevanz besitzt, hat man sich wegen des gemeinsamen Wirtschaftsraums gleichwohl an die schweizerischen Regelungen angelehnt. So sind etwa das Mietrecht, das Arbeitsrecht, das Eherecht oder das Sachenrecht dem schweizerischen Privatrecht entnommen³⁰. Von Österreich übernommen worden sind dagegen die Zivilprozessordnung, die Strafprozessordnung, das Strafgesetzbuch oder das Amtshaftungsrecht. Liechtenstein kann mit dieser Rezeption "vom Rechts- und Verfassungsdenken der grösseren, jedenfalls quantitativ diskussionsstärkeren Staaten" profitieren³¹. Das materielle Verwaltungsrecht ist entweder über den Zollanschlussvertrag direkt anwendbares schweizerisches Recht oder es ist freiwillig übernommenes schweizerisches Verwaltungsrecht. Dieses staatsvertraglich oder freiwillig übernommene "schweizerische" materielle Verwaltungsrecht wird über das österreichisch orientierte allgemeine Landesverwaltungspflegegesetz angewandt. Dadurch entsteht eine Durchmischung zweier unter-

²⁸ Vgl. S. 312 f. Anm.

²⁹ Hoch, S. 217; vgl. einlässlich Gschnitzer, S. 43 ff.; vgl. sodann Batliner, Schichten, S. 298; Brandstätter, S. 48 ff.; Waschkuhn, System, S. 209 ff.; Josef Kühne, Zur Struktur des liechtensteinischen Rechtes, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 38/1989, S. 379 ff. zur Rezeptions- und Adaptiongeschichte des liechtensteinischen Rechts und Wilhelm Brauneder, 175 Jahre "Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch" in Liechtenstein, LJZ 1988, S. 94 ff.

³⁰ Vgl. die eingehende Darstellung von Peter Liver, Gutachten vom 30.8.1954 über eine neue Ordnung des Obligationenrechts im Fürstentum Liechtenstein, S. 5; vgl. ferner Franz Gschnitzer, Gutachten über die Rezeption des Schweizerischen Obligationenrechts, 1952; Bei der Anpassung des liechtensteinischen Arbeitsvertragsrechts an Art. 69 EWR-Abkommen konnte die Rezeption nicht lückenlos fortgesetzt werden, vgl. Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zur Gleichstellung von Mann und Frau Nr. 1/1997 vom 7.1.1997, S. 21 f.; vgl. auch Thomas Nigg, Liechtensteinisches und schweizerisches Vereinsrecht im Vergleich, Zürich 1996, S. 6.

³¹ Vgl. OGH U 1000/88-22, Beschluss vom 31.7.1989, LJZ 1989, 157 (160), Ziff. 12; Willoweit, S. 202; vgl. ausführlich Gschnitzer, S. 38 ff.

Grundbegriffe

schiedlicher Verwaltungsrechtsordnungen³². Dies hat in Liechtenstein indessen zu keinerlei Problemen geführt, denn die kontinentaleuropäischen Verwaltungsrechtsordnungen gleichen sich in den Grundprinzipien stark. Die grosse Bedeutung des Verfahrensrechts für das materielle Recht zeigt sich beim liechtensteinischen Modell eindrücklich. Die (sprachlichen) Besonderheiten des österreichischen allgemeinen Verwaltungsrechts sind in der Praxis der liechtensteinischen Gerichtshöfe lebendig. Dies rührt einerseits von der Rezeption der Vorarbeiten zum Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz her. Andererseits ist dies gewiss auch darauf zurückzuführen, dass sich die liechtensteinischen Richter aus einem Kreis von Personen rekrutieren, die in der Schweiz oder in Österreich Jurisprudenz studiert haben³³ und dementsprechend dem einen oder andern Sprachgebrauch und der damit einhergehenden Denkweise verbunden sind.

III. Grundbegriffe

1. Verwaltung

Der Begriff der Verwaltung wird von der Verfassung in Art. 78 Abs. 1 und 92 Abs. 2 ("Landesverwaltung") vorausgesetzt und bedarf deshalb der Erläuterung. Die Lehre hat etliche Versuche unternommen, den Begriff der "Verwaltung" in einer klaren Umschreibung festzuhalten³⁴. Otto Mayer definierte den Verwaltungsbegriff als "Tätigkeit des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke unter seiner Rechtsordnung, ausserhalb der Justiz"³⁵. Dieser Begriff hat sich weitgehend durchgesetzt³⁶. Wolff³⁷ versteht öffentliche Verwaltung als "mannigfaltige, zweckbestimmte, nur teilplanende, selbstbeteiligt entscheidend durchführende und gestaltende Wahrung der Angelegenheiten von Gemeinwesen ... durch die dafür bestellten Sachwalter". Diese Definition macht deutlich,

³² Vgl. Waschkuhn, System, S. 209.

³³ Vgl. § 4, S. 94 ff. zur komparativen Auslegung.

³⁴ Vgl. Merkl, S. 2 ff.; Adamovich/Funk, S. 11 ff.; Wolff I, S. 7 ff.; vgl. die politikwissenschaftliche Analyse bei Waschkuhn, System, S. 168 ff. und Allgäuer, S. 79 f. Siehe zu Entwicklung und Stand der liechtensteinischen Verwaltung: Kieber, Regierung, S. 323 ff.; Pappermann, S. 65 ff.

³⁵ Mayer I, S. 13; vgl. auch Merkl, S. 3.

³⁶ Vgl. Adamovich/Funk, S. 23 ff.; Merkl, S. 3; Steger, Fürst, S. 82.

³⁷ Vgl. Wolff I, S. 13.

Geschichtliche und begriffliche Einführung

dass die Verwaltung fremdnützig, d.h. nicht im eigenen, sondern im Interesse des Gemeinwesens tätig ist³⁸. Der Begriff der Verwaltung muss nicht allgemeingültig festgelegt werden³⁹. Es kommt immer auf den Zusammenhang an, in dem die Begriffsbestimmung bedeutsam ist; je nachdem wird die Begriffsumschreibung anders ausfallen.

Im Hinblick auf das Verwaltungsrecht muss unter "Landesverwaltung" insbesondere die sogenannte *Hoheitsverwaltung* verstanden werden. Es handelt sich dabei um den Vollzug der verwaltungsrechtlichen Gesetze⁴⁰. Das Landesverwaltungspflegegesetz zählt in Art. 27 Abs. 1 lit. a die Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung in einer erläuternden Klammerbemerkung auf:

"Verwaltungsbefehle, Aufträge, Erlaubniserteilungen, Verleihungen, rechtsbegründende, rechtsverändernde oder rechtsaufhebende Verwaltungsakte usw."

In der Hoheitsverwaltung tritt das Gemeinwesen mit Befehls- und Zwangsgewalt gegenüber den Privaten auf und benutzt die entsprechenden Handlungsformen⁴¹. Die Tätigkeit der Gerichte erfolgt ebenfalls in Bindung an das Gesetz; die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in ihrem Handlungsspielraum meist eingeschränkter als die Regierung und die ihr untergeordnete Verwaltung. Denn sie wird regelmässig nur auf Beschwerde gegen die Handlungsform der Verfügung hin tätig⁴². Dagegen bedeutet Regierung "die schöpferische Initiierung, Planung, Vorbereitung, Steuerung, Koordination, Leitung und Lenkung der inneren und der äusseren Politik"⁴³. Walter Kieber hat die gestaltende Tätigkeit der Regierung, die in eigenverantwortlicher Kompetenz erfolgt, anschaulich beschrieben⁴⁴:

"Die Regierung setzt die generellen politischen Ziele, aufgrund derer die einzelnen Regierungsmitglieder in ihren Ressorts eine Detailpla-

³⁸ Vgl. Wolff I, S. 14.

³⁹ Vgl. Merkl, S. 5.

⁴⁰ Vgl. Kieber, Regierung, S. 301.

⁴¹ Vgl. dazu den 2. Teil, S. 112 ff.

⁴² Vgl. S. 117 f.

⁴³ Kieber, Regierung, S. 302.

⁴⁴ Kieber, Regierung, S. 303.

Grundbegriffe

nung betreiben und diese umzusetzen trachten; sie bringt Gesetzesvorschläge ein und erlässt Verordnungen, die allgemeine Grundsätze der Gesetze näher konkretisieren; sie legt dem Landtag den Budgetentwurf und die Finanzplanung vor und setzt damit und mit der Zuteilung finanzieller Mittel für die verschiedenen konkreten Staatsaufgaben bedeutsame politische Akzente; sie besorgt die Personalpolitik, die Dienstaufsicht und übt die Disziplinargewalt über das Staatspersonal aus; sie stellt aussenpolitische Ziele, Pläne und Richtlinien auf und ergreift aufgrund ihrer ständigen Lagebeobachtung die erforderlichen nationalen und internationalen Initiativen; sie ist auch privatwirtschaftlich tätig, baut Strassen und errichtet Hochbauten, vergibt öffentliche Aufträge und verteilt Förderungsmittel für verschiedenste Zwecke; sie besorgt die Informationsaufgabe gegenüber dem Landesfürsten, dem Landtag und gegenüber der Öffentlichkeit; sie koordiniert die gesamte Staatstätigkeit; sie repräsentiert schliesslich neben dem Staatsoberhaupt den Staat nach aussen. In diesem Sinne kann die Regierung mit Fug und Recht als 'dynamische' Organ im liechtensteinischen Staat betrachtet werden."

2. Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht

Das Verwaltungsrecht bestimmt die Organisation und Vollzugstätigkeit der Verwaltungsbehörden und die Rechtsbeziehungen zwischen dem Staat und den einzelnen, soweit diese nicht vom Verfassungsrecht geregelt werden⁴⁵. Der wesentliche Unterschied zum Verfassungsrecht besteht darin, dass sich das Verwaltungsrecht der weniger wichtigen Details annimmt, währenddem das Verfassungsrecht das Verfahren der Gesetzgebung und in Form der Grundrechte die Rechtsstellung der Menschen zum Gemeinwesen bestimmt⁴⁶. Das Verfassungsrecht entscheidet die grundlegenden Fragen vorweg und strahlt in diesem Sinn auf das Verwaltungsrecht aus. Es bestimmt damit die wesentliche Struk-

⁴⁵ Vgl. Merkl, S. 78; Adamovich/Funk, S. 45; Antonioli/Koja, S. 93 f.; Häfelin/Müller Nr. 65 ff.

⁴⁶ Vgl. z.B. Adamovich/Funk, S. 38; Adamovich/Funk, Verfassungsrecht, S. 3; Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 4 nennt sogar allein die durch das Verfassungsrecht ausgesprochene Befugnis zur Normerzeugung.

Geschichtliche und begriffliche Einführung

tur des Verwaltungsrechts. Deshalb sprach Fritz Werner vom "Verwaltungsrecht als konkretisiertem Verfassungsrecht"⁴⁷.

Das Verfassungsrecht verschafft Menschen die Befugnis zur Rechts-erzeugung, was eine Machtbefugnis beinhaltet. Das Verfassungsrecht ist ein politisch besonders bedeutsames Recht. Bei staatsrechtlichen Umwältungen ändert es regelmässig, wogegen das einfachgesetzliche Recht vielfach davon unberührt bleibt: Otto Mayer hat dieser Tatsache mit dem Satz "Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht" einen bleibenden Ausdruck gegeben⁴⁸.

Es kommt oftmals vor, dass der Staat die Beziehungen zu den einzelnen in den Formen des Privatrechts ordnet, wenn etwa Privatkunden Geschäfte mit der Landesbank tätigen oder wenn ein Privater dem Land Liechtenstein Boden zum Bau eines Verwaltungsgebäudes verkauft⁴⁹.

⁴⁷ Vgl. Deutsches Verwaltungsblatt 1959, S. 529 ff.

⁴⁸ Vgl. Mayer I, S. VI. Siehe als ein plastisches Beispiel dazu das Gutachten des StGH vom 5.5.1960, ELG 1955-61, S. 144 (145) und Gutachten des StGH vom 14.12.1961, ELG 1962-67, S. 179 ff. (183).

⁴⁹ Vgl. dazu § 8, S. 148 ff.

§ 2 *Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht*

I. *Begriffe und Zweck der Unterscheidung*

Die liechtensteinische Rechtsordnung beruht, wie alle kontinental-europäischen Ordnungen, auf der Unterscheidung zwischen Privat- (oder Zivil-)recht und öffentlichem Recht. Das Privatrecht ordnet die Rechtsbeziehungen zwischen Privatpersonen¹ und vereinzelt auch die Rechtsbeziehungen zwischen Privaten und dem Staat. Im Privatrecht treten die von einem Rechtsverhältnis erfassten Personen *partnerschaftlich* auf. Eine rechtliche Über- und Unterordnung der beteiligten Rechtssubjekte ist nicht möglich. Freilich bewirkt die faktische Ungleichheit der Parteien im Privatrecht eine tatsächliche Machtdifferenz. Diese stellt das partnerschaftliche Miteinander des Privatrechts faktisch in Frage. Zu denken ist beispielsweise an die Submissionen², wo dem Gemeinwesen infolge seiner Nachfragemacht eine gewichtige Stellung zukommt. Ferner bestehen Ungleichgewichte im Arbeitsrecht oder im Kindesrecht.

Liechtenstein hat sich durch die teilweise an das schweizerische Obligationenrecht angepasste Übernahme des Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuchs (ABGB) eine Kodifikation des Privatrechts gegeben³. Das Personen- (PGR) und das Sachenrecht (SR) sind in eigenen Teilkodifikationen zusammengefasst. Daneben bestehen einige privatrechtliche Spezialgesetze, wie etwa das Ehegesetz⁴, die Gesetze über das Wertpapierrecht⁵ und das geistige Eigentum⁶. Das öffentliche Recht ist nicht in einer Gesamtkodifikation zusammengefasst, sondern in zahlreichen Spezialgesetzen für die jeweiligen Gebiete normiert. Einzig das Landesverwaltungspflegegesetz mit seinem ausgeprägten Detaillierungs-

¹ Vgl. § 1 ABGB.

² Vgl. S. 153 f.

³ Die Schlussbestimmungen des PGR übernehmen für Liechtenstein wichtige Bestimmungen des schweizerischen Obligationenrechts, so § 44 die Hilfspersonenhaftung des Art. 101 OR oder §§ 45 f. die Geschäftsübernahme der Art. 181 f. OR oder § 47 die Geschäftsherrenhaftung des Art. 55 OR.

⁴ Ehegesetz vom 13.12.1973, LR 212.10.

⁵ Vgl. das Gesetz vom 24.11.1971 betreffend das Wechselrecht, LR 218.01 oder das Gesetz vom 24.11.1971 betreffend das Scheckrecht, LR 218.02.

⁶ Vgl. z.B. Gesetz vom 26.10.1928 betreffend das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst (URG), LR 231.1.

Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht

grad enthält nicht nur das Prozessrecht, sondern zum Teil auch Bestimmungen des allgemeinen Verwaltungsrechts. Man kann das Landesverwaltungspflegegesetz daher als Teilkodifikation des Verwaltungsrechts ansprechen. Gleichwohl ist das Abstellen auf die privat- oder öffentlichrechtliche Rechtsquelle wenig tauglich. Sie mag etwa bei den privat- und öffentlichrechtlichen Baueinsparungen angehen⁷, da der Einsprecher die nach seiner Auffassung verletzte Rechtsnorm anzuführen hat. Daraus ergibt sich die entsprechende Zuständigkeit. Diese Methode versagt, wenn die zivilrechtlichen Kodifikationen – wie in Liechtenstein – auch öffentlichrechtliche Normen enthalten: „Der Gesetzgeber hat öfters öffentliches Recht in privatrechtlichen Kodifikationen untergebracht (man denke nur etwa an die Schlussabteilung im PGR), was freilich an deren prinzipiell öffentlichrechtlichen Natur nichts ändert“⁸. Vielfach besteht das Problem gerade darin, dass die Rechtsfrage anhand privatrechtlicher oder verwaltungsrechtlicher Rechtsquellen gelöst werden kann.

Es ist aus praktischen Gründen wichtig, sich bei einem Rechtsproblem zu überlegen, ob das fragliche Rechtsverhältnis dem Privatrecht oder dem öffentlichen Recht zuzurechnen ist. Denn die Antwort auf diese Frage *bestimmt den Rechtsschutz vor den ordentlichen Gerichten oder vor den Verwaltungsinstanzen*⁹. Untersteht die Lösung eines Rechtsproblems dem bürgerlichen Recht, so sind für diesen Rechtsstreit gemäss Art. 100 LV und Art. 29 Abs. 1 lit. a LVG die *ordentlichen Gerichte* zuständig. Als ordentliche Gerichte „in bürgerlichen Rechtssachen“ gemäss Art. 102 LV gelten nach § 1 Abs. 1 des Gerichtsorganisationsgesetzes¹⁰ das Landgericht (erste Instanz), das Obergericht (zweite Instanz) und der Oberste Gerichtshof (dritte Instanz).

⁷ Vgl. Art. 73 BauG und dazu StGH 1984/8, Urteil vom 24.4.1985, LES 1985, S. 105 (106); StGH 1980/2, Entscheidung vom 5.3.1980, Stotter, S. 136 f. Ziff. 5.

⁸ VBI 1979/25, Entscheidung vom 29.4.1981, LES 1983, 5 (6). Art. 1 Abs. 2 PGR behält seine öffentlichrechtlichen Bestimmungen ausdrücklich vor. Das Allgemeine bürgerliche Gesetzbuch enthält eine Reihe öffentlichrechtlicher Bestimmungen; siehe etwa die §§ 449–453 über die öffentlichen Sachen, vgl. dazu S. 201 f.; daneben enthalten die §§ 1 ff. ABGB Grundsätze, die nicht nur im Privatrecht, sondern auch im öffentlichen Recht Geltung haben, z.B. § 5 (Rückwirkungsverbot), § 3 und § 9 (Geltungsdauer der Gesetze) usw., vgl. dazu S. 70 ff.

⁹ Vgl. StGH 1984/8, Urteil vom 24.4.1985, LES 1985, S. 105 (106); Antonioli/Koja, S. 110.

¹⁰ Vom 7.4.1922, LR 173.30; vgl. dazu StGH vom 18.4.1931, StGH-E 1931, S. 15 (19); Kieber, Regierung, S. 301.

Theorien zur Unterscheidung

Allerdings ist die Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht nicht nur wegen der Frage des Rechtswegs bedeutsam. In materiellrechtlicher Hinsicht ist es entscheidend zu wissen, ob privatrechtliche oder öffentlichrechtliche Normen auf einen Sachverhalt anzuwenden sind. In diesem Sinne legt § 1 ABGB sinngemäss den Anwendungsbereich des Gesetzes auf das "bürgerliche Recht" fest¹¹ und umgekehrt ist das Personen- und Gesellschaftsrecht gemäss dessen Art. 1 Abs. 2 auf Fragen des öffentlichen Rechts nur insoweit anwendbar, als dies im Gesetz selbst vorgesehen ist.

Die Unterscheidung zwischen Verwaltungsrecht und Zivilrecht ist ferner hinsichtlich des Anwendungsbereichs des Art. 6 Abs. 1 EMRK bedeutsam: Art. 6 Abs. 1 EMRK ist nur dann anwendbar, wenn "Droits de caractère civil" bzw. "Civil rights" betroffen sind. Diese Unterscheidung verweist indessen nicht auf das nationale Recht: Die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention legen diese Begriffe vielmehr *autonom* aus und geben ihnen eine Bedeutung, die nach eigenen Kriterien bestimmt wird¹². Die nationalen Unterscheidungskriterien spielen damit für die Anwendung des Art. 6 EMRK keine Rolle¹³.

II. Theorien zur Unterscheidung

1. Allgemeines

Die Lehre hat *Theorien oder Kriterien* entwickelt¹⁴, welche eine Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht gestatten. Diese Theorien geben damit dem dargestellten *praktischen Bedürfnis* nach, die Frage zu beantworten. Wenn die Wiener Schule des Rechtspositivismus feststellt, dass der Dualismus von Privatrecht und öffentlichem Recht *nicht rechtswesentlicher* Natur sei¹⁵, so wird sie dem praktischen Bedürfnis nach dieser Unterscheidung nicht gerecht.

¹¹ Vgl. Antonioli/Koja, S. 109; Walter/Mayer Nr. 60.

¹² Vgl. Andreas Kley, Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, Zürich 1993, S. 7 ff.; Kley, Rechtsschutz, S. 106 ff. m.H.

¹³ In diesem Sinne ist Antonioli/Koja, S. 109 missverständlich.

¹⁴ Vgl. StGH 1984/8, Urteil vom 24.4.1985, LES 1985, S. 105 (106), wo der Staatsgerichtshof lediglich von den allgemein anerkannten Kriterien spricht.

¹⁵ Vgl. Merkl, S. 84.; vgl. die Darstellung bei Antonioli/Koja, S. 107 f. und 111.

Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht

Die Theorien zur Unterscheidung sind allesamt problematisch und liefern zum Teil widersprüchliche Ergebnisse. Die Verwendung dieser Theorien ist aber gleichwohl nützlich; sie bieten Gesichtspunkte zur Problemlösung. Es haben sich insbesondere drei Theorien als hilfreich erwiesen.

2. Subjektions- oder Mehrwerttheorie

Die *Subjektions- oder Mehrwerttheorie* stellt auf eine Über- bzw. Unterordnung ab. Ist der Staat in einem Verhältnis rechtlicher *Über- und Unterordnung* beteiligt, so ist die Angelegenheit dem öffentlichen Recht zuzuweisen¹⁶. Ist der Staat als gleichgeordneter Partner beteiligt, so ist dieses Rechtsverhältnis dem Privatrecht zuzuweisen¹⁷, denn im Privatrecht begegnen sich "Personen mit gleicher ('gleichwertiger') Rechtsmacht"¹⁸. Diese Theorie birgt eine Reihe von Problemen in sich, denn es gibt auch im Privatrecht Verhältnisse von Über- und Unterordnung, so etwa im Kindesrecht oder im Arbeitsvertragsrecht. Umgekehrt gibt es auch im öffentlichen Recht Verhältnisse der Gleichordnung, so etwa zwischen Körperschaften des öffentlichen Rechts oder im Falle von verwaltungsrechtlichen Verträgen zwischen einzelnen und dem Gemeinwesen¹⁹. Schliesslich setzt die Mehrwerttheorie das voraus, was sie eigentlich beweisen müsste. Denn das Verhältnis der Über- und Unterordnung ist ja erst die Folge des öffentlichen Rechts²⁰.

¹⁶ Vgl. VBI 1963/10, Entscheidung vom 22.3.1966, ELG 1962-66, S. 26 (27); Antoniulli/Koja, S. 111; Wolff I, S. 92; Häfelin/Müller Nr. 208.

¹⁷ Vgl. dazu StGH 1981/12, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 125; VBI 1969/10, Entscheidung vom 2.7.1969, ELG 1967-72, S. 9; VBI 1965/26, Entscheidung vom 23.11.1965, ELG 1962-66, S. 32 und StGH 1965/1, Urteil vom 9.3.1966, ELG 1962-66, S. 225 (226) betreffend Vergabe amtlicher Publikationsaufträge an Zeitungen.

¹⁸ Antoniulli/Koja, S. 112.

¹⁹ In VBI 1995/41, Entscheidung vom 6.12.1995, S. 8, Erw. II.c), nicht veröffentlicht, wurde aus diesem Grunde zur Beurteilung des Vertrages zwischen dem Land und der Gemeinde Triesen zu Recht auf die Interessentheorie abgestellt. Allerdings darf daraus nicht geschlossen werden, die Interessentheorie hätte in Liechtenstein Vorrang.

²⁰ Vgl. Antoniulli/Koja, S. 111 f. m.H. in Anm. 81; Wolff I, S. 92.

3. Funktionen- oder Interessentheorie

Die *Funktionen- oder Interessentheorie* stellt auf das betroffene private oder öffentliche Interesse ab. Rill hat das Kriterium nach dieser Theorie wie folgt umschrieben²¹:

“Die Differenzierung zwischen öffentlichem und privatem Recht muss auf die in den Regelungen zum Ausdruck kommende Interessenabwägung abgestellt werden. Sofern nach dieser rechtsimmanenten Wertung dem Gesamtinteresse der Vorrang zukommt, ist die Regelung öffentlichrechtlich, andernfalls gehört sie dem Privatrecht an.”

Verwirklicht also die fragliche Rechtsnorm überwiegend das öffentliche Interesse oder Individualinteresse, so ist öffentliches Recht und im zweiten Fall Privatrecht anzunehmen. Die vom Gesetzgeber beim Erlass einer konkreten Rechtsnorm vorgenommene Interessenabwägung entscheidet also über die Zuordnung zum jeweiligen Rechtsgebiet²².

Die Theorie geht von einem unüberbrückbaren Gegensatz von öffentlichem Recht und Privatrecht aus, den es in dieser Weise gar nicht gibt. Häufig sind beide Interessensphären gleichgerichtet. Das lässt sich anhand des Beispiels der Fürsorge- und Sozialhilfegesetzgebung zeigen. Diese sichert die Existenz von Bedürftigen; sie erfüllt damit ein qualifiziertes öffentliches Interesse. Umgekehrt haben die Bedürftigen ein gleichgerichtetes privates Interesse an öffentlicher Unterstützung²³. Die Interessentheorie kann demnach keine Entscheidungsgrundlagen für das zutreffende Rechtsgebiet liefern. Diese Situation trifft im übrigen auf die meisten Rechtsgebiete zu. Das Recht dient insgesamt der Ordnung des sozialen Zusammenlebens der Menschen. In diesem Sinne verwirklicht besonders das Privatrecht ein wichtiges öffentliches Interesse²⁴. Es stellt Regeln des Zusammenlebens auf und ermöglicht über das Prozessrecht die friedliche Erledigung von Streitigkeiten. Es bleibt freilich festzuhal-

²¹ Heinz Peter Rill, Zur Abgrenzung des öffentlichen vom privaten Recht, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht XI (1961), S. 457 ff. (469).

²² Vgl. Antonioli/Koja, S. 113.

²³ Das Beispiel stammt von Merkl, S. 81.

²⁴ Vgl. Wolff I, S. 92; Antonioli/Koja, S. 113 f.; VfGH v.7.3.1989, ÖJZ 1990, S. 60.

Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht

ten, dass die Interessentheorie insbesondere dann herangezogen wird, wenn es um die Zuordnung von Verträgen zum öffentlichen oder privaten Recht geht²⁵.

4. Modifizierte Subjektstheorie

Nach der inzwischen überholten gewöhnlichen Subjektstheorie wird ein Rechtsverhältnis bereits dann dem öffentlichen Recht zugewiesen, wenn an ihm der Staat oder ein anderes öffentlichrechtliches Subjekt beteiligt ist²⁶. Die Theorie ist deshalb unbehelflich, weil das Gemeinwesen in vielen Fällen in der Form des Privatrechts handelt²⁷. Hans Julius Wolff entwickelte deshalb die modifizierte Subjektstheorie. Danach sind diejenigen Rechtsverhältnisse öffentlichrechtlich, "die sich aus einem Rechtsatz ergeben, der nicht jedermann verpflichtet und berechtigt, sondern notwendig nur einen Staat oder ein Subjekt verpflichtet oder berechtigt, das durch Staatsakt zur Wahrnehmung gemeinsamer Angelegenheiten einer über individuelle Beziehungen hinausgehenden Personenvielheit verpflichtet ist"²⁸. Etwas vereinfachter ausgedrückt gehören diejenigen Rechtsverhältnisse zum öffentlichen Recht, an denen das Gemeinwesen *notwendigerweise* beteiligt ist. Umgekehrt liegt eine privatrechtliche Rechtsbeziehung vor, wenn sie durch prinzipiell für jedermann geltende Normen bestimmt wird.

III. Einzelne wichtige Bereiche

1. Amtshaftung und Dienstverhältnis

Die Unterscheidung von öffentlichem und Privatrecht spielt bei der Amtshaftung eine bedeutende Rolle²⁹. Der Staatsgerichtshof hat noch als Rechtsmittelinstanz – als die Verfassungswidrigkeit seiner Zuständigkeit

²⁵ Vgl. VBI 1995/41, Entscheidung vom 6.12.1995, S. 8, Erw. II.c), nicht veröffentlicht.

²⁶ Vgl. Häfelin/Müller Nr. 207; Wolff I, S. 93.

²⁷ Vgl. dazu § 8, S. 148 ff.

²⁸ Wolff I, S. 93.

²⁹ Vgl. zum Amtshaftungsrecht Ritter, Beamtenrecht, S. 212 ff.

Einzelne wichtige Bereiche

noch nicht feststand³⁰ – den Begriff der “amtlichen Tätigkeit” gemäss Art. 2 Abs. 3 des Amtshaftungsgesetzes (AHG) einschränkend ausgelegt. Die genannte Bestimmung definiert als amtliche Tätigkeit “jede Handlung oder Unterlassung in Vollziehung der Gesetze”. Diese Formulierung erfasst freilich nicht die Wahrnehmung aller öffentlichen Aufgaben in den Formen des öffentlichen und des Privatrechts. Vielmehr ist nur der Vollzug der öffentlichrechtlichen Gesetze amtshaftungsrechtlich relevant. Ein öffentlichrechtlicher Gesetzesvollzug “liegt regelmässig vor, wenn die Organhandlung in jenem durch generelle Normen abgesicherten Bereich erfolgt, in dem der Rechtsträger dem Staatsbürger gegenüber mit Zwangsgewalt in Erscheinung tritt. Von einem Tätigwerden im privatwirtschaftlichen Bereich wird dagegen regelmässig nur dann gesprochen werden können, wenn es an der Möglichkeit fehlt, bestimmte Verhaltensweisen durch öffentlichrechtliche Anordnung zu erzwingen”³¹. So hatte der Oberste Gerichtshof entschieden, dass der Betrieb einer Gemeindedeponie, zu deren Errichtung die Gemeinden aufgrund des Umweltschutzrechts verpflichtet sind, zum Bereich der Hoheitsverwaltung zählt. Die Gemeinde hat demnach für ein fehlerhaftes Verhalten ihres Deponiewarts nach Amtshaftungsgesetz einzustehen³². Hingegen fällt die fiskalische Tätigkeit der Gebietskörperschaften nicht in den Bereich des Amtshaftungsrechts. Dazu gehört etwa der Strassenbau und der Strassenunterhalt³³ oder die Benützung einer von der Gemeinde betriebenen Parkgarage³⁴. Somit sind dafür die ordentlichen Gerichte zuständig, welche die Haftung anhand der privatrechtlichen Haftungsbestimmungen zu beurteilen haben³⁵.

³⁰ Vgl. zur verfassungswidrigen und inzwischen aufgehobenen Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes in Amtshaftungssachen StGH 1982/37, Urteil vom 1.12.1982, LES 1983, S. 112 (116); vgl. auch Ritter, *Beamtenrecht*, S. 216, Anm. 41.

³¹ Vgl. OG 397/81–17, Beschluss vom 17.10.1983, LES 1985, S. 50 ff. (51).

³² Vgl. OG 397/81–17, Beschluss vom 17.10.1983, LES 1985, S. 50 ff.

³³ Vgl. StGH 1982/29, Urteil vom 15.10.1982, LES 1983, S. 77 (79 f.) womit das gegenteilige Urteil des Obersten Gerichtshofes OG-C 333/79–16, Beschluss vom 6.3.1981, LES 1982, S. 76 aufgehoben worden war.

³⁴ Der Oberste Gerichtshof hatte mit Urteil vom 1.4.1981, 2 C 335/78–22, LES 1982, S. 88 ff. (93) die Benützung der öffentlichen Parkgarage als Mietvertrag gemäss §§ 1091 ff. ABGB gewertet. Der Oberste Gerichtshof hatte die Möglichkeit einer öffentlichrechtlichen Haftung nicht einmal erwogen.

³⁵ Vgl. StGH 1982/29, Urteil vom 15.10.1982, LES 1983, S. 77. Die liechtensteinische Rechtsprechung entspricht der Rechtslage in der Schweiz, vgl. z.B. GVP 1983 Nr. 4 für den Kanton St. Gallen.

Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht

Gemäss Art. 11 LV ernennt der Landesfürst die Beamten auf Vorschlag der Regierung. Die Angestellten werden von der Regierung allein gewählt. Allerdings hat der Landesfürst seit 1968 auf sein Beamtenernennungsrecht faktisch verzichtet³⁶; heute verzichtet er von Jahr zu Jahr mit entsprechenden Schreiben an die Regierung darauf. Dieser Verzicht auf eine Organkompetenz ist freilich rechtlich ohne Bedeutung: Der Landesfürst könnte seine Kompetenz jederzeit an sich ziehen, da sie sich aus der Landesverfassung ergibt. Unabhängig von der Ernennungsart wird das Anstellungsverhältnis durch das öffentliche Recht geregelt³⁷. Das Staatspersonal erfüllt öffentliche Aufgaben im Interesse des Staates. Es untersteht in diesem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis besonderer Treue und ist zu Gehorsam gegenüber dem Gemeinwesen verpflichtet³⁸. Dies bedeutet, dass die übergeordnete Instanz eine Befehls- und Disziplinargewalt über das Staatspersonal besitzt³⁹.

2. Ausgabe von Postwertzeichen

Nach der Auffassung des Staatsgerichtshofes ist die mit dem Postbetrieb "verbundene Verwaltung, soweit sich diese auf die Herstellung, Ausgabe und Verwendung von Postwertzeichen erstreckt, privatwirtschaftlicher Natur"⁴⁰. Denn hier würden die Organe der Postwertzeichenverwaltung ohne Befehls- und Zwangsgewalt dem Postkunden privatwirtschaftlich gegenüberreten. Es ist allerdings fraglich, ob diese Argumentation einer kritischen Beurteilung standhält. Beim Verkauf von Postwertzeichen handelt es sich nicht um das Anbieten eines beliebigen Gutes, sondern um den Verkauf von Wertzeichen, die in klassischer Weise staatliche Hoheitsgewalt ausdrücken⁴¹. Die Regierung hat als Reaktion auf den vom Staatsgerichtshof am 28. August 1978 entschiedenen Streitfall⁴² eine Ver-

³⁶ Vgl. Ritter, Beamtenrecht, S. 97 f.

³⁷ Vgl. StGH 1980/9, Gutachten vom 30.10.1980, LES 1982, S. 8 (9).

³⁸ Vgl. Art. 4 BeAG.

³⁹ Vgl. Art. 93 lit. a LV, Art. 8 BeAG.

⁴⁰ Vgl. Art. 5 Abs. 1 des Postvertrages, LGBl. 1922/8 und StGH 1981/12, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 125; so auch Pappermann, S. 101.

⁴¹ Vgl. zur Geschichte und zur Bedeutung der Briefmarken für Liechtenstein Ralph Kellenberger, *Kultur und Identität im kleinen Staat: das Beispiel Liechtenstein*, Bonn 1996, S. 220–226.

⁴² Vgl. StGH 1981/12, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 125.

Einzelne wichtige Bereiche

ordnung über den Umtausch von liechtensteinischen Postwertzeichen⁴³ erlassen. Gerade diese Verordnung deutet stark auf den öffentlich-rechtlichen Charakter des aufgeworfenen Problems hin. Der Staatsgerichtshof stellte im Postwertzeichen-Urteil auf die Mehrwerttheorie ab, welche das Problem nicht adäquat zu lösen vermag. Die Gleichstellung der Parteien beim Kauf von Postwertzeichen ist reichlich formal. Der Fall bezieht sich freilich auf die durch den Postvertrag von 1978⁴⁴ ermöglichte Briefmarkenausgabe durch die Postwertzeichenstelle der Regierung, die gegenüber der Schweiz nicht abrechnungspflichtig ist⁴⁵. Die Briefmarkenausgabe durch die Postämter in Liechtenstein kann hingegen unter keinen Umständen als privatrechtliche Tätigkeit gewürdigt werden. Es handelt sich um eine dem Gemeinwesen vorbehaltene Tätigkeit. Der Zugang zu den Briefpostdienstleistungen der schweizerischen PTT-Betriebe in Liechtenstein setzt den Kauf von Postwertzeichen voraus; wie in der Schweiz ist deshalb das Benutzungsverhältnis zwischen PTT-Betrieben (durch Kauf von Postwertzeichen) und Privaten grundsätzlich öffentlichrechtlicher Natur⁴⁶. Einzig der Transport von Personen, Gepäck und Gütern wird durch privatrechtlichen Transportvertrag geregelt⁴⁷, und das Verhältnis zwischen Post und Postbenützer beim Postcheck- und Giroverkehr ist ebenfalls privatrechtlich⁴⁸.

⁴³ Vom 9.1.1979, LR 783.111, LGBL. 1979/6.

⁴⁴ Art. 8 Abs. 2 des Postvertrags vom 9.1.1978, LGBL. 1978/37, LR 0.783.591.

⁴⁵ Vgl. Pappermann, S. 101.

⁴⁶ Vgl. BGE 94 I 171, 95 I 83, 112 II 230; Rhinow/Krähenmann, S. 442. Der Staatsgerichtshof berief sich zu Unrecht in StGH 1981/12, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 125 auf die entsprechende schweizerische Rechtslage. Das Urteil ist allerdings noch zum alten Postvertrag von 1922 ergangen.

⁴⁷ Vgl. Art. 15, 20, 28 und 50 des in Liechtenstein anwendbaren Bundesgesetzes über den Transport im öffentlichen Verkehr vom 4.10.1985, SR 742.40; vgl. Häfelin/Müller Nr. 1054.

⁴⁸ Vgl. VPB 53 (1989) Nr. 43^{bis}, S. 310 ff.

§ 3 Rechtsquellen

I. Grundbegriffe

Rechtsquellen sind als *Entstehungsquellen* des Rechts diejenigen Formen, in denen die Rechtssätze einer Rechtsgemeinschaft zutage treten¹. Es handelt sich demnach um die Verfassung, das formelle Gesetz und die Verordnung als Typen von Rechtssatzformen. Im Sinne von *Erkenntnisquellen* versteht man unter den Rechtsquellen jene technischen Behelfe wie das Landesgesetzblatt, in denen Rechtsvorschriften publiziert werden². Die Rechtssätze können sich also in der Verfassung, den Gesetzen, den Verordnungen, als ungeschriebene allgemeine Rechtsgrundsätze oder als Richterrecht äussern.

Rechtssätze sind generell-abstrakte Normen, welche sich an die Allgemeinheit wenden (generell) und eine Vielzahl von Sachverhalten (abstrakt) ordnen³. In inhaltlicher Hinsicht legen *materielle Rechtssätze* (= materielle Gesetze⁴) Rechte und Pflichten von natürlichen und juristischen Personen fest. Sie regeln also Verhaltenspflichten durch Ge- und Verbote, sie ermächtigen zu bestimmten Handlungen oder erlauben grundsätzlich verbotene Tätigkeiten unter gewissen Bedingungen. Organisations- und Verfahrensrechtssätze befassen sich als *formelles Recht* mit der Organisation und dem Verfahren der Behörden. Das Verfahrensrecht bestimmt das Vorgehen der Behörden bei der Anwendung des materiellen Verwaltungsrechts⁵.

Die liechtensteinische Rechtsordnung ist hierarchisch aufgebaut; sie gliedert sich in den "*Stufenbau der Rechtsordnung*"⁶. Adolf Merkl, der Schöpfer dieses Begriffs, hat diese Hierarchie, die von der Verfassung bis hin zur Verfügung und zum Realakt reicht, anschaulich beschrieben:

¹ Vgl. Merkl, S. 98; Antoniulli/Koja, S. 144 f.; Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 9.

² Vgl. Antoniulli/Koja, S. 145.

³ Vgl. Schurti, S. 23 m.H.; Wolff I, S. 104, Antoniulli/Koja, S. 146 f.; Häfelin/Müller Nr. 84.

⁴ Vgl. dazu unten S. 45.

⁵ Vgl. Adamovich/Funk, S. 48; und auch S. 241 ff.

⁶ Vgl. Merkl, S. 157 ff. (172). Die Hervorhebungen im folgenden Zitat stammen nicht von Merkl; vgl. auch Schurti, Verordnungsrecht – Finanzbeschlüsse, S. 248 f.; Batliner, Schichten, S. 295.

Grundbegriffe

“Bei allem geschichtlichen und örtlichen Wechsel (der) Rechtssatzformen haben sich gewisse Typen herausgebildet, die in jeder einzelstaatlichen Rechtsordnung der Gegenwart wiederzukehren pflegen. Die *Verfassung* ist die positivrechtliche Grundlage der gesamten Rechtsordnung und Erzeugungsregel für das übrige Recht. Die Rechtssatzform, die sie immer unmittelbar delegiert, ist das *formelle Gesetz*. (...) Die Verfassung oder das Gesetz delegieren die *Verordnung*. Das Gesetz oder die Verordnung delegieren hinwiederum die individuellen Justiz- und Verwaltungshandlungen, und zwar gleicherweise Akte, die im Einzelfalle Recht schaffen, wie auch scheinbar rein tatsächliche, dank der rechtlichen Zulassung jedoch ebenfalls rechtlich relevante Akte.”

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat den Stufenbau der Rechtsordnung als ein wesentliches Prinzip der liechtensteinischen Rechtsordnung bezeichnet: “Auf Grund der Verfassung ergehen regelmässig zunächst Gesetze, die allenfalls durch Verordnungen näher ausgeführt werden. Auf Grund der Gesetze und der in ihrer Durchführung erlassenen Verordnungen werden dann die konkreten Vollzugsakte gesetzt, die je nach der Stellung des zur Vollziehung berufenen staatlichen Organs entweder Akte der Gerichtsbarkeit oder solche der Verwaltung sind”⁷. Das jeweils höherstufige Recht geht dem minderstufigen Recht vor. Der Stufenbau der Rechtsordnung ergibt sich aus dem Kriterium der *derogatorischen Kraft* des jeweils übergeordneten Rechts⁸. Die Verfassung steht deshalb an der Spitze der Rechtsordnung; dies gilt insbesondere auch für Liechtenstein, wie Batliner festgestellt hat⁹: “Der normative rechtliche Vorrang der Verfassung durchzieht wie ein roter Faden die Verfassungstexte¹⁰. Alle anderen Normen und Staatsakte haben sich nach der Verfassung auszurichten”.

⁷ VBl 1969/29, Entscheidung vom 21.1.1970, ELG 1967–72, S. 7.

⁸ Vgl. Mayer/Walter, Bundesverwaltungsrecht Nr. 9.

⁹ Vgl. Batliner, Verfassungsrecht, S. 22, 29.

¹⁰ Batliner verweist an dieser Stelle zu Recht auf die folgenden Bestimmungen: Art. 2, 7 Abs. 1, 11, 13 Abs. 1, 28 Abs. 3, 29 Abs. 1, 43, 45 Abs. 1, 54, 62 lit. a und g, 64 Abs. 3 und 4, 66 Abs. 2, 74 lit. a und e, 78 Abs. 1, 88, 92 Abs. 2, 104, 107, 109 sowie 111–114 LV.

II. Geschriebene Rechtsquellen

1. Verfassung

Die *Verfassung im formellen Sinn* umfasst die Gesamtheit der Rechtsätze, die im besonderen Verfahren der Verfassungsgebung erlassen worden sind. Sie findet ihren Niederschlag in der *Verfassungsurkunde* und in davon separaten Verfassungsgesetzen. Verfassungsnormen kommen nur unter erschwerten Beschlusserfordernissen zustande¹¹. Gemäss Art. 111 Abs. 2 LV ist die einhellige Zustimmung aller Landtagsmitglieder in einer Lesung¹² oder aber die Zustimmung von drei Vierteln der Abgeordneten in zwei nacheinander folgenden Sitzungen notwendig. Daran schliesst ein fakultatives Referendum an, das von vier Gemeinden oder eintausendfünfhundert Stimmberechtigten ergriffen werden kann¹³. Die Vorlage wird selbst als Verfassungsgesetz bezeichnet¹⁴; das ist allerdings nicht zwingend. Es würde ebenfalls der Verfassung entsprechen, wenn diese mit einem Gesetz geändert würde, welches selbst den Anforderungen eines verfassungsändernden Erlasses genügt¹⁵, ohne dass es als verfassungsändernd bezeichnet wird.

Die *Verfassung im materiellen Sinn* umfasst alle Rechtssätze, die nach ihrer inhaltlichen Wichtigkeit zur "Verfassung als der rechtlichen Grundordnung des Staates"¹⁶ gehören¹⁷. In diesem Sinne bezeichnet sich die Verfassung selbst als "Landesgrundgesetz"¹⁸, als "Grundgesetz"¹⁹

¹¹ Vgl. Batliner, Verfassungsrecht, S. 22; Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 5; Antonioli/Koja, S. 148.

¹² Gemäss Art. 58 Abs. 1 LV müssen zur gültigen Verhandlung wenigstens zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Landtagsmitglieder von 25 (Art. 46 Abs. 1 LV) anwesend sein.

¹³ Vgl. Art. 66 Abs. 1 LV und dazu Hoch, S. 206 ff.; gegenüber dem einfachen Gesetzes- und Finanzreferendum gemäss Art. 66 Abs. 1 LV ist das fakultative Verfassungsreferendum erschwert. Das ist nicht ganz folgerichtig; denn je schwerwiegender und wichtiger eine Vorlage ist, um so eher muss das Referendum bis hin zur Anordnung von Amtes wegen (obligatorisch) ermöglicht werden.

¹⁴ Der Landtag bezeichnet verfassungsändernde Vorlagen seit 1939 in konstanter Praxis als "Verfassungsgesetze", die Rechtslage ist in Österreich anders, da verfassungsändernde Gesetze als solche bezeichnet werden müssen, vgl. Antonioli/Koja, S. 148.

¹⁵ Nämlich Art. 111 Abs. 2 und Art. 66 Abs. 2 (fakultatives Referendum) LV.

¹⁶ So der berühmt gewordene Titel der Habilitationsschrift von Werner Kägi, Zürich 1945.

¹⁷ Vgl. Häfelin/Haller Nr. 19, Hangartner I, S. 25; Adamovich u.a., Staatsrecht, S. 46.

¹⁸ Art. 111 Abs. 1 LV.

¹⁹ Art. 111 Abs. 2 LV.

Geschriebene Rechtsquellen

oder als "Staatsverfassung"²⁰. Sie umfasst etwa die Grundsätze der Staatsorganisation, namentlich das Verfahren der Verfassungsgebung und der einfachen Gesetzgebung, die politischen Rechte, die Grundrechte und die Grundsätze über die Staatsaufgaben²¹ sowie die Rechtsstellung des Monarchen.

Die Verfassung im formellen und im materiellen Sinne braucht nicht vollständig deckungsgleich zu sein. Es gibt sehr wohl Bestimmungen, die zur Verfassung im materiellen Sinne, *nicht* aber zur Verfassung im formellen Sinne gehören. Beispielsweise kodifiziert das Gesetz vom 8. Mai 1991 über Massnahmen im Wirtschaftsverkehr mit fremden Staaten²² die Polizeigeneralklausel zur Wahrung der äusseren Sicherheit von Liechtenstein. Diese Normen sind inhaltlich derartig wichtig, dass sie eigentlich in die formelle Verfassungsurkunde gehören.

2. Rangstufe der fürstlichen Hausgesetze

Die in Art. 3 LV erwähnten Hausgesetze des fürstlichen Hauses stellen zweifellos Verfassungsrecht im materiellen Sinne dar, regeln sie doch grundlegende Fragen der staatlichen Organisation²³. Nach Gregor Steger²⁴, Edwin Loebenstein²⁵, Walter Kieber²⁶ und Gerard Batliner²⁷ gehören die hausgesetzlichen Materien, auf die Art. 3 LV Bezug nimmt, zur Verfassung im formellen Sinn. Sie haben bei Erlass der Verfassung von 1921 bereits vorbestanden und sind sozusagen eine unter der Hoheit der Verfassung stehende Exklave, welche als solche zum Bestand der geschriebenen Verfassung zählt. Der Verfassungsgeber von 1921 hat Art. 3 LV aus diesem Grund in den Text aufgenommen. Freilich müssen sich die Hausgesetze auf die in Art. 3 erwähnten Materien, nämlich auf die erbliche Thronfolge, die Volljährigkeit des Landesfürsten und des

²⁰ So im Eid der zu vereidigenden Landtagsmitglieder gemäss Art. 54 LV.

²¹ Vgl. Antonioli/Koja, S. 148.

²² Vgl. LR 946.201, LGBl. 1991/41.

²³ Vgl. Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., Berlin 1914, S. 505; Friedrich Koja, *Allgemeine Staatslehre*, Wien 1993, S. 108; Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., München 1984, S. 72 f.; Hangartner I, S. 25.

²⁴ Vgl. Steger, *Fürst*, S. 52 ff.

²⁵ Vgl. Loebenstein, *Stellvertretung*, S. 82; Loebenstein, *Besonderheiten*, S. 12.

²⁶ Kieber, S. 322.

²⁷ Vgl. Batliner, *Verfassungsrecht*, S. 22, Anm. 8.

Rechtsquellen

Erbprinzen sowie die Vormundschaft beschränken²⁸. Der übrige von Art. 3 LV nicht erfasste Inhalt allfälliger Hausgesetze hat keinen Verfassungsrang. Es handelt sich dabei um *autonomes Satzungsrecht* des Fürstenhauses²⁹, das selbstverständlich der staatlichen Gesetzgebung nicht widersprechen darf. Das Rechtsbereinigungsgesetz lässt diese korporativen Familiensatzungen des Fürstlichen Hauses Liechtenstein unberührt³⁰.

Die Zuständigkeit zur Änderung der Hausgesetze, soweit sie die Materien gemäss Art. 3 LV betreffen, ist kontrovers³¹. Falls das Erfordernis der Mitwirkung des Landtages und gegebenenfalls des Volks angenommen wird, so bleibt die Frage, ob der Landtag die Vorlage wie ein Verfassungsgesetz (Art. 111 Abs. 2 LV), wie ein einfaches Gesetz (Art. 65 f. LV) behandeln oder ihr bloss zustimmen muss. Der Landtag hat seit 1862 allen hausgesetzlichen Änderungen gemäss Art. 3 LV die einhellige Zustimmung erteilt. Ausgenommen von dieser historisch stets befolgten Praxis ist allein das neue Hausgesetz von 1993, das weder das Regierungskollegium noch den Landtag passiert hat. Der Verweis des Art. 3 LV, wonach die materiellen Regelungen über die erbliche Thronfolge, die Volljährigkeit des Landesfürsten und des Erbprinzen und vorkommendenfalls die Vormundschaft durch Hausgesetze geordnet werden, *lässt keinesfalls den Schluss zu*, dass der Verfassungsgeber von 1921 die Kompetenz zur Änderung dieser materiellen hausgesetzlichen Bestimmungen *vom üblichen (Verfassungs-)Gesetzgebungsprozess ausgenommen hat*. Die besondere Regelung von Art. 3 LV lässt eine derart extensive Auslegung nicht zu. Dies zeigt gerade ein begrifflicher Vergleich. Die Verfassung unterscheidet im Zusammenhang mit der ordentlichen Gesetzgebung *einerseits* genau zwischen dem *formalen Prozess der Gesetzgebung* (durch Begriffe wie "im Wege der Gesetzgebung"³²) und

²⁸ Vgl. Landtagsprotokoll vom 31.10.1995, S. 1638–1650; Steger, Fürst, S. 46; Steger erwähnt, dass sich die Hausgesetze auf die von Art. 3 aufgeführten Materien zu beschränken hätten, vgl. S. 55; Friedrich Kleinwächter, Die neueste Rechtsentwicklung im Fürstentum Liechtenstein, ZSR 1923, S. 356 ff. (368); Loebenstein, Besonderheiten, S. 11 f. Vgl. zur Publikation der Hausgesetze den Anhang der Interpellationsbeantwortung.

²⁹ Vgl. Kieber, S. 321; Loebenstein, Stellvertretung, S. 82; Interpellationsbeantwortung, S. 23.

³⁰ Vgl. Art. 4 des Rechtskraftgesetzes vom 5.10.1967, LGBl. 1967/34, LR 170.52.

³¹ Vgl. Kieber, S. 322, Anm. 14 m.w.H.

³² Gemäss Art. 67 Abs. 2, 82 oder 108 LV. Ferner: "trifft die Gesetzgebung" gemäss Art. 44 Abs. 2 LV oder "im Wege zu erlassender Gesetze" gemäss Art. 24 Abs. 1 LV.

Geschriebene Rechtsquellen

dem *Ergebnis der Gesetzgebung* (durch Begriffe wie "Gesetz(e)"³³, "gesetzlich"³⁴, "gesetzmässig"³⁵, "in Gemässheit der Gesetze"³⁶, "ist gesetzlich zu regeln"³⁷ oder "wird durch das Gesetz bestimmt"³⁸). *Anderseits* nennt die Verfassung die einzelnen Teilzuständigkeiten der Staatsorgane im Gesetzgebungsverfahren, indem sie die in der Reihenfolge hintereinander geschalteten Zuständigkeiten nennt:

- (1) Art. 64 (Gesetzesinitiativrecht);
- (2) Art. 62 lit. a und 65 Abs. 1 Satz 1 (Mitwirkung des Landtages an der Gesetzgebung);
- (3) Art. 65 Abs. 2 und Art. 66 (Referendum);
- (4) Art. 9 (Sanktion des Landesfürsten);
- (5) Art. 65 Abs. 1 Satz 2 und Art. 85 LV (Gegenzeichnung und Kundmachung).

Die Verfassung *grenzt* also die einzelnen Zuständigkeiten zum Erlass von Gesetzen *vom* Gesetzgebungsprozess als solchem und den daraus resultierenden Gesetzen ab. Hätte der Verfassungsgeber die Kompetenz zur Änderung der vorbestandenen Hausgesetze im Bereich des Art. 3 LV ebenfalls auf das Fürstenhaus übertragen, so müsste daher Art. 3 LV in Übereinstimmung mit dem sonst in der Verfassung praktizierten System wie folgt lauten:

"Die im Fürstenhause Liechtenstein erbliche Thronfolge, die Volljährigkeit des Landesfürsten und des Erbprinzen sowie vorkommendenfalls die Vormundschaft werden durch *das Fürstenhaus in der Form von Hausgesetzen geordnet*".

Im aktuellen Verfassungstext fehlt indessen gerade der kursiv gestellte Einschub. Die nach Art. 3 LV verfassungswesentlichen Materien der Hausgesetze können demnach nur mit Zustimmung des Verfassungsgebers gemäss Art. 111 Abs. 2 LV abgeändert werden³⁹. Der Erlass von

³³ Vgl. z.B. Art. 25 Satz 1 LV oder Art. 78 Abs. 1–4 LV.

³⁴ Vgl. Art. 34 Abs. 2 LV.

³⁵ Vgl. z.B. Art. 45 Abs. 1 LV.

³⁶ Vgl. z.B. Art. 33 Abs. 2 LV, vgl. auch Art. 78 Abs. 1 LV.

³⁷ Vgl. z.B. Art. 34 Abs. 2 LV.

³⁸ Vgl. z.B. Art. 35 Abs. 2 LV.

³⁹ Vgl. Kieber, S. 322; Steger, Fürst, S. 52 ff.; Batliner, Verfassungsrecht, S. 22 f., Anm. 8.

Rechtsquellen

Hausgesetzen ist damit in keiner Art und Weise ein *Reservatrecht* des Landesfürsten bzw. des Fürstlichen Hauses Liechtenstein⁴⁰.

Die Regierung hat die etwas andere Auffassung vertreten, dass die in Art. 3 LV erwähnten Hausgesetze nur bedingt einzigartig seien. Die Verfassung spreche auch im übrigen von "Gesetzen". Es lasse sich daher nur schwer begründen, weshalb die Hausgesetze im Rahmen des Art. 3 LV über den Gesetzen stehen sollten. Es spreche einiges dafür, dass das Hausgesetz im Rahmen des Art. 3 LV, soweit es verfassungskonform zustande gekommen ist, immerhin Gesetzesrang habe⁴¹.

Für die Gültigkeit des Hausgesetzes vom 26. Oktober 1993⁴² führen beide Auffassungen zur selben Antwort. Dieses ist weder als formelles Verfassungsrecht noch als formelles Gesetzesrecht verfassungskonform zustande gekommen und dürfte damit jeder Rechtsverbindlichkeit entbehren: Das Hausgesetz vom 26. Oktober 1993 ist nichtig und in jedem Fall unbeachtlich. Somit besteht das alte Hausrecht des Fürstenhauses unverändert fort.

3. Formelle Gesetze

Ein *Gesetz im formellen Sinn* umfasst diejenigen Rechtssätze, die "auf dem durch die Verfassung bestimmten Weg der Gesetzgebung zustande gekommen und als Gesetz kundgemacht worden"⁴³ sind. Der Inhalt des Gesetzes ist somit für den formellen Gesetzesbegriff nicht massgeblich⁴⁴. Das besondere Verfahren der Gesetzgebung ist in den Art. 64–66 LV geregelt. Demnach ist für Gesetze die Zustimmung des Landtags, die Sanktion des Landesfürsten, die Gegenzeichnung des Regierungschefs, die Kundmachung im Landesgesetzblatt sowie die allfällige Durchführung einer Volksabstimmung erforderlich⁴⁵. In inhaltlicher Hinsicht

⁴⁰ So aber der vom regierenden Fürsten inspirierte Entwurf vom 16.8.1995 zur Interpellationsbeantwortung zu den in der Interpellation des Landtages vom 20.12.1993 an die Regierung gerichteten Fragen betreffend das Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein, S. 9.

⁴¹ Vgl. Interpellationsbeantwortung, S. 23 f.

⁴² Vgl. LGBI. 1993/100.

⁴³ Antonioli/Koja, S. 149.

⁴⁴ Vgl. Wolff I, S. 109; Antonioli/Koja, S. 149.

⁴⁵ Vgl. Ritter, Gesetzgebungsverfahren, S. 71 ff.

Geschriebene Rechtsquellen

ist der Gesetzesbegriff in Liechtenstein offen. In der Form eines Gesetzes können sowohl Rechtssätze ergehen, als auch andere Anordnungen, die keinen rechtssetzenden Charakter haben. Dazu gehören etwa die jährlichen Voranschläge⁴⁶, die als Anhang der jährlichen Finanzgesetze des Landtags⁴⁷ ergehen. Dabei handelt es sich um sog. "rein formelle Gesetze", die keine Rechtsquellen darstellen⁴⁸. Das liechtensteinische Verfassungsrecht kennt also keinen materiellen Gesetzesbegriff⁴⁹, der den Landtag verpflichtet, *Gesetze mit ausschliesslich rechtssetzendem Inhalt* zu erlassen⁵⁰. Die Rechtslage entspricht damit derjenigen in Österreich⁵¹ und in Deutschland⁵².

Die gemäss Art. 66 Abs. 1 LV dringlich erklärten Gesetze unterliegen keinem Referendum, sondern können nach der Sanktion des Landesfürsten und der Gegenzeichnung des Regierungschefs sofort in Kraft treten⁵³. Der dadurch bewirkte Ausschluss des Referendums ändert indes nichts daran, dass die beschlossenen Vorlagen ihre Rangstufe als Gesetz oder sogar als Verfassungsgesetz behalten.

Die vor der Verfassung von 1921 zustande gekommenen Gesetze, wie etwa das Allgemeine bürgerliche Gesetzbuch von 1811 oder das Expropriationsgesetz von 1887, sind in demjenigen Verfahren zustande gekommen, das zu ihrer Zeit gültig war. Sie sind durch die neue Verfassungsordnung von 1921 nicht abgelöst worden, sondern bleiben wei-

⁴⁶ Vgl. Allgäuer, S. 243 f.

⁴⁷ Vgl. z.B. Finanzgesetz vom 10.12.1992 für das Jahr 1993, LR 612.0, LGBl. 1993/1. Vgl. weitere Beispiele solcher Gesetze bei Allgäuer, S. 187.

⁴⁸ Vgl. Steger, Fürst, S. 128 f.; Allgäuer, S. 239; Pappermann, Regierung, S. 111; Merkl, S. 100.

⁴⁹ Immerhin verwendet der Staatsgerichtshof diesen Begriff im Gutachten vom 22.1.1935, StGH 1/29, nicht veröffentlicht; vgl. ferner VBI 1969/29, Entscheidung vom 21.1.1970, ELG 1967-72, S. 7.

⁵⁰ Diese Rechtslage besteht im Gegensatz zu Liechtenstein in vielen Schweizer Kantonen, so etwa in St. Gallen. So beschränkt z.B. Art. 54 Abs. 2 der st. gallischen Kantonsverfassung vom 16.11.1890 den Inhalt der Gesetze auf Normen, "welche die Rechte und Pflichten der Privaten, ... der Gemeinden und des Staates sowie die organischen Einrichtungen des Staates, des Gerichts- und Verwaltungswesens allgemein und bleibend bestimmen", vgl. dazu Yvo Hangartner, Das Gesetz im st. gallischen Staatsrecht, in: Andreas Auer/Walter Kälin (Hrsg.), Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur/Zürich 1991, S. 279 ff. m.H.

⁵¹ Vgl. Allgäuer, S. 239, Anm. 224 m.H.; Antonioli/Koja, S. 149; so fasst z.B. der österreichische Nationalrat Gesetzesbeschlüsse über die Aufnahme einer Anleihe oder die Genehmigung des Rechnungsabschlusses nach Art. 42 Abs. 5 B-VG.

⁵² Vgl. BVerfG v. 17.7.1996, Urteil 2 BvF 2/93, EuGRZ 1997, S. 192 (197); Allgäuer, S. 239, Anm. 224 m.H.; Wolff I, S. 109.

⁵³ Vgl. Schurti, 153 f.; Hoch, S. 222; Ritter, Demokratie, S. 7; Batliner M., S. 188.

Rechtsquellen

terhin als formelle Gesetze in Kraft. Die von Art. 113 LV vorgesehene *Rechtsüberleitung*⁵⁴ sorgt nur dafür, dass die inhaltlich mit der Landesverfassung im Widerspruch stehenden Bestimmungen als aufgehoben gelten. Dagegen bleiben Bestimmungen, die in einem Verfahren beschlossen worden sind, das nach der neuen Rechtsordnung nicht mehr zulässig ist, weiterhin in Kraft. Denn eine Nachfolgerechtsordnung kann nicht per Stichtag, gewissermassen über Nacht, geschaffen werden⁵⁵. Die Rechtsüberleitung dient der Rechtssicherheit wie der Staatsgerichtshof in einem Gutachten vom 5. Mai 1960 anschaulich dargelegt hat⁵⁶:

“Für die Gültigkeit eines Gesetzes oder einer Verordnung ist nach allgemeiner Rechtsansicht nicht massgebend, ob die gesetzgebende Gewalt, die beim Erlass des Gesetzes zuständig war, sich ändert. Würde man gegenteiliger Ansicht sein, so wäre z.B. das in Liechtenstein gültige Allgemeine bürgerliche Gesetzbuch schon längst ausser Kraft getreten. Im Zeitpunkt der Einführung des ABGB war Liechtenstein eine absolute Monarchie, erhielt einige Jahre später eine landständische Verfassung, 50 Jahre später wurde es eine konstitutionelle Monarchie und seit 1921 gilt die heutige Verfassung. Bei allen Änderungen der Verfassung änderte sich auch die gesetzgebende Gewalt. Oder ein anderes Beispiel: das in Liechtenstein noch teilweise gültige Handelsgesetzbuch vom 16. September 1865 wurde ... auf Grund der Mitgliedschaft im Deutschen Bund eingeführt. Der Deutsche Bund endete 1866, doch das HGB blieb weiterhin in Kraft. Das bekannteste Beispiel auf diesem Gebiete ist folgendes: Nach Ausbruch des ersten Weltkrieges erliess Österreich-Ungarn ein Kriegsermächtigungsgesetz und auf Grund dieses Kriegsermächtigungsgesetzes wurden die drei Teilnovellen zum ABGB zum Gesetze erklärt und sie sind seither in Österreich Bestandteil des ABGB”.

Die besonderen Regelungen des Rechtsbereinigungsgesetzes⁵⁷ bleiben vorbehalten. Es hat sämtliche vor dem 1. Januar 1863 erlassenen Rechtsvorschriften ausser Kraft gesetzt. Ausgenommen davon sind einzig die

⁵⁴ Vgl. Adamovich/Funk, S. 231 f.

⁵⁵ Vgl. Adamovich/Funk, S. 232.

⁵⁶ ELG 1955–61, S. 145 (146). Im Bereich des Organisationsrechts ist die Staatsorganisation an das neue Organisationsrecht anzupassen, vgl. Gutachten des StGH vom 14.12.1961, ELG 1962–67, S. 179 (183).

⁵⁷ Vom 5.10.1967, LGBL. 1967/34, LR 170.52, Art. 1 und 3.

Geschriebene Rechtsquellen

Staatsverträge und die in Art. 2 des Gesetzes ausdrücklich aufgezählten Verordnungen und Hof-(Kanzlei-)dekrete.

In der Lehre wird dem formellen Gesetz häufig das *materielle Gesetz* gegenübergestellt. Dieses bezeichnet nichts anderes als einen generell-abstrakten Rechtssatz, unabhängig davon, ob er sich auf der Stufe der Verfassung, des formellen Gesetzes oder der Verordnung befindet⁵⁸. Das materielle Gesetz bezeichnet damit eine Qualität aller Rechtsquellen; es ist aber keine Rechtsquelle im Stufenbau der Rechtsordnung⁵⁹.

4. Verordnungen⁶⁰

Bei Verordnungen handelt es sich regelmässig um materielle Gesetze (also Rechtssätze), welche nicht auf dem Weg der Verfassungs- oder Gesetzgebung erlassen worden sind⁶¹. Sie stehen in der Hierarchie der Normen unterhalb der Stufe des formellen Gesetzes. Die Verordnungen werden in der Praxis unterschiedlich bezeichnet; so als Reglement, Benutzungsordnung, Weisung, Dienstanweisung, Beschluss, autonome Satzung oder Bauordnung⁶². Die Kategorie der Verordnung übernimmt gewissermassen die Funktion eines Auffangbeckens von Rechtsquellen, die weder auf der Verfassungs- noch auf der Gesetzesstufe stehen. In diesem Sinn steht das alte, vorbestandene Hausrecht des Fürstlichen Hauses Liechtenstein – soweit es sich nicht auf die Materien des Art. 3 LV beschränkt und nicht der staatlichen Gesetzgebung widerspricht – lediglich auf der Stufe der Verordnung⁶³.

⁵⁸ Vgl. VBI 1995/75, Entscheidung vom 17.12.1996, LES 1997, S. 95 (96); VBI 1969/29, Entscheidung vom 21.1.1970, ELG 1967-72, S. 7; Antonioli/Koja, S. 149; Merkl, S. 7, 100, 168; differenzierter Wolff I, S. 105. Die schweizerische Lehre bezeichnet – anders als die österreichische und deutsche Lehre – die Rechtssätze der Verfassung nicht als materielle Gesetze, vgl. Häfelin/Müller Nr. 85.

⁵⁹ Vgl. Antonioli/Koja, S. 149.

⁶⁰ Vgl. dazu die grundlegenden Ausführungen in der Dissertation Schurtti sowie in dessen Beitrag in LPS 21: Verordnungsrecht – Finanzbeschlüsse, S. 233 ff.

⁶¹ Vgl. StGH 1978/12, Urteil vom 11.12.1978, S. 8, nicht veröffentlicht; Otto Mayer, zitiert bei Merkl, S. 119; Wolff I, S. 116; Adamovich/Funk, S. 252 f.; Antonioli/Koja, S. 154 f.

⁶² Bauordnungen der Gemeinden sind Verordnungen, vgl. StGH 1976/7, Urteil vom 10.1.1977, Stotter, Verfassung, S. 60 f., Ziff. 2; StGH 1975/7, Entscheidung vom 15.9.1975, Stotter, Verfassung, S. 71 f., Ziff. 16.

⁶³ Das neue Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein vom 26.10.1993 LGBl. 1993/100, LR 111.0. ist wegen seines verfassungswidrigen Zustandekommens insgesamt als nichtig anzusehen. Aus diesem Grunde besteht das bisherige Hausrecht des Fürstlichen Hauses fort, vgl. S. 41 ff.

Rechtsquellen

Die Behörde, die eine Verordnung erlässt, muss sich dafür auf eine Ermächtigung in der Verfassung (selbständige Verordnung) oder in einem Gesetz (unselbständige Verordnung, sog. Durchführungsverordnung) stützen⁶⁴. Nach Art. 92 Abs. 1 LV erlässt die Regierung die zur Durchführung der Gesetze erforderlichen Verordnungen, die sich aber im Rahmen der Gesetze halten müssen⁶⁵. Damit gibt es in der liechtensteinischen Rechtsordnung hauptsächlich entsprechend dem Grundsatz der Gewaltenteilung Durchführungsverordnungen. "Selbständige Verordnungen, d.h. solche die nicht zur Durchführung eines Gesetzes bestimmt sind und somit auf der Stufe eines Gesetzes stehen, müssen in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen sein. Solche selbständige Verordnungen sind z.B. die Notverordnungen des Landesfürsten gemäss Art. 10 Satz 2 LV"⁶⁶.

Viele Gesetze verweisen Detailregelungen auf die Verordnungsstufe. Der Staatsgerichtshof hat dafür gehalten, dass diese Verweise die allgemeine Verordnungsermächtigung gemäss Art. 92 Abs. 1 LV weder erweitern noch einschränken könnten. Sie stellten eine darüber hinausgehende Weisung dar, in bestimmter Richtung Durchführungsbestimmungen zum Gesetz zu erlassen⁶⁷. Diese Aussage ist zu präzisieren. Dem Landtag kommt die generelle Rechtsetzungsfunktion zu; es steht – vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Anweisungen – ihm zu, nach eigenem politischen Ermessen zu entscheiden, ob und wie detailliert er in einem bestimmten Sachgebiet tätig werden will. Die Kompetenz der Regierung zum Erlass von Durchführungsverordnungen ist von der Tätigkeit des Gesetzgebers abhängig; sie kann nur insoweit beansprucht werden, als der Gesetzgeber überhaupt tätig geworden ist und als er Spielraum zum Erlass von Durchführungsverordnungen eingeräumt

⁶⁴ Vgl. VBl 1969/29, Entscheidung vom 21.1.1970, ELG 1967–72, S. 7 (8); Schurti, S. 62 f. m.H.; Fehr, S. 208 m.H.; Willoweit, S. 205; Häfelin/Müller Nr. 115 ff., wobei auch Durchführungsverordnungen gemäss Art. 92 Abs. 1 LV als selbständige Verordnungen angesehen werden, was letztlich diese Unterscheidung faktisch überflüssig machte, vgl. Schurti, S. 63.

⁶⁵ Vgl. StGH 1980/7, Urteil vom 10.11.1980, LES 1982, S. 1 (2); StGH 1977/10, Entscheidung vom 19.12.1977, LES 1981, S. 56 (57).

⁶⁶ Vgl. StGH 1980/7, Urteil vom 10.11.1980, LES 1982, S. 1 (2). Als weiteres Beispiel für eine echte selbständige Verordnung ist die auf Art. 84 LV abgestützte Verordnung vom 8.2.1994 über die Geschäftsordnung der Regierung, LGBI. 1994/14, LR 172.101.1, vgl. die gegenteiligen Auffassungen der bei Schurti, S. 63, Anm. 1 angeführten Autoren; siehe als weitere Beispiele die Geschäftsordnung des Landtages gestützt auf Art. 60 LV und den Ressortplan gestützt auf Art. 91 LV, vgl. Batliner, Verfassungsrecht, S. 29 f.

⁶⁷ Vgl. StGH 1980/7, Urteil vom 10.11.1980, LES 1982, S. 1 (2).

Geschriebene Rechtsquellen

hat. Der Gesetzgeber darf demnach auch detaillierte Regelungen erlassen, welche nur noch knappe Durchführungsverordnungen nötig machen. Die Regierung hat im System der Gewaltenteilung keinen verfassungsrechtlich geschützten Anspruch darauf, dass ihr der Gesetzgeber einen substantiellen Freiraum zum Erlass von Durchführungsverordnungen lässt. Dies ergibt sich aus dem in Art. 92 Abs. 1 LV verwendeten Begriff "erforderlich". Dies bedeutet, dass die Rechtsetzungskompetenz der Regierung zu jener des Landtags subsidiär ist.

Mit den Delegationsnormen in der Gesetzgebung *delegiert* der Landtag die ihm generell zustehende Kompetenz, Rechtsätze zu erlassen, an eine andere Behörde. Eine Gesetzesdelegation kann die Kompetenzen des demokratisch gewählten Gesetzgebers aushöhlen. Daher ist sie an bestimmte Voraussetzungen gebunden⁶⁸.

Die Lehre unterscheidet ferner *Rechts- und Verwaltungsverordnungen*⁶⁹. Das massgebende Kriterium dafür ist der Adressatenkreis. *Rechtsverordnungen* enthalten Rechtsnormen, die sich an jedermann richten; sie gewähren dem einzelnen Rechte und auferlegen Pflichten oder ordnen die Organisation und das Verfahren der Behörden. Die zahlreichen Durchführungsverordnungen der Regierung sind *Rechtsverordnungen*; sie wenden sich potentiell an jedermann. *Verwaltungsverordnungen* sind generelle Dienstanweisungen oder Instruktionen innerhalb der Staatsverwaltung. Sie gehen von der Regierung als der Spitze der Verwaltung aus und wenden sich an deren unterstellte Behörden⁷⁰. *Verwaltungsverordnungen* sind also allgemeine Dienstanweisungen der übergeordneten Instanzen an untergeordnete Verwaltungsbehörden. Sie verpflichten grundsätzlich nur letztere⁷¹. Art. 24 des Volksrechtgesetzes gestattet es, dass die Regierung die Wahl- oder Abstimmungskommis-

⁶⁸ Vgl. S. 179.

⁶⁹ Vgl. Schurti, S. 43 ff.; Schurti, *Verordnungsrecht – Finanzbeschlüsse*, S. 241 f. Im Urteil StGH 1978/12 vom 11.12.1978 (nicht veröffentlicht) ging es um die Notfalldienstordnung des Liechtensteinischen Ärztevereins, welche trotz des beschränkten Adressatenkreises zu Recht als Rechtsverordnung beurteilt worden ist.

⁷⁰ Vgl. Art. 9 Abs. 1 des Gesetzes vom 17.7.1973 über die Verwaltungsorganisation des Staates, LR 172.011, LGBl. 1973/41.

⁷¹ Unrichtig VBI 1965/35, Entscheidung vom 12.1.1966, ELG 1962–66, S. 16 (17) wonach die internen Weisungen selbst für die Behörden nicht verbindlich sind; das mag höchstens für den beurteilten Fall zu treffen. Indes ist einzuräumen, dass es der Richtliniencharakter der internen Weisungen erlaubt, in begründeten Fällen von ihnen abzuweichen.

Rechtsquellen

sionen über ihre Obliegenheiten instruiert. Bei diesen Weisungen und Instruktionen handelt es sich um behördenverbindliche Verwaltungsverordnungen, welche für eine einheitliche Auslegung der einschlägigen Gesetzesbestimmungen sorgen und dadurch den reibungslosen Ablauf der Wahlen und Abstimmungen ermöglichen⁷². Ferner erlässt die Regierung gemäss Art. 105 VZV Weisungen über die Durchführung von Geschwindigkeitskontrollen⁷³; es handelt sich dabei ebenfalls um Verwaltungsverordnungen. Schliesslich ist das nicht veröffentlichte Submissionsreglement vom 12. Mai 1993⁷⁴ gemäss Art. 22 eine interne Weisung, die keine Rechte und Pflichten begründet, auf welche sich Drittpersonen berufen können. Das Submissionsreglement enthält zum Teil "allgemeine Vertragsbestimmungen, die mit den 'allgemeinen Geschäftsbedingungen' für private Vertragskontrahenten vergleichbar sind, und im übrigen interne Weisungen an die vergebende Behörde (Regierung) über die Ausübung der ihr eingeräumten Privatautonomie"⁷⁵.

Verwaltungsverordnungen, die für untere Instanzen verbindlich sind, müssen von der übergeordneten Instanz ausgehen. Es ist allerdings möglich, dass auch Richtlinien internationaler Kommissionen, die hierarchisch nicht übergeordnet sind, die Rolle von Verwaltungsverordnungen übernehmen können. So werden beispielsweise die Richtlinien über Administrativmassnahmen der Internationalen Kommission für Strassenverkehr bei der Landespolizei zu Recht befolgt⁷⁶.

Verwaltungsverordnungen sind keine, jedenfalls keine klassischen Rechtsquellen des Verwaltungsrechts, da sie keine allgemeinverbindlichen Rechtsnormen enthalten und keine Pflichten oder Rechte der Pri-

⁷² In VBI 1979/3, Entscheidung vom 25./25.1.1979, LES 1981, S. 12 (13) hat die Verwaltungsbeschwerdeinstanz den unrichtigen Schluss gezogen, es handele sich dabei nicht unbedingt um Verwaltungsverordnungen, sondern um "blosse Instruktionen". Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz verkennt dabei den Charakter von Verwaltungsverordnungen; sie *sind gerade solche Instruktionen*.

⁷³ Vgl. RB 5025/84/89, VBI 1994/12, Entscheidung vom 27.4.1994, LES 1994, S. 126 (127). Das Submissionsreglement vom 12.5.1992 ist ebenfalls eine Verwaltungsverordnung, vgl. Vernehmlassungsbericht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge vom 7.2.1996, S. 8, vgl. dazu auch S. 153 f.

⁷⁴ Es ist freilich nicht konsequent, wenn für das Submissionsreglement eine Ordnungsnummer LR 172.050.11 vergeben wird. Der systematischen Sammlung der liechtensteinischen Rechtsvorschriften kommt indes keinerlei Rechtskraft zu, so dass die Aufnahme oder Nichtaufnahme von Vorschriften bedeutungslos ist.

⁷⁵ VBI 1996/4, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 138 (140).

⁷⁶ Vgl. VBI 1980/29, Entscheidung vom 22.10.1980, LES 1982, S. 171.

Geschriebene Rechtsquellen

vaten statuieren⁷⁷. Sie sind für die Behörden zwar verbindlich; wegen dieses nur beschränkten Adressatenkreises werden sie in der Regel nicht in den Gesetzessammlungen publiziert⁷⁸; es sei denn, sie entfalten Aussenwirkungen⁷⁹.

Die Grundverkehrsbehörden erster Instanz sind die elf Gemeindegrundverkehrskommissionen. Art. 5 aGVG sah vor, dass zur Erreichung einer gleichförmigen Praxis die Landesgrundverkehrskommission Richtlinien an die Gemeindegrundverkehrskommissionen zu erlassen hatte, wobei diese Richtlinien in das Landesgesetzesblatt aufzunehmen waren. Der Staatsgerichtshof hat zu Recht erkannt, dass diese Richtlinien nicht in die Gesetzessammlung gehören⁸⁰. Sie haben sich im Rahmen des Gesetzes zu halten und dürfen die materiellen Bestimmungen des Grundverkehrsgesetzes nicht abändern⁸¹; dazu ist vielmehr allein der Gesetzgeber zuständig. Umgekehrt handelt es sich dabei nicht etwa um "unverbindliche Empfehlungen", sondern um klassische Verwaltungsverordnungen, die für die Gemeindegrundverkehrskommissionen verbindlich sind. Es ist durchaus zulässig und zweckmässig, dass der Gesetzgeber die Landesgrundverkehrskommission als Oberinstanz mit derartigen Aufsichtsaufgaben betraut⁸². Das neue Grundverkehrsgesetz von 1992 erwähnt die Möglichkeit zum Erlass solcher Verwaltungsverordnungen zwar nicht mehr ausdrücklich. Es wäre gleichwohl zulässig, dass die Landesgrundverkehrskommission zu Handen der Gemeindegrundverkehrskommissionen weiterhin derartige Richtlinien herausgibt.

Die Tatsache, dass die Verwaltungsverordnungen den einzelnen nicht zu binden vermögen, hat die Konsequenz, dass ein einzelner, der mit einer Verwaltungsverordnung nicht einverstanden ist, diese selbst nicht anfechten kann. Die Rechtslage in der Schweiz ist analog. Das schweizerische Bundesgericht macht allerdings eine einzige Ausnahme⁸³: Es ist möglich, dass eine Verwaltungsverordnung den einzelnen

⁷⁷ Vgl. VBI 1996/4, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 138 (140); Schurti, S. 50 f.

⁷⁸ Vgl. StGH 1981/7, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 59 (61).

⁷⁹ Vgl. Art. 3 lit. h KmG.

⁸⁰ Vgl. StGH 1981/7, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 59 (61).

⁸¹ Vgl. StGH 1973/5, Urteil vom 2.7.1973, ELG 1973-78, S. 361 (363).

⁸² Vgl. StGH 1981/7, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 59 (61): "Die Rechtsnatur dieser Bestimmung (nämlich Art. 5 aGVG) ist auch nicht über jeden Zweifel erhaben".

⁸³ Vgl. BGE 98 Ia 508, 120 Ia 321; vgl. dazu Schurti, *Verordnungsrecht - Finanzbeschlüsse*, S. 242.

Rechtsquellen

wie eine Rechtsnorm trifft; die Verwaltungsverordnung hat dann "Aussenwirkungen". Solche Verwaltungsverordnungen wären gemäss Art. 3 lit. h KmG zu veröffentlichen. Sie könnten dann gemäss Art. 26 StGHG innert einem Monat von hundert Stimmfähigen mit einer "eigentlichen Popularklage"⁸⁴ angefochten werden. Der Landtag hat damit die Lehre von den Innen- und Aussenwirkungen von Verwaltungsverordnungen positiviert⁸⁵.

5. Internationales Recht

Die zahlreichen von Liechtenstein abgeschlossenen internationalen Verträge (Staatsverträge, völkerrechtliche Verträge) sind Verträge zwischen zwei bzw. mehreren Staaten oder zwischen Staaten und internationalen Organisationen⁸⁶. Diese Verträge haben eine ausserordentlich grosse Bedeutung erlangt. Sie enthalten ebenfalls Rechtssätze und nehmen sich derselben Materien an wie das Landesrecht. Es stellt sich daher das Problem, wie diese Verträge in das Landesrecht Eingang finden.

Das internationale Recht wird in Liechtenstein nach einem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz *automatisch inkorporiert*; es bedarf also keines Transformationsaktes in die nationale Rechtsordnung⁸⁷. Dazu gibt es allerdings ein singuläres Gegenbeispiel: Der Zollvertrag mit der Schweiz wurde durch ein formelles Gesetz in Kraft gesetzt und damit ins Landesrecht transformiert⁸⁸. Dieses eine Beispiel vermag die grundsätzliche Befolgung der Inkorporationstheorie nicht zu erschüttern. Das Völkerrecht gilt von selbst als Landesrecht und kann von den zuständigen Instanzen direkt angewendet werden, soweit die Normen

⁸⁴ StGH 1995/15, Urteil vom 31.10.1995, LES 1996, S. 61 (64).

⁸⁵ Vgl. Schurti, S. 49 f.; Schurti, Verordnungsrecht – Finanzbeschlüsse, S. 243. Selbstverständlich bleibt die Möglichkeit der akzessorischen Anfechtung über die Verfassungsbeschwerde des Art. 23 StGHG fortbestehen.

⁸⁶ Vgl. Hoop, S. 210 f.; Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 221; Adamovich/Funk, Verfassungsrecht, S. 152.

⁸⁷ Vgl. StGH 1995/14, Gutachten vom 11.12.1995, LES 1996, S. 119 (122); Postulatsbeantwortung, Bericht der Fürstlichen Regierung vom 17.11.1981 an den Landtag zum Postulat betreffend die Überprüfung der Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein, S. 6; Batliner, Rechtsordnung, S. 145; Batliner, Schichten, S. 296, 298; Winkler, S. 127.

⁸⁸ Vgl. LGBl. 1923/23.

Geschriebene Rechtsquellen

des fraglichen Vertrages self-executing sind⁸⁹. Völkerrecht ist unmittelbar anwendbar, als es sein Sinn ist, den einzelnen "als solchen Rechte zu gewähren und Pflichten aufzuerlegen und die betreffenden Bestimmungen vorbehaltlos sowie klar gefasst sind, um von Gerichten und Verwaltungsbehörden auf konkrete Fälle angewandt werden zu können"⁹⁰. Erfordern völkerrechtliche Verträge demgegenüber Durchführungsmassnahmen auf dem Weg der innerstaatlichen Rechtsetzung, so sind sie nicht unmittelbar anwendbar (non self-executing)⁹¹.

Im Hinblick auf die grundsätzlich nicht unmittelbar anwendbaren Richtlinien der Europäischen Union hat der Gerichtshof in Luxemburg entschieden, dass nicht umgesetzte Richtlinien, die das Verhältnis des einzelnen zum Staat betreffen, unmittelbar anwendbar sein können. Dagegen sind Richtlinien, die Privatrechtsmaterien berühren, selbst im Falle ihrer Nichtumsetzung nicht unmittelbar anwendbar⁹².

Es stellt sich ferner die Frage, auf welcher Stufe die internationalen Verträge im Stufenbau der Rechtsordnung einzufügen sind. Das Problem kann vom Landesrecht und vom Völkerrecht her angegangen werden. *Geht man vom Landesrecht aus*, so ist zu beachten, dass gemäss Art. 8 Abs. 2 LV Verträge, die einen bestimmten Inhalt haben, der Zustimmung des Landtags bedürfen. Als zustimmungsbedürftig gelten demnach Staatsverträge, die Staatsgebiet oder Staatseigentum veräussern, über Hoheitsrechte und Regale verfügen, dem Land und seinen Angehörigen eine neue Last auferlegen und die Rechte der Landesangehörigen beschränken⁹³. Soweit die einzelnen von solchen Staatsverträgen betroffen sind, handelt es sich um Materien, die gemäss dem Gesetzmässigkeitsprinzip einer formellgesetzlichen Grundlage bedürften. Art. 66^{bis} LV sieht vor, dass diese demselben Referendum unter-

⁸⁹ Vgl. StGH 1978/8, Entscheidung vom 11.10.1978, Stotter, Verfassung, S. 11 f., Ziff. 3; Winkler, S. 124 ff.

⁹⁰ StGH 1994/14, Gutachten vom 11.12.1995, LES 1996, S. 119 (122).

⁹¹ Vgl. StGH 1994/14, Gutachten vom 11.12.1995, LES 1996, S. 119 (122) mit Beispielen aus dem EWR-Recht.

⁹² Vgl. das Urteil C-91/92 vom 14.7.1994, Paola Faccini Dori gegen Recreb Srl, Slg. 1994, I-3325 (3356 f. m.H.).

⁹³ Vgl. zur Handhabung dieser Kriterien Hoop, S. 223 ff. und Daniel Thürer, "Treaty making power" im Fürstentum Liechtenstein: Zum innerstaatlichen Verfahren eines allfälligen UNO-Beitritts, LJZ 1990, S. 139 ff. (140 ff.). Art. 8 Abs. 2 LV wurde bisher extensiv ausgelegt und jeder Beitritt zu einer internationalen Organisation wurde dem Landtag vorgelegt, vgl. Batliner M., S. 184.

Rechtsquellen

liegen, wie es für Verfassungsänderungen vorgesehen ist. Nach dem Grundsatz der Parallelität der Formen⁹⁴ bedeutet dies, dass solche Staatsverträge auf der Stufe der Verfassung stehen⁹⁵. Verträge, die einen verfassungswesentlichen Inhalt besitzen, könnte man sogar als (über) verfassungsranig ansehen; dazu gehören die verfassungsändernden Bestimmungen des Zollvertrages⁹⁶ und des EWR-Abkommens⁹⁷. Die Frage nach dem Rang der Europäischen Menschenrechtskonvention ist offen; man darf ihr aber "faktisch Verfassungsran" ⁹⁸ zubilligen⁹⁹. Der Staatsgerichtshof hat immerhin einmal festgehalten, dass die vom Landtag genehmigten und kundgemachten Staatsverträge "auf der Stufe eines Gesetzes"¹⁰⁰ stehen. Umgekehrt wird man Verträge, die gemäss Art. 8 Abs. 2 LV keiner Zustimmung des Landtags bedürfen (sog. Verwaltungsvereinbarungen¹⁰¹), lediglich als "verordnungs-koordiniert"¹⁰² einstufen. Die Frage nach dem exakten Rang völkerrechtlicher Verträge kann nicht allgemeinverbindlich entschieden werden. Es geht vielmehr darum, die einzelnen Verträge je nach ihrem Regelungsgehalt differenzierend der einschlägigen Regelungsstufe zuzuordnen¹⁰³.

⁹⁴ Vgl. BGE 112 Ia 139, 108 Ia 184, 101 Ia 591, 94 I 36, 89 I 276, 50 I 232. Der Grundsatz gilt auch in Österreich; eine Verfassungsbestimmung kann nur durch ein (gleich-rangiges) Verfassungsgesetz verlängert oder abgeändert werden, vgl. VfGH v. 5.10.1948, ÖJZ 1948, S. 523.

⁹⁵ Vgl. zum Stand der Debatte in der Schweiz, Daniel Thürer, Bundesverfassung und Völkerrecht Nr. 13 ff., in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern/Basel/Zürich 1987 ff. (Loseblatt), Stand: 6. Lieferung.

⁹⁶ Vgl. Batliner, Schichten, S. 298; Batliner M., S. 166 (wahrscheinlich Verfassungsran); Wolff, Vertretung, S. 274 (materielles Verfassungsrecht).

⁹⁷ Vgl. Batliner, S. 298, Anm. 43; Batliner M., S. 166 ("Überverfassungsran").

⁹⁸ StGH 1995/21, Urteil vom 23.5.1995, LES 1997, S. 18 (28).

⁹⁹ Vgl. Batliner, Schichten, S. 298 (Verfassungsran); Batliner, Rechtsordnung, S. 149; Beck, EMRK, S. 247 f. (Übergesetzesran); Bericht und Antrag der Regierung vom 1.6.1982 an den Landtag betreffend die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 25 f. (mindestens Gesetzesran); Stotter, Staatsgerichtshof, S. 168 (mindestens Gesetzesstufe); Wille/Beck, S. 247 (mindestens Gesetzesstufe); Batliner M., S. 162 ("Überverfassungsran"); Allgauer, S. 89.

¹⁰⁰ StGH 1978/8, Entscheidung vom 11.10.1978, Stotter, S. 11, Ziff. 3; Winkler, S. 115.

¹⁰¹ Vgl. Hoop, S. 197 ff.

¹⁰² Vgl. Winkler, S. 126; Adamovich/Funk, Verfassungsrecht, S. 154.

¹⁰³ Vgl. Hoop, S. 213, Anm. 684; Winkler, S. 121. In diesem Sinne unterscheidet Art. 50 B-VG zwischen gesetz- und verfassungsändernden Verträgen, vgl. Antonioli/Koja, S. 183 f. Die neuen Schweizer Kantonsverfassungen haben entsprechende Regelungen getroffen, vgl. z.B. Art. 61 Abs. 1 lit. c und Art. 62 Abs. 1 lit. b der neuen Berner Kantonsverfassung vom 6.6.1993.

Geschriebene Rechtsquellen

Geht man das Problem vom Völkerrecht her an, so wird es dadurch kompliziert, dass nach dem Primat des Völkerrechts dieses dem Landesrecht vorgeht. Dies würde bedeuten, dass das Völkerrecht grundsätzlich über der Verfassung steht. Eine solche schematische Lösung wäre der Sache indes nicht angemessen. Denn es ist stets in Rechnung zu stellen, welche Grundsätze des Völkerrechts mit dem Landesrecht in Konflikt stehen. Im Bereich der grundlegenden Menschenrechte (z.B. Genozidverbot oder der gemäss Art. 15 EMRK notstandsfesten Konventionsrechte) wird man einen Vorrang des Völkerrechts annehmen müssen¹⁰⁴. Umgekehrt dürfte das Völkerrecht aber nicht dazu dienen, "fundamentale demokratische Prinzipien der innerstaatlichen Rechtsetzung zu unterlaufen"¹⁰⁵. Es sind dann Konstellationen vorstellbar, bei denen nationalem Recht ein Vorrang eingeräumt wird.

In der Praxis kommen diese Konflikte kaum vor, da sie mit der völkerrechtskonformen Auslegung des Landesrechts aus dem Weg geräumt werden¹⁰⁶.

6. Authentische Interpretation

Gemäss Art. 65 Abs. 1 LV und § 8 Satz 1 ABGB steht dem Landtag – unter Mitwirkung von Fürst und Volk – die Macht zu, ein Gesetz auf allgemein verbindliche Art zu erklären. Dabei handelt es sich um die sog. *authentische Interpretation*, einen Akt der Gesetzgebung¹⁰⁷. Eine Verfügung kann demnach nicht authentisch interpretiert werden¹⁰⁸. Die authentische Interpretation ändert am Wortlaut der Vorschrift nichts.

¹⁰⁴ Deshalb hatte Österreich die Europäische Menschenrechtskonvention als verfassungsändernder Staatsvertrag genehmigt, vgl. im einzelnen Adamovich/Funk, Verfassungsrecht, S. 90.

¹⁰⁵ Vgl. Daniel Thürer, Bundesverfassung und Völkerrecht Nr. 19, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern/Basel/Zürich 1987 ff. (Loseblatt), Stand: 6. Lieferung. Siehe insbesondere StGH 1995/14, Gutachten vom 11.12.1995, LES 1996, S. 119 über das Verhältnis von Art. 8 Abs. 2 LV zu Beschlüssen des EWR-Ausschusses über die Änderung der Anhänge des EWR-Abkommens.

¹⁰⁶ Vgl. dazu S. 88.

¹⁰⁷ Vgl. Walter/Mayer Nr. 124. Art. 112 LV gibt dem Staatsgerichtshof nur ein Recht auf Interpretation der Verfassung, nicht auf eine "authentische" Auslegung, vgl. Friedrich Koja, Gutachten vom 18.1.1996 betreffend Beschluss des Landtages des Fürstentums Liechtenstein vom 14.9.1995, S. 2 ff.; missverständlich indes Willoweit, S. 201.

¹⁰⁸ Vgl. VfGH 14.12.1967, VfSlg. 5642; eine Entscheidung kann nur erläutert werden, vgl. Art. 108 LVG.

Rechtsquellen

Die Vorschrift wird aber um eine auslegende Norm derselben Rangstufe ergänzt, wonach die ursprüngliche Norm in diesem oder jenem Sinne zu verstehen sei. § 8 Satz 2 ABGB behält ausdrücklich vor, dass die authentische Interpretation nicht auf bereits abgeschlossene Sachverhalte erstreckt werden kann¹⁰⁹. Der Verfassungsgeber hat von der authentischen Interpretation der Verfassung nur zweimal Gebrauch gemacht, nämlich im Hinblick auf die Amtsdauer gemäss Art. 48 Abs. 1 und Art. 97 Abs. 1 LV¹¹⁰ sowie den Begriff "Landesangehörige"¹¹¹. Die letztere Interpretation wurde im Zusammenhang mit den anfangs der 70er Jahre laufenden Bemühungen um die Einführung des Frauenstimmrechts vorgenommen. Damit sollte klargestellt werden, dass der im IV. Hauptstück verwendete Begriff der "Landesangehörigen" Männer und Frauen umfasst¹¹². Schliesslich wurde im letzten Jahrhundert bis 1842 das Allgemeine bürgerliche Gesetzbuch mit dreissig heute noch geltenden Hof-(Kanzlei-)dekreten authentisch interpretiert. Die authentische Interpretation hat heute kaum mehr eine Bedeutung. Sie erinnert vielmehr an die "Hybris" der Auslegungsverbote¹¹³ und das Machtstreben der Gesetzgeber des 18. und 19. Jahrhunderts, die sich selbst die Auslegung vorbehalten wollten¹¹⁴.

Die authentische Interpretation kann auf der Stufe des formellen Gesetzes oder der Verfassung erfolgen, je nachdem welche Norm authentisch interpretiert wird. So wurde die Landesverfassung beispielsweise durch Verfassungsgesetze "authentisch interpretiert". Das ist korrekt. Ein Erlass kann nur durch einen Erlass gleicher Rangstufe authentisch interpretiert werden.

¹⁰⁹ Vgl. zum Verbot rückwirkend belastender Gesetze S. 79 ff. In Österreich ist die authentische Interpretation seit 1918 nicht mehr zulässig, da das Bundesverfassungsgesetz keine entsprechende Ermächtigung an den Gesetzgeber enthält, vgl. VwGH v. 17.12.1976, ÖJZ 1977, S. 611. Auch in der Schweiz gilt für den Bund das entsprechende.

¹¹⁰ LGBl. 1929/5 und dazu das Urteil StGH vom 14.3.1931, StGH-E 1931, S. 3 ff. "Art. 48 Abs. 1 der Verfassung wird dahin ausgelegt, dass im Falle der Auflösung des Landtages durch den Fürsten eine vierjährige Mandatsdauer des aus den Neuwahlen hervorgegangenen Landtages beginnt". Entsprechendes gilt für Art. 97 LV.

¹¹¹ Verfassungsgesetz vom 17.12.1970 betreffend die authentische Interpretation des Begriffs "Landesangehörige", LGBl. 1971/22: "Unter dem von der Verfassung verwendeten Begriff 'Landesangehörige' sind alle Personen mit liechtensteinischem Landesbürgerrecht ohne Unterschied des Geschlechts zu verstehen".

¹¹² Vgl. StGH 1989/9 und 1989/10, Urteil vom 2.11.1989, LES 1990, S. 63 (67); ferner StGH 1982/1-25, Urteil vom 28.4.1982, LES 1983, S. 69.

¹¹³ Bydliniski, S. 80.

¹¹⁴ Vgl. Walther Burckhardt, Einführung in die Rechtswissenschaft, Zürich 1948, S. 218 f.

III. Kundmachung

1. Pflicht zur Kundmachung der Erlasse

Die gültig zustande gekommenen rechtsetzenden Erlasse auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe *müssen publiziert werden*; sie können ansonsten nicht rechtsgültig werden¹¹⁵. Die Publikation der Erlasse ist Gültigkeitserfordernis. Der Staat ist verpflichtet, die Gesetze zu veröffentlichen und vor der formrichtigen Veröffentlichung kann kein Erlass Rechtswirkungen entfalten¹¹⁶. Wenn nichts anderes vorgesehen wird, tritt das jeweilige Gesetz nach Art. 67 Abs. 1 LV acht Tage nach der Kundmachung in Kraft; in der Praxis ordnet die Regierung das Inkrafttreten meist am Kundmachungstag an¹¹⁷. Nach der Publikation und der Inkraftsetzung eines Erlasses kann sich niemand darauf berufen, er hätte den Erlass nicht gekannt. Es gilt dann die unter Umständen problematische¹¹⁸ Fiktion allgemeiner Gesetzeskenntnis¹¹⁹.

2. Praxis der Kundmachung gemäss Kundmachungsgesetz

a) Landesgesetzblatt, Amtliches Sammelwerk und systematische Gesetzessammlung

Das Fürstentum Liechtenstein besitzt eine *chronologische Gesetzesammlung*, in der die Erlasse laufend publiziert werden. Die Rechts-erlasse werden im nach Bedarf in Vaduz ausgegebenen "Landesgesetzblatt" (seit 1865) veröffentlicht. Schliesslich besteht für die vor dem 1. Januar 1863 erlassenen Rechtsvorschriften ein "Amtliches Sammelwerk" (ASW) in bereinigter Form¹²⁰. Im Hinblick auf die Abkommen

¹¹⁵ Vgl. Art. 65 Abs. 1 LV, Art. 3 lit. c KmG; VBI 1995/35, Entscheidung vom 30.8.1995, LES 1995, 144 (147); StGH 1988/22 und 1989/1, Urteil vom 2.11.1989, LES 1990, S. 1 (6 f.); StGH 1974/8, Urteil vom 27.5.1974, ELG 1973-78, S. 370 (371).

¹¹⁶ Vgl. VBI 1995/35, Entscheidung vom 30.8.1995, LES 1995, S. 144 (146).

¹¹⁷ Vgl. Hoch, S. 225.

¹¹⁸ Vgl. Heinz Josef Stotter, Rechtsnormenflut – Rechtswissen – Rechtsbewusstsein. Überlegungen zu einem richterlichen Unbehagen, LJZ 1984, S. 16 ff.; Theo Mayer-Maly, Rechtsnormenflut und Rechtsbewusstsein, LJZ 1986, S. 1 ff. (3).

¹¹⁹ Vgl. § 2 ABGB, der für die gesamte Rechtsordnung gilt.

¹²⁰ Vgl. Art. 3 des Rechtsbereinigungsgesetzes vom 5.10.1967, LGBl. 1967/34, LR 170.52.

Rechtsquellen

über den Europäischen Wirtschaftsraum stellt Art. 67 Abs. 3 LV spezielle Kundmachungsregeln auf.

Das chronologische Landesgesetzblatt ist für den Gebrauch im Alltag unpraktisch. Eine nach sachlichen Kriterien gegliederte *systematische Gesetzessammlung* ist benutzerfreundlicher. Aus diesem Grunde kennt das Fürstentum Liechtenstein eine der Schweiz nachgebildete systematische Gesetzessammlung, die "Systematische Sammlung der liechtensteinischen Rechtsvorschriften (LR)". Die in Kraft stehenden Rechtsvorschriften können damit viel leichter aufgefunden, und entsprechende Änderungen können ohne grossen Aufwand festgestellt werden. Die systematische Rechtssammlung ist eine Dienstleistung des Staates, die keine Rechtswirkungen entfaltet. Die Aufnahme oder das Weglassen von Bestimmungen in der systematischen Gesetzessammlung bedeutet deshalb nicht deren Gültigkeit oder deren Aufhebung¹²¹.

Das *internationale Recht* wird ebenfalls in einem eigenen systematischen Gesetzesverzeichnis greifbar gemacht. Die LR-Nummer des internationalen Rechts erhält eine Null vorangestellt. Die Gliederung für das internationale Recht entspricht vollständig jener für das Landesrecht. Auch das internationale Recht soll nach innerstaatlichem Recht kundgemacht werden. Im Unterschied zum Landesrecht hängt die völkerrechtliche Verbindlichkeit der unmittelbar anwendbaren Staatsverträge nicht von einer allfälligen Kundmachung ab. Denn nach Art. 27 WVK¹²² kann sich eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrages zu rechtfertigen. Damit braucht ein nachträglicher Beitritt weiterer Staaten zu einem Vertrag nicht im Landesgesetzblatt publiziert zu werden, damit dieser Beitritt rechtswirksam wird¹²³.

b) Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zur Kundmachung

Im Zollanschlussvertrag mit der Schweiz hat sich Liechtenstein verpflichtet, gewisse Rechtsvorschriften zu übernehmen. In diesem Zusammenhang haben sich gewichtige Probleme ergeben, die in mehreren

¹²¹ So der richtige Hinweis in der Systematischen Sammlung der liechtensteinischen Rechtsvorschriften 1995/96, S. 6.

¹²² Wiener Konvention vom 23.5.1969 über das Recht der Verträge, für Liechtenstein am 10.3.1990 in Kraft getreten, LR 0.121, LGBl. 1990/71.

¹²³ Vgl. grundlegend StGH 1993/6, Urteil vom 23.11.1993, LES 1994, S. 41 (45 f.).

Kundmachung

Gutachten¹²⁴ und Urteilen¹²⁵ des Staatsgerichtshofes beurteilt worden sind. Nach ständiger Praxis wies der liechtensteinische Gesetzgeber auf die schweizerischen Vorschriften lediglich in den Einführungsgesetzen hin. So sah etwa Art. 2 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Zollvertrag¹²⁶ vor, dass die aufgrund des Vertrags anwendbaren schweizerischen Erlasse in Liechtenstein unabhängig davon in Kraft treten, ob sie in Liechtenstein überhaupt kundgemacht wurden. Diese Vorschrift ist inzwischen aufgehoben worden¹²⁷. Es handelte sich demnach lediglich um eine Verweispublikation. Der Staatsgerichtshof hatte diese Praxis in einer Entscheidung vom 30. Januar 1947 geschützt¹²⁸. Allen diesen Erlassen, die gemäss ursprünglicher Praxis bloss durch Verweis kundgemacht wurden, schadet – nach einer inzwischen revidierten Auffassung des Staatsgerichtshofes – die aus heutiger, rechtsstaatlicher Sicht mangelhafte Kundmachung nicht¹²⁹.

Der Staatsgerichtshof hat nach einer jahrzehntelangen Praxis seine Haltung geändert. Mit den Urteilen vom 19. Dezember 1977, 10. Februar 1982 und 2. November 1989¹³⁰ erachtete der Staatsgerichtshof die *integrale Kundmachung als Gültigkeitserfordernis*. Er hat aus Gründen der Rechtssicherheit von einer Kassation dieser Gesetze Abstand genommen, so im Hinblick auf das vom Zollvertrag nicht berührte¹³¹ Strassenverkehrsgesetz¹³²,

¹²⁴ StGH 1982/36, Gutachten vom 1.12.1982, LES 1983, S. 108; StGH 1983/11, Gutachten vom 30.4.1984, in: Stotter, Verfassung, E. 4 zu Art. 8 und E. 25 zu Art. 92 LV sowie wiedergegeben in StGH 1989/1, Urteil vom 2.11.1989, LES 1990, S. 1 (5 f.); StGH 1982/36, Gutachten vom 1.12.1982 LES 1983, S. 107.

¹²⁵ StGH 1989/1, Urteil vom 2.11.1989, LES 1990, S. 1 (keine Publikation des ANAG), StGH 1985/1, Urteil vom 8.4.1986, LES 1986, S. 108 (betreffend ANAG); StGH 1981/18, Urteil vom 10.2.1982, LES 1983, S. 38.

¹²⁶ LGBl. 1924/11, LR 631.112.1.

¹²⁷ Vgl. StGH 1993/4, Urteil vom 30.10.1995, LES 1996, S. 41 (49) und LGBl. 1996/40.

¹²⁸ ELG 1947–54, S. 191 f.

¹²⁹ Vgl. StGH 1984/12, Urteil vom 8./9.4.1986, LES 1986, S. 70 (72).

¹³⁰ Vgl. StGH 1977/10, Urteil vom 19.12.1977, LES 1980/81, S. 56 und StGH 1981/18, Urteil vom 10.2.1982, LES 1983, S. 39; vgl. ferner StGH 1982/36, Gutachten vom 1.12.1982, LES 1983, S. 107.; StGH 88/22 und 89/1, Urteil vom 2.11.1989, LES 1990, S. 1 ff.

¹³¹ Vgl. StGH 1977/10, Entscheidung vom 19.12.1977, LES 1981, S. 56 (58); StGH 1980/10, Entscheidung vom 10.12.1980, LES 1982, S. 10 (11).

¹³² StGH 1980/10, Urteil vom 10.12.1980, LES 1982, S. 10 (11): "Wenn der These des Beklagten und dem Antrag des Landgerichtes gefolgt würde, so hätte praktisch bis im September 1978 in Liechtenstein überhaupt kein Strassenverkehrsrecht bestanden. Man hätte links und rechts fahren dürfen, auf und neben der Strasse, und bei Schadensfällen hätte einzig das ABGB gegolten. Diese These würde eine schlechthin unerträgliche Rechtsunsicherheit schaffen."

Rechtsquellen

das Betäubungsmittelgesetz¹³³ und das Giftgesetz¹³⁴. Der Landtag hat im Gefolge dieser Entscheidungen das Kundmachungsgesetz¹³⁵ erlassen, welches die Kundmachungsanforderungen des Staatsgerichtshofs mit der bisherigen Praxis zu verbinden sucht¹³⁶. Nach Art. 19 KmG sollen die Rechtsvorschriften, die nach altem Recht nicht integral kundgemacht worden sind, innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des Kundmachungsgesetzes veröffentlicht werden. Wird ein Gesetz entgegen der in Art. 19 KmG vorgesehenen Ordnungsfrist nicht publiziert, so trete es nach der bisherigen Rechtsprechung mit dem Ablauf der Fünfjahresfrist am 20. Juli 1990¹³⁷ gleichwohl nicht ausser Kraft¹³⁸. Der Staatsgerichtshof hatte allerdings betont, dass er dringendst erwarte, dass mit dem Ablauf der gesetzlichen Frist des Art. 19 KmG die "überfällige Rechtsbereinigung im Interesse der Rechtssicherheit und Wahrung einer eigenstaatlichen Rechtsordnung ehestens erfolgt"¹³⁹. Der Staatsgerichtshof wollte in Zukunft eine unangemessene Überschreitung der Frist von Art. 19 KmG nicht mehr hinnehmen¹⁴⁰. Der Staatsgerichtshof hatte die Geduld mit dem Urteil vom 30. Oktober 1995¹⁴¹ verloren: "Die Dringlichkeit einer raschen und umfassenden Rechtsbereinigung und Neukundmachung des auf Grund des Zollvertrages anzuwendenden Rechtes ist nicht allein nach fünfzehn Jahren seit der letzten nicht nachgeführten ... erfolgten Bekanntmachung ... und fünf Jahre nach Ablauf der mit Art. 19 KmG gesetzten Frist dringendst geboten, sondern ist mit dem ... Beitritt zum EWR ... unausweichlich". Der Staatsgerichtshof hatte in jenem wegweisenden Urteil zwischen Geltung und Anwendung des aufgrund des Zollvertrages anwendbaren ausländischen

¹³³ Vgl. StGH 1981/18, Urteil vom 10.2.1982, LES 1983, S. 39. Die Verordnung des Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements vom 6.9.1976 wurde dagegen wegen mangelhafter Kundmachung kassiert, vgl. StGH 1981/19, Urteil vom 10.2.1982, LES 1983, S. 43.

¹³⁴ Vgl. StGH 1990/13, Urteil vom 3.5.1991, LES 1991, S. 136.

¹³⁵ Kundmachungsgesetz (KmG) vom 17.4.1985, LGBI. 1985/41, LR 170.50.

¹³⁶ In StGH 1984/12, Urteil vom 8./9.4.1986, LES 1986, S. 70 (72) wurde Art. 19 KmG neutral als "programmatische Bestimmung mit Fristsetzung" bezeichnet.

¹³⁷ Vgl. StGH 1993/4, Urteil vom 30.10.1995, LES 1996, S. 41 (47).

¹³⁸ Vgl. StGH 1990/13, Urteil vom 3.5.1991, LES 1991, S. 136 (139).

¹³⁹ StGH 1990/13, Urteil vom 3.5.1990, LES 1991, S. 136 (140).

¹⁴⁰ Vgl. StGH 1990/13, Urteil vom 3.5.1990, LES 1991, S. 136 (140); vgl. dazu Becker, S. 105 ff.; Büchel/Becker, S. 91 f.; Becker, Nachtrag, S. 45 ff.; Ritter, Gesetzgebungsverfahren, S. 76.

¹⁴¹ StGH 1993/4, Urteil vom 30.10.1995, LES 1996, S. 41 (48). Vgl. die Anmerkung von Becker, LJZ 1996, S. 25 ff.

Kundmachung

Rechtes unterschieden. Er stellte fest, dass er Staatsverträge nicht auf ihre verfassungsrechtliche Gültigkeit überprüfen dürfe¹⁴². Allerdings sei er sehr wohl befugt, einen Erlass auf seine verfassungsmässige Kundmachung zu prüfen¹⁴³. Im Anlassfall entschied der Staatsgerichtshof, dass das aufgrund des Zollvertrages relevante Lebensmittelgesetz der Schweiz wohl gültig, aber nicht anwendbar sei. Stefan Becker hat zu Recht den bizarren Charakter dieser Rechtsprechung hervorgehoben: "Nach diesem Urteil stehen in Liechtenstein schweizerische Rechtsvorschriften in Kraft, denen ein Attribut rechtsetzender Vorschriften fehlt – ihre 'Anwendbarkeit' nämlich"¹⁴⁴. Die Unterscheidung zwischen Geltung und Anwendung lässt sich praktisch nicht durchführen: Die schweizerischen Vorschriften sind damit "schlicht und einfach kein Recht" mehr¹⁴⁵. Die Unterscheidung sollte offenbar die Schweiz als Vertragspartnerin des Zollvertrages vorweg beruhigen und Art. 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention¹⁴⁶ wahren: Das aufgrund des Zollvertrages anwendbare Recht ist zwar "gültig", aber nicht anwendbar. In diesem Zusammenhang ist es interessant, die m.E. korrekte Rechtsprechung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und des Bundesgerichts vergleichsweise heranzuziehen.

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat im Hinblick auf die schweizerische Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Ex-Jugoslawien¹⁴⁷ festgehalten¹⁴⁸:

"Die schweizerischen Zollbehörden werden im schweizerischen Zollgebiet, zu dem auch das Gebiet des Fürstentums Liechtenstein gehört, ohne Rücksicht darauf, ob die schweizerische Zollgesetzgebung im Fürstentum Liechtenstein kundgemacht worden ist, tätig. ... Die Frage der Kundmachung richtet sich allein an die liechtensteinischen Behörden und hat keinen Einfluss auf das vertragliche Verhältnis zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und dem

¹⁴² So auch StGH 1994/26, Urteil vom 27.6.1996, LES 1996, S. 195 (200) m.H.

¹⁴³ StGH 1993/4, Urteil vom 30.10.1995, LES 1996, S. 41 (47).

¹⁴⁴ Vgl. Becker, Anm. 29.

¹⁴⁵ Vgl. Becker, Anm. 29.

¹⁴⁶ Vgl. S. 58, Anm. 122. In StGH 1985/1, Urteil vom 8.4.1986, LES 1986, S. 108 (110) hielt der Staatsgerichtshof noch im Hinblick darauf fest: "Völkerrechtliche Verpflichtungen hängen nicht von landesinternen Rechtsakten ab".

¹⁴⁷ Vom 3.10.1994, SR 946.209.

¹⁴⁸ VBI 1996/18, Entscheidung vom 14.5.1996, LES 1996, S. 205 (208).

Rechtsquellen

Fürstentum Liechtenstein. Sie ist eine innerliechtensteinische Angelegenheit, die den Vollzug der schweizerischen Zollgesetzgebung durch die schweizerischen Zollbehörden nicht hindern bzw. in Zweifel ziehen kann”.

Hält Liechtenstein allerdings bestimmte schweizerische Erlasse, die aufgrund des Zollvertrages in Liechtenstein gelten und anwendbar sind, aus Gründen mangelnder Kundmachung für unanwendbar, so ist das nicht nur eine “innerliechtensteinische Angelegenheit”, sondern zugleich eine mangelhafte Erfüllung seiner zollvertraglichen Verpflichtungen und könnte möglicherweise eine völkerrechtliche Verantwortung Liechtensteins nach sich ziehen¹⁴⁹. Das schweizerische Bundesgericht hat zu einem Strafverfahren wegen Widerhandlungen gegen die erwähnte Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Ex-Jugoslawien am 27. Oktober 1995 – drei Tage vor dem erwähnten Staatsgerichtshofurteil – entschieden, dass die durch den Zollanschluss bedingte Anwendung schweizerischer Erlasse in Liechtenstein zwar nur durch Verweis kundgemacht worden seien. Sie seien aber “nach altem Recht im Landesgesetzblatt in rechtsgenügender Weise kundgemacht worden; die im Kundmachungsgesetz vorgesehene nachträgliche Kundmachung innert fünf Jahren entfällt damit. Die ... Erlasse sind daher auch im Fürstentum Liechtenstein ohne weitere Publikation anwendbar”¹⁵⁰. Das Bundesgericht knüpft damit an die vor dem Staatsgerichtshofurteil vom 30. Oktober 1995 noch bestehende liechtensteinische Praxis an, wonach die mangelhaft kundgemachten schweizerischen Erlasse gelten und anzuwenden sind¹⁵¹.

Der Verfassungsgeber hat die jüngste Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zur Kundmachung mit einer adäquaten Reaktion quittiert. Die altrechtliche Verweispublikation, namentlich für das schweizerische Recht, wurde im Art. 67 Abs. 2 LV¹⁵² verfassungsrechtlich unanfechtbar gemacht¹⁵³, indem für die in Liechtenstein aufgrund von Staatsverträgen

¹⁴⁹ Vgl. Becker, Anm. 32.

¹⁵⁰ BGE 121 IV 280 (285); so auch schon BGE 101 IV 110.

¹⁵¹ Vgl. StGH 1984/12, Urteil vom 8./9.4.1986, LES 1986, S. 70 (72).

¹⁵² LGBL 1996/121 und dazu das Gesetz vom 20.6.1996 über die Kundmachung der in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften, LGBL 1996/122.

¹⁵³ Vgl. zum EWR-Recht und schweizerischen Recht unten Abschnitte c und d; siehe zur Konstitutionalisierung verfassungswidriger Gesetzesvorschriften S. 65.

Kundmachung

anwendbaren Rechtsvorschriften eine Kundmachung in vereinfachter Form eingerichtet werden könne. Damit dürfte das schweizerische Recht in Liechtenstein wieder gelten und zugleich anwendbar sein, wenn der Staatsgerichtshof nicht seiner Rechtsprechung zur Kundmachung einen Überverfassungsrang zubilligt¹⁵⁴. Das letzte Wort scheint in dieser Rechtsfrage noch nicht gesprochen zu sein.

Die Einzelheiten der Veröffentlichung werden vom Kundmachungsgesetz geregelt. Art. 10 Abs. 1 KmG bestimmt als "Grundsatz" die Kundmachung "im vollständigen Wortlaut der Rechtsvorschrift" (integrale Publikation), sofern gemäss Abs. 2 das Gesetz nicht Ausnahmen in "vorgesehenen Fällen in vereinfachter Form" (Art. 11 KmG) oder vorerst auf andere Weise (Art. 12, ausserordentliche Kundmachung) zulässt.

Gemäss Art. 3 KmG sind im Landesgesetzblatt die folgenden Erlasse kundzumachen: "Gesetzesbeschlüsse" (lit. a), "Finanzbeschlüsse" (lit. b) und das "internationale" in Liechtenstein anzuwendende Recht, nämlich "Staatsverträge, Beschlüsse internationaler Organisationen sowie Rechtsvorschriften, die aufgrund völkerrechtlicher Verträge anwendbar sind" (lit. c). Die letztere Kategorie von Rechtsvorschriften muss in vollständigem Wortlaut veröffentlicht werden, "wenn sie rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder zur Rechtsetzung verpflichten oder Rechte und Pflichten, insbesondere Straftatbestände, für die Allgemeinheit oder einen grösseren Kreis begründen"¹⁵⁵. Zu diesem Kreis von Normen gehört auch der Zollanschlussvertrag mit der Schweiz "und alle durch ihn anzuwendenden oder in seinem Gefolge einzuführenden schweizerischen Rechtsvorschriften"¹⁵⁶. So musste beispielsweise das schweizerische Bundesgesetz vom 26. März 1931 über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (ANAG) integral kundgemacht werden¹⁵⁷.

Gemäss Art. 11 lit. a KmG können Rechtsvorschriften, die "aufgrund von Verträgen und Beschlüssen internationaler Organisationen in Liechtenstein gelten, wegen ihres besonderen Charakters" in vereinfachter Form kundgemacht werden. Der besondere Charakter ergibt sich beispielhaft aus lit. b derselben Vorschrift, wonach dies Rechtsvorschriften

¹⁵⁴ So die Befürchtung von Becker, Anm. 32.

¹⁵⁵ Vgl. StGH 1988/22 und 1989/1, Urteil vom 2.11.1989, LES 1990, S. 1 (8).

¹⁵⁶ StGH 1988/22 und 1989/1, Urteil vom 2.11.1989, LES 1990, S. 1 (6).

¹⁵⁷ Vgl. StGH 1988/22 und 1989/1, Urteil vom 2.11.1989, LES 1990, S. 1 und dazu die integrale Kundmachung LGBl. 1990/8.

Rechtsquellen

technischer Natur sind und sich nur an Fachleute wenden oder aus drucktechnischen Gründen in einem grösseren Format als jenem des Landesgesetzblattes veröffentlicht werden müssen. Ausserdem ist der besondere Charakter gegeben, wenn "keine oder nur Rechte für einen kleinen, individuell bestimmbaren Kreis begründet werden"¹⁵⁸.

c) Kundmachung des EWR-Rechts

Der Verfassungsgeber hat die bisherige Praxis zur Verweiskundmachung des schweizerischen Rechts auf die Kundmachung des EWR-Rechts übertragen. Er hat diese Kundmachungsart – wie bereits erwähnt – mit der Änderung des Art. 67 Abs. 3 LV konstitutionalisiert. Damit ist sie für den Staatsgerichtshof ebenfalls unantastbar und die Verweispublikation des EWR-Rechts wird ebenfalls verfassungsrechtlich zugelassen¹⁵⁹. Der Gesetzgeber hat im Anschluss an dieses Verfassungsgesetz das Gesetz über die Umsetzung und Kundmachung der in Liechtenstein anwendbaren EWR-Rechtsvorschriften erlassen¹⁶⁰. Danach werden die anwendbaren EWR-Rechtsvorschriften im Landesgesetzblatt mit dem Titel veröffentlicht (Art. 4 Abs. 1 und 2). Der vollständige Wortlaut dieser EWR-Rechtsvorschriften wird in einer gesonderten EWR-Rechtsammlung kundgemacht, die eingesehen oder bezogen werden kann (Art. 5 Abs. 3). Für den Rechtsanwender ist das in Art. 7 dieses Gesetzes vorgeschriebene Register der geltenden EWR-Rechtsvorschriften eine grosse Hilfe¹⁶¹.

d) Kundmachung des schweizerischen Rechts

Die Vorschriften des Kundmachungsgesetzes lehnen sich stark an das schweizerische Publikationsgesetz¹⁶² an; freilich mit dem entscheidenden Unterschied, dass die bisherige Praxis letztlich durch den erwähnten

¹⁵⁸ Vgl. StGH 1988/22 und 1989/1, Urteil vom 2.11.1989, LES 1990, S. 1 (8).

¹⁵⁹ Vom 20.6.1996, LGBl. 1996/121.

¹⁶⁰ Vom 22.3.1995, LGBl. 1996/99.

¹⁶¹ Vgl. das von der Stabsstelle EWR der Regierung des Fürstentums Liechtenstein herausgegebene Register (zurzeit 3/1997) der EWR-Rechtssammlung mit Stand vom 1.7.1997.

¹⁶² Bundesgesetz vom 21.3.1986 über die Gesetzessammlungen und das Bundesblatt, SR 170.512.

Kundmachung

Art. 19 KmG sanktioniert wird. Der Landesgesetzgeber ist damit den Anforderungen, die der Staatsgerichtshof umschrieben hat, nicht vollumfänglich nachgekommen. Der Verfassungsgeber hat die bisherige Praxis – wie bereits erwähnt – mit der Änderung des Art. 67 Abs. 2 LV *konstitutionalisiert*, indem die Verweispublikation ausdrücklich zugelassen wird¹⁶³. Der Gesetzgeber hat im Anschluss an dieses Verfassungsgesetz das Gesetz über die Kundmachung der in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften erlassen¹⁶⁴. Danach werden die anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften im Landesgesetzblatt mit Angabe der Fundstelle veröffentlicht (Art. 4 Abs. 1). Die schweizerischen Rechtssammlungen stehen in der Regierungskanzlei und in der Landesbibliothek zur Einsicht offen (Art. 4 Abs. 3)¹⁶⁵. Für den Rechtsanwender wäre das in Art. 7 dieses Gesetzes angekündigte Register der geltenden schweizerischen Rechtsvorschriften eine grosse Hilfe.

3. Wiederverlautbarung

Der moderne Gesetzgebungsstaat erzeugt eine fast unübersehbare Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen. Die Übersichtlichkeit und Zugänglichkeit des Rechts leidet darunter stark. Die Wiederverlautbarung sucht dem entgegenzuwirken; sie ist ein Instrument der *Rechtsbereinigung*¹⁶⁶. In Österreich handelt es sich um eine Ermächtigung an die Regierung, ein geltendes Gesetz in formaler Hinsicht anzupassen, ohne dass der Weg der Gesetzgebung genommen werden muss¹⁶⁷. Der normative Gehalt der wiederverlautbarten Vorschriften darf indes nicht geändert werden¹⁶⁸. Die Wiederverlautbarung soll demnach überholte Schreibweisen anpassen, veraltete Begriffe durch neue ersetzen, unrichtig gewordene Verweise korrigieren, gegenstandslos gewordene Bestimmungen aufheben und zur besseren Übersichtlichkeit Titel, Artikelnumerierungen oder Absätze einfügen. Allerdings hat die Wiederver-

¹⁶³ Vom 20.6.1996, LGBl. 1996/121. Vgl. dazu auch S. 62 f.

¹⁶⁴ Vom 20.6.1996, LGBl. 1996/122.

¹⁶⁵ Vgl. Hoch, S. 226 f. zum Entwurf der Regierung.

¹⁶⁶ Vgl. Adamovich/Funk, S. 234; Adamovich/Funk, Verfassungsrecht, S. 258 f.; Antoniolli/Koja, S. 220 f.

¹⁶⁷ Vgl. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 119.

¹⁶⁸ Vgl. Art. 49a B-VG; Adamovich/Funk, S. 234.

Rechtsquellen

lautbarung eine normative Wirkung. Nach dem Tag ihrer Kundmachung sind alle Behörden an den wiederverlautbarten Gesetzestext gebunden¹⁶⁹.

In Liechtenstein ist die Wiederverlautbarung – wie in der Schweiz¹⁷⁰ – weder in der Verfassung noch sonst in einem Gesetz allgemein geregelt. Die Wiederverlautbarung ist gleichwohl möglich, wenn der Gesetzgeber etwa die Regierung in einem Gesetz ermächtigt, die übrige Gesetzgebung formal an das neue Gesetz anzupassen¹⁷¹. Diese Anpassungen sind verbindlich, wenn sie ordentlich kundgemacht werden¹⁷². Eine Regelung der Wiederverlautbarung in der Landesverfassung wäre gewiss wünschbar, ist aber rechtsstaatlich nicht notwendig, da die Praxis der Wiederverlautbarung sehr enge Grenzen gesetzt hat.

Die Wiederverlautbarung muss von der Neuverlautbarung unterschieden werden. Bei letzterer ändert der Gesetzgeber einen bereits bestehenden Erlass und macht den bisherigen und den geänderten Teil des Gesetzes erneut kund¹⁷³. Im Unterschied zur Wiederverlautbarung geht bei der Neuverlautbarung die Änderung des Gesetzestexts allein vom zuständigen Organ, dem Gesetzgeber, aus.

¹⁶⁹ Vgl. Art. 49a Abs. 3 B-VG; Antonioli/Koja, S. 221; Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 121.

¹⁷⁰ Beispiele für die Wiederverlautbarung in der Schweiz: Die Schreibweise der geltenden Bundesverfassung wurde den modernen Gepflogenheiten angepasst, so verwendete z.B. Art. 49 Abs. 2 BV das Wort "Theilnahme"; heute verwendet der publizierte Text der systematischen Rechtssammlung "Teilnahme" oder das Änderungsgesetz vom 4.10.1991 über die Organisation der Bundesrechtspflege, AS 1992, S. 288 ff. (301) ermächtigte den Bundesrat in Ziff. III.2. Abs. 3 die dem Gesetz widersprechenden, aber formell nicht geänderten Bestimmungen in Bundesgesetzen redaktionell anzupassen.

¹⁷¹ Die Wiederverlautbarung ist nur in engen Grenzen möglich, so dass der Regierung keinerlei inhaltlicher Spielraum bleibt: Das Gesetz vom 15.11.1984, LGBl. 1985/20 über die Abänderung des Baugesetzes ermächtigte die Regierung in § 2 Abs. 2 die Bezeichnung "Bauamt" in Gesetzen und Verordnungen durch "Landesbauamt" zu ersetzen. Das Gesetz vom 26.3.1992, LGBl. 1992/38 über die Abänderung des Baugesetzes ermächtigte die Regierung in Ziff. III die Bezeichnung "Landesbauamt" in Gesetzen und Verordnungen durch "Hochbauamt" zu ersetzen.

¹⁷² In StGH 1990/13, Urteil vom 3.5.1991, LES 1991, S. 136 (139) wurde die Möglichkeit der Wiederverlautbarung in der Regierungsvorlage Bericht und Antrag zu einem Kundmachungsgesetz vom 28.11.1984 Nr. 53/1984 erwogen.

¹⁷³ Dies ist etwa beim Gesetz vom 4.1.1934 über das Landesbürgerrecht der Fall gewesen, das zusammen mit dem Änderungsgesetz vom 2.11.1960 integral neu verlautbart worden ist, vgl. LGBl. 1960/23.

IV. Ungeschriebene Rechtsquellen

1. Ungeschriebenes Verfassungsrecht?

Österreichische Lehre und Rechtsprechung lehnen die Existenz von ungeschriebenem Verfassungsrecht, namentlich in der Form von Gewohnheitsrecht, ab. Die Lehre begründet diese These mit der "Geschlossenheit des Rechtsquellensystems"¹⁷⁴, einer der "vermutlich ... bedeutsamsten Einsichten der österreichischen Verfassungsrechtslehre"¹⁷⁵:

"Das gesatzte Verfassungsrecht enthält keine ausdrücklichen Vorschriften über verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht. Es regelt lediglich die Erzeugung und Abänderung von gesatztem Verfassungsrecht durch Normen gleicher Art. Nach herrschender Auffassung wird daraus das Prinzip der *Geschlossenheit des Systems der ausdrücklich geregelten Verfassungsrechtsquellen* abgeleitet und die Existenz von verfassungsrechtlichem Gewohnheitsrecht in unserem Verfassungssystem verneint".

In Österreich wird daher die Existenz von Verfassungsgewohnheitsrecht, von allgemeinen Verfassungsgrundsätzen und von ungeschriebenen Grundrechten abgelehnt. Die Lehre tut sich allerdings mit dieser Einsicht schwer und erklärt die Möglichkeit von verfassungsderogierendem Gewohnheitsrecht z.B. als "rechtstheoretisches Paradoxon"¹⁷⁶. Oder die höchstgerichtliche Rechtsprechung sei eine "qualifizierte Verfassungspraxis mit quasi-rechtsnormativer Kraft"¹⁷⁷. Diese strapazierenden Ausdrücke deuten darauf hin, dass das ungeschriebene Verfassungsrecht begrifflich wegdefiniert werden soll¹⁷⁸. Die Tatsache, dass sich

¹⁷⁴ Adamovich/Funk, Verfassungsrecht, S. 49 f.; vgl. auch Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 105; Antonioli/Koja, S. 538; Adamovich u.a., Staatsrecht, S. 48 f.; vgl. ferner z.B. VfGH vom 18.3.1977, ÖJZ 1978, S. 361 (Unmöglichkeit von Gewohnheitsrecht im öffentlichen Recht).

¹⁷⁵ Adamovich/Funk, Verfassungsrecht, S. 49 f.

¹⁷⁶ Adamovich/Funk, S. 50.

¹⁷⁷ Adamovich/Funk, S. 49.

¹⁷⁸ Siehe etwa zur Frage der ungeschriebenen Grundrechte: Nach StGH 1984/14, Urteil vom 28.4.1986, LES 1987, S. 36 (38) sei die Umschreibung verfassungsmässig gewährleisteter Rechte "regelmässig bewusst so flexibel gehalten, dass sich eine Auslegung aufdrängt, die es gestattet, allen wesentlichen Schutzbedürfnissen ... gerecht zu werden". In der Schweiz ist man diesen wesentlichen Schutzbedürfnissen mit der Anerkennung ungeschriebener Grundrechte entgegengekommen.

Rechtsquellen

selbst auf der Stufe der Verfassung ungeschriebenes Recht ansiedeln kann, lässt sich indessen nicht leugnen¹⁷⁹. Der Staatsgerichtshof hat allerdings in einem bedeutungsvollen, aber singulär gebliebenen obiter dictum festgehalten, dass in der "liechtensteinischen und österreichischen Verfassung das Bestehen ungeschriebenen Verfassungsrechts" nicht anerkannt wird¹⁸⁰. Die liechtensteinische Literatur hat diese wichtige These meist kommentarlos wiedergegeben¹⁸¹. Gerard Batliner¹⁸² hat mit Recht auf die *Versteinerungstheorie*¹⁸³ hingewiesen und damit im Hinblick auf die moderne juristische Methodenlehre zum Ausdruck gebracht, dass die "Geschlossenheit des Rechtsquellensystems" kaum mehr mit den neuesten Erkenntnissen der Hermeneutik¹⁸⁴ zu vereinbaren ist.

Es erheben sich nämlich gewichtige Zweifel, ob das Prinzip der Geschlossenheit des Rechtsquellensystems auch für Liechtenstein gilt. Man kann jedenfalls in keiner Weise von einer diesbezüglichen Praxis des Staatsgerichtshofes sprechen, da weitere Urteile fehlen. Das Gericht hat sogar Gegenthesen angedeutet¹⁸⁵. Ferner hat der Staatsgerichtshof aus der Rechtsgleichheit des Art. 31 LV eine Reihe von Verfahrensrechten "abgeleitet", obwohl sich die Landesverfassung mit keinem Wort zu diesen Rechten äussert. Diese "Ableitung" ist nurmehr "Ausdruck der auf den Rechtspositivismus zurückgehenden Vorstellung, dass

¹⁷⁹ Vgl. Hesse Nr. 34. So erheben sich auch in Österreich Stimmen, welche die Geschlossenheit des Rechtsquellensystems ablehnen: Vgl. Wolfgang Wieshaider/Maria Gugging, Gewohnheitsrecht als Rechtsquelle des österreichischen Bundesverfassungsrechts, ÖJZ 1997, S. 481 ff.

¹⁸⁰ StGH 1970/2, Urteil vom 11.1.1971, ELG 1967–1972, S. 259.

¹⁸¹ Vgl. Hoch, S. 209; Batliner, Verfassungsrecht, S. 22, Anm. 8; Batliner M., S. 161; Hoop, S. 151; Interpellationsbeantwortung, S. 10. Willoweit, S. 206 allgemein zur Anlehnung an die österreichische Auslegungspraxis. Dies liegt deshalb besonders nahe, weil die Republik Österreich das monarchische Verfassungsrecht der Doppelmonarchie in einem grossen Umfang rezipiert hat, vgl. Funk, Adaptionen/Innovationen, S. 180.

¹⁸² Vgl. Batliner, Rechtsordnung, S. 111. Höfling, S. 25, sieht die Möglichkeit einer gewissen Dynamisierung des Verfassungsrechts durch die Interpretation der geschriebenen Verfassungsbestimmungen.

¹⁸³ Vgl. dazu S. 89, 101.

¹⁸⁴ Vgl. dazu S. 106 ff.

¹⁸⁵ Höfling, S. 25, Anm. 25 erhebt mit Recht Zweifel an der Liechtensteinischen Praxis. In einem nicht veröffentlichten Urteil StGH 1977/4 vom 19.12.1977, S. 10 lasse der Staatsgerichtshof die Prüfung der Frage offen, "ob es ein ungeschriebenes Recht auf Ehe" gebe. Der Oberste Gerichtshof sprach z.B. in OGH S 8/93–26, Beschluss vom 29.11.1993, LES 1994, S. 26 (31); OGH 2 C 264/87–29, Beschluss vom 29.1.1990, LES 1991, S. 91 ff. (99, 109) beim Rechtsmissbrauchsverbot von einem *Verfassungsprinzip der Fairness*. In einem geschlossenen Rechtsquellensystem kann es freilich kein solches Verfassungsprinzip geben.

Ungeschriebene Rechtsquellen

allgemeine Rechtsgrundsätze aus dem gesetzten Recht vorab aus Art. 4 BV (im Fürstentum Liechtenstein Art. 31 LV) abzuleiten sind¹⁸⁶. Ungeschriebenes Verfassungsrecht spielt auch bei der Inkorporation des Völkerrechts eine wesentliche Rolle. Die automatische Inkorporation des Völkerrechts ist ein ungeschriebener Verfassungsgrundsatz¹⁸⁷. Ausserdem hat sich der Landesverfassungsgeber nicht an der Geschlossenheit des Rechtsquellensystems orientiert. Er hätte nämlich offene Fragen lückenlos nachführen müssen, wie dies etwa in Österreich mit dem Bundesverfassungsgesetz geschehen ist¹⁸⁸. Aus diesem Grunde weist die österreichische Verfassung eine Vollständigkeit auf, die allen älteren europäischen Verfassungen abgeht. Das dient zweifellos der Rechtssicherheit¹⁸⁹. Liechtenstein hat sich mehr an der schweizerischen Kodifikationspraxis orientiert, die zu keinem Zeitpunkt lückenlos "geschlossen" war. Die liechtensteinische Rechtsordnung unterscheidet sich deshalb wesentlich von der österreichischen; die erstere weist eine weit aus "geringere Reglementierungsdichte"¹⁹⁰ auf. Liechtenstein hat der Geschlossenheit des verfassungsrechtlichen Rechtsquellensystems nicht wirklich nachgelebt.

In der Schweiz sind Rechtsprechung und Lehre mit diesem Phänomen wesentlich unverkrampfter umgegangen. Das Bundesgericht hat bisher sechs ungeschriebene Grundrechte der Bundesverfassung anerkannt¹⁹¹. Ferner behandelt die Lehre eine Reihe ungeschriebener Verfassungsgrundsätze, so etwa Treu und Glauben und das Verhältnis-mässigkeitsprinzip¹⁹². Schliesslich gibt es in der Schweiz auch ungeschriebene Bundeskompetenzen, die notwendigerweise der Verfassungsstufe angehören¹⁹³.

¹⁸⁶ Hangartner II, S. 196.

¹⁸⁷ Vgl. S. 52.

¹⁸⁸ Es gibt indessen Gegenbeispiele: Man kann die Einfügungen des Art. 67 Abs. 3 LV durch das Verfassungsgesetz vom 20.6.1996, LGBl. 1996/121 als eine Österreich entlehene Immunisierung verfassungswidrigen Rechts durch Verfassungsgesetzgebung ansehen (vgl. Funk, Adaptionen/Innovationen, S. 182, Anm. 10). Die vom Staatsgerichtshof als verfassungswidrig gerügte Verweispublikation ist in der Verfassung verankert und damit dessen Prüfung entzogen worden.

¹⁸⁹ Vgl. Adamovich/Funk, Verfassungsrecht, S. 50.

¹⁹⁰ Funk, Polizeigesetz, S. 125.

¹⁹¹ Vgl. Meinungsäusserungsfreiheit: BGE 87 I 117; persönliche Freiheit: BGE 89 I 96; Sprachenfreiheit: BGE 91 I 485 f.; Versammlungsfreiheit: BGE 96 I 224; Recht auf Existenzsicherung: BGE 121 I 367, vgl. Andreas Kley, Besprechung von BGE 121 I 367, AJP 1996, S. 756 ff.

¹⁹² Vgl. Häfelin/Müller Nr. 77, 144.

¹⁹³ Vgl. Häfelin/Haller Nr. 270, 279–280a; Hangartner I, S. 8, 69.

2. Allgemeine Rechtsgrundsätze

a) Begriff

Allgemeine Rechtsgrundsätze sind ebenfalls generell-abstrakte Normen, die wegen ihrer allgemeinen Tragweite als geschriebenes oder ungeschriebenes Recht in allen Rechtsgebieten, also auch im Verwaltungsrecht gelten¹⁹⁴. Diese Grundsätze sind vorwiegend im Privatrecht, aber teilweise auch im öffentlichen Recht kodifiziert. Sie gelten als ungeschriebene Grundsätze. Konsequenterweise darf man nicht von analoger Geltung privatrechtlicher Normen im öffentlichen Recht sprechen, auch wenn das Privatrecht zur Beurteilung offener Fragen des öffentlichen Rechts herangezogen wird¹⁹⁵. Allgemeine Rechtsgrundsätze dienen der Ausfüllung von Lücken des geschriebenen Rechts. Im Stufenbau der Rechtsordnung stehen sie regelmässig auf der Rangstufe eines formellen Gesetzes. Im folgenden werden einige allgemeine Rechtsgrundsätze beispielhaft vorgestellt.

b) Rückforderung einer grundlos erbrachten Leistung

Erbringt der Staat oder der einzelne eine öffentlichrechtliche Geldleistung grundlos, sei es weil der Zahlungsgrund nachträglich weggefallen ist, oder sei es, weil der Zahlungsgrund gar nie bestanden hat, so kann diese Leistung zurückgefordert werden. Vereinzelt bestehen besondere öffentlichrechtliche Bestimmungen¹⁹⁶. Soweit solche Bestimmungen fehlen, gilt die Rückforderung als allgemeiner Rechtsgrundsatz des öffentlichen Rechts. Dieser Grundsatz, der für das Privatrecht in § 1431 und 1437 ABGB ausgesprochen ist, gilt auch im Bereich des öffentlichen Rechts, selbst wenn er in der einschlägigen Gesetzgebung nicht ausdrücklich normiert wird¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Vgl. Adamovich/Funk, S. 298 f.; Häfelin/Müller Nr. 142. Das Urteil vom 15.2.1985, StGH 1984/2/V, LES 1985, S. 72 (75) anerkennt allgemeine Rechtsgrundsätze als Rechtsquellen.

¹⁹⁵ Vgl. VBI 1994/35, Entscheidung vom 28.9.1994, nicht veröffentlicht, S. 6; Häfelin/Müller Nr. 143.

¹⁹⁶ Vgl. z.B. StGH 1972/4, Urteil vom 11.12.1972, ELG 1973-78, S. 346 (349).

¹⁹⁷ Vgl. StGH 1972/4, Urteil vom 11.12.1972, ELG 1973-78, S. 346 (349); für Österreich vgl. Antonioli/Koja, S. 97 m.H.; für die Schweiz vgl. BGE 88 I 216 f.; BGE 105 Ia 217, ETH-Rat, Entscheid vom 30.5.1994, ZBl. 1995, S. 83 ff.

Ungeschriebene Rechtsquellen

c) Verjährung

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat für das liechtensteinische Verwaltungsrecht die Rechtsauffassung der österreichischen Höchstgerichte übernommen, wonach öffentlichrechtliche Ansprüche des Gemeinwesens oder des einzelnen nur dann verjähren, wenn dies im öffentlichen Recht vorgesehen ist¹⁹⁸. Die §§ 1455 ff. ABGB sind daher nicht einmal analog anwendbar¹⁹⁹. Nur falls das öffentliche Recht Verjährungsbestimmungen aufstellt, darf ergänzend auf das ABGB zurückgegriffen werden²⁰⁰. Im Liechtensteinischen Verwaltungsrecht hat das Steuergesetz derartige Verjährungsbestimmungen aufgestellt. Nach Art. 20 Abs. 3 SteG ist die Verjährung während der Dauer eines Rechtsmittelverfahrens gehemmt. Die Bestimmung des Art. 20 Abs. 2 SteG über die Unterbrechung der Verjährung bezieht sich nur auf Fälle, in denen kein durch den Steuerschuldner eingeleitetes Rechtsmittelverfahren läuft, sondern die Feststellung der Steuerpflicht oder die Geltendmachung der Steuerforderung durch die Steuerbehörden in übermässige Länge gezogen wird²⁰¹. Im übrigen ist bei Art. 20 Abs. 3 SteG unklar, welche absolute Verjährungsfrist gilt, wenn die Verjährung für die Dauer eines Rechtsmittelverfahrens gehemmt wird. Der Staatsgerichtshof hat die Frage offengelassen²⁰².

Die grundsätzliche Unverjährbarkeit öffentlichrechtlicher Geld- und anderer Forderungen ist problematisch und sollte aufgegeben werden. In der Schweiz anerkennt die Rechtsprechung die Verjährung als allgemeinen Rechtsgrundsatz, der selbst dann gilt, wenn entsprechende öffentliche Vorschriften fehlen²⁰³. Dieser Grundsatz dient der Rechtssicherheit, indem der Zeitablauf öffentlichrechtliche Forderungen zum Erlöschen bringt bzw. deren Durchsetzbarkeit hemmt. Nicht verjährbar

¹⁹⁸ Vgl. VBI 1995/41, Entscheidung vom 6.12.1995, S. 10–12, nicht veröffentlicht.

¹⁹⁹ Vgl. VwGH vom 4.5.1956, ÖJZ 1957, 20; VfGH vom 15.10.1970, JBl. 1971, S. 619; VfGH vom 10.6.1977, ÖJZ 1978, S. 360.

²⁰⁰ Vgl. VwGH vom 4.5.1956, ÖJZ 1957, S. 20

²⁰¹ Vgl. StGH 1985/10, Urteil vom 29.10.1986, LES 1987, S. 97 (99).

²⁰² Vgl. StGH 1992/13–15, Urteil vom 23.6.1995, LES 1996, S. 10 (20).

²⁰³ Vgl. Entscheid des ETH-Rats vom 30.5.1994, ZBl. 1995, S. 83 ff.; BGE 116 Ia 464; 112 Ia 262 m.H.

Rechtsquellen

sind einzig Pflichten, die sich aus polizeilichen Rechtsnormen ergeben. Der Schutz der Polizeigüter ist ein derart überwiegendes öffentliches Interesse, dass das Gemeinwesen keine Verjährung zulassen kann²⁰⁴.

d) Aufrechnung (Kompensation)

Fehlen spezielle Vorschriften über die Kompensation im öffentlichen Recht, so können die Vorschriften der §§ 1438 ff. ABGB über die Aufrechnung analog herangezogen werden²⁰⁵. Wichtigste Voraussetzung der Aufrechnung ist die Erklärung gegenüber dem Aufrechnungsgegner sowie die Fälligkeit und Gleichartigkeit der Forderung²⁰⁶. Die österreichische Rechtsprechung lässt die Kompensation bei unterschiedlichen Rechtswegen zur Verfolgung der Forderungen – ungeachtet der übrigen Voraussetzungen der §§ 1438 ff. ABGB – nicht zu²⁰⁷. Das gilt auch für das liechtensteinische Verwaltungsrecht. Die in diesem Punkt gegensätzliche schweizerische Rechtsprechung²⁰⁸ kann nicht auf die liechtensteinischen Verhältnisse übertragen werden.

e) Verzugszinsen

Im öffentlichen Recht gilt ferner der in §§ 1333 und 1334 ABGB ausgedrückte allgemeine Rechtsgrundsatz, wonach der Schuldner, der sich mit seiner Leistung in Verzug befindet, Verzugszinsen zu entrichten hat²⁰⁹.

²⁰⁴ Vgl. BGE 105 Ib 268, 114 Ib 54.

²⁰⁵ Vgl. VwGH 24.3.1988, Zeitschrift für Verwaltung, Beilage 1988, Nr. 2299; VwGH 18.6.1993, Österreichische Steuer-Zeitung, Beilage 1994, S. 120; VwGH vom 7.11.1986, ÖJZ 1987, S. 604 f.

²⁰⁶ Vgl. VwGH vom 7.11.1986, ÖJZ 1987, S. 604 f.

²⁰⁷ Vgl. VwGH vom 7.11.1986, ÖJZ 1987, S. 604 f.

²⁰⁸ Vgl. BGE 91 I 293.

²⁰⁹ Vgl. StGH 1972/4, Urteil vom 11.12.1972, ELG 1973–78, S. 346 (349); wobei der Staatsgerichtshof zu Unrecht von einer Verzinsung abgesehen hatte, weil der Gläubiger ein Verschulden für die Zahlung trage. Der österreichische Verfassungsgerichtshof hat ebenso festgehalten, dass ein Anspruch auf Verzugszinsen gemäss § 1334 ABGB bei öffentlichrechtlichen Schuldverhältnissen besteht, soweit nicht gesetzlich etwas anderes bestimmt sei, VfGH 26.6.1985, A 2/83, vgl. Adamovich/Funk, S. 299. Auch in Österreich ist die Verzugszinspflicht wohl vom Verfassungsgerichtshof, nicht aber vom Verwaltungsgerichtshof anerkannt, vgl. Antonioli/Koja, S. 98; in der Schweiz ist die Verzugszinspflicht allgemein anerkannt, vgl. Häfelin/Müller Nr. 149; BGE 93 I 389, ETH-Rat vom 30.5.1994, ZBl. 1995, S. 83.

Ungeschriebene Rechtsquellen

Voraussetzung ist allerdings eine Mahnung durch den Gläubiger²¹⁰. Die Verzugszinspflicht ist mitunter spezialgesetzlich geregelt. So anerkennt Art. 22 Abs. 1 SteG für zuviel bezahlte Steuern einen Verzugszinssatz von fünf Prozent innerhalb der letzten fünf Jahre²¹¹. Ferner anerkennt Art. 28 Abs. 3 LVG eine allgemeine Verzugszinspflicht von fünf Prozent bereits ab dem Fälligkeitstag. Damit scheint die Verzugszinspflicht ein geschriebener Rechtsgrundsatz des liechtensteinischen Verwaltungsrechts zu sein. Der Grundsatz ist indes in Art. 28 Abs. 3 LVG an einer ungewöhnlichen Gesetzesstelle lokalisiert. Fragwürdig ist auch der Beginn des Zinsenlaufs mit dem Tag der Fälligkeit. Die Praxis müsste hier korrigierend wirken und den Zinsenlauf erst mit der Mahnung beginnen lassen, so wie es der allgemeine Rechtsgrundsatz vorsieht.

f) Verzicht auf Rechtsansprüche

Es ist möglich, auf Ansprüche des öffentlichen Rechts zu verzichten. Vorausgesetzt ist dabei, dass sich aus Sondervorschriften keine abweichenden Regelungen ergeben. In diesem Sinne gestattet das Landesverwaltungspflegegesetz ausdrücklich den Verzicht auf eine mündliche Verhandlung sowie auf die Einlegung des Rechtsmittels der Beschwerde²¹². Dieser Verzicht ist unwiderruflich, es sei denn, eine Behörde hätte beim Verzichtenden einen Rechtsirrtum verursacht²¹³. Die österreichische Rechtsprechung gestattet sogar den Verzicht auf Ansprüche, die noch gar nicht entstanden sind²¹⁴. Dieser Verzicht ist allerdings nur bei Ansprüchen möglich, die ihrer Natur nach vorab verzichtbar sind. Dies ist bei Grundrechten etwa nicht möglich; auf Grundrechte als Ganzes kann nicht verzichtet werden. Dagegen ist es sehr wohl möglich, auf einzelne konkrete Ansprüche aus Grundrechten in einer konkreten Situation zu verzichten. Damit wird dem Gemeinwesen ermöglicht, eine

²¹⁰ Vgl. für die Schweiz BGE 93 I 389, ETH-Rat vom 30.5.1994, ZBl. 1995, S. 83.

²¹¹ Vgl. StGH 1972/4, Urteil vom 11.12.1972, ELG 1973-78, S. 346 (349). Der Grundsatz gelte auch für die Rückzahlung einer nicht geschuldeten Steuer, d.h. als allgemeiner Rechtsgrundsatz.

²¹² Vgl. Art. 41 Abs. 2 und Art. 96 Abs. 4 LVG.

²¹³ Vgl. StGH 1981/15, Beschluss vom 9.12.1981, LES 1982, S. 169 ff.

²¹⁴ Vgl. Antonioli/Koja, S. 9, Anm. 17 m.H.

Rechtsquellen

Grundrechtsposition, die ohne Verzicht bestehen würde, nicht beachten zu müssen²¹⁵. So kann beispielsweise ein Enteigneter in einem konkreten Fall auf die Enteignungsentschädigung verzichten.

g) Grundsatz der Vertragstreue

Beim Grundsatz der Vertragstreue (*pacta sunt servanda*) handelt es sich um einen fundamentalen allgemeinen Rechtsgrundsatz²¹⁶, der sowohl im Landesrecht wie im Völkerrecht allgemeine Gültigkeit beansprucht. Er gilt insbesondere auch für die öffentlichrechtlichen Verträge²¹⁷.

h) Weitere allgemeine Rechtsgrundsätze

Der Abschluss öffentlichrechtlicher Verträge kann je nach Sachlage zahlreiche Rechtsfragen aufwerfen, die im öffentlichen Recht nicht ausdrücklich geregelt sind. In diesem Fall sind die einschlägigen Regelungen des Privatrechts heranzuziehen. So verweist beispielsweise Art. 31 Abs. 3 LVG im Hinblick auf die Partei- und Handlungsfähigkeit auf das bürgerliche Recht. Auch in den vielen Fragen, wo ein derartiger ausdrücklicher Verweis auf das Privatrecht fehlt, kann die privatrechtliche Regelung entweder als allgemeiner Rechtsgrundsatz oder aber analog herangezogen werden, so über die Willenserklärung § 869 ABGB, über die Willensmängel §§ 870 ff. ABGB oder über die Abänderung von Verträgen § 1375 ABGB²¹⁸.

3. Gewohnheitsrecht

Das geschriebene Recht enthält manchmal Lücken, die zunächst durch Gewohnheitsrecht ausgefüllt werden. Dieses beruht auf regelmässiger, langer und ununterbrochener Übung. Entscheidend ist die Rechtsüber-

²¹⁵ Ähnl. Hangartner I, S. 25.

²¹⁶ Vgl. StGH 1984/2/V, Urteil vom 20.11.1990, LES 1992, S. 4 (9).

²¹⁷ Vgl. dazu S. 134 ff.

²¹⁸ Vgl. Beck, Enteignungsrecht, S. 141 ff. m.w.H.

Rechtsquellen

sachliche Gründe abgewichen werden²²⁵. Die Praxis der richterlichen Behörden, namentlich des Staatsgerichtshofes und der Verwaltungsbeschwerdeinstanz, hat eine besondere Autorität und steht als Quelle des "Richterrechts" im Vordergrund. Vielfach erfüllt die höchst-richterliche Rechtsprechung de facto eine dem Gesetz ähnliche Funktion²²⁶.

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz ist sich dieses Bindungseffekts ihrer früheren Entscheide bewusst. In einem "delikatem", ausländerrechtlichen Fall hatte sie sich ausdrücklich davon distanziert: "In diesem Sinne muss betont werden, dass die vorliegende Entscheidung angesichts sämtlicher in Erwägung gezogener Tatsachen gefällt wurde und deshalb nicht als Grundsatzentscheidung heranzuziehen ist"²²⁷. Den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts und den Verwaltungsbehörden ist es möglich, sich unter Hinweis auf die besonderen Umstände des Einzelfalls der Bindungswirkung der Präjudizien zu entziehen.

Die Praxis der Gerichte wird amtlich publiziert, soweit sie von allgemeinem Interesse ist²²⁸. In Liechtenstein werden die wichtigen Entscheide sämtlicher Gerichtshöfe in der Liechtensteinischen Entscheidungssammlung (LES) veröffentlicht. Die LES erscheint seit 1980 viermal jährlich. Vorher bestanden seit 1946 die in Mehrjahresbänden zusammengefassten Entscheidungen der Liechtensteinischen Gerichtshöfe (ELG). Ausserdem veröffentlicht auch die liechtensteinische Zeitschrift *Jus & News* ausgewählte Gerichtsent-scheide.

²²⁵ Vgl. VBI 1996/9, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 90 (91).

²²⁶ Vgl. Adamovich/Funk, S. 252.

²²⁷ Vgl. VBI 1986/6, Entscheidung vom 12.11.1986, LES 1987, S. 56 (58).

²²⁸ Art. 43 Abs. 3 StGHG verlangt, dass die Regierung die Entscheidungen des Staatsgerichtshofes alljährlich ganz oder teilweise zum Abdruck bringt.

V. Zeitlicher und sachlicher Geltungsbereich der Rechtsquellen

1. Ausserkrafttreten und intertemporales Recht

Rechtsnormen verlieren ihre Rechtsgültigkeit nicht nur dann, wenn sie durch den Gesetzgeber, den Staatsgerichtshof oder durch den Ablauf ihrer Gültigkeitsdauer ausser Kraft gesetzt werden²²⁹. Es ist auch möglich, dass der von den Rechtsnormen vorausgesetzte Regulationsgegenstand gänzlich weggefallen ist. Dann verlieren Rechtsnormen ihre Wirksamkeit, auch wenn sie keine ausdrückliche Befristung enthalten oder nicht formell ausser Kraft gesetzt wurden²³⁰. In diesem Sinne sind die beiden Verfassungsgesetze vom 2. September 1939 betreffend kriegswirtschaftliche Massnahmen und vom 20. Mai 1940 betreffend Evakuierungsmassnahmen ihres Regulationsgegenstandes beraubt und nicht mehr in Kraft. Die auf die Vollmachtenbeschlüsse abgestützten Erlasse bleiben zwar in Kraft. Der ordentliche Gesetzgeber muss sich aber bemühen, die getroffenen Massnahmen, sofern deren "Fortbestand für den Staat, seine Bürger oder seine Wirtschaft erforderlich ist, auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung in das geltende Recht zu überführen und auch die Ermächtigungsgesetze aufzuheben"²³¹. Es ist hingegen nicht zulässig, Jahrzehnte später neue Rechtserlasse auf die Ermächtigungsgesetze abzustützen. Die auf die Vollmachtenbeschlüsse abgestützte Verordnung über die Abgabe und den Bezug von Treibstoffen bei Tankstellen vom 28. November 1973²³² zur Bewältigung des Erdöl-Embargos entbehrte damit jeder verfassungsmässigen Grundlage. Die systematische Sammlung der liechtensteinischen Rechtsvorschriften sollte die beiden Verfassungsgesetze nicht mehr aufführen²³³, und der Gesetzgeber sollte die beiden Beschlüsse aus Gründen der Rechtssicherheit formell aufheben.

²²⁹ Vgl. StGH vom 5.5.1960, ELG 1955-61, S. 144.

²³⁰ Vgl. VfGH vom 19.3.1956, VfSlg. 2976 = JBl. 1956, S. 584 betreffend "Massnahmen des totalen Kriegseinsatzes". Auch in der Schweiz ist etwa der Verfassungszusatz betreffend den Völkerbund vom 5.3.1920 (Amtliche Sammlung der eidg. Gesetze Bd. 36, S. 651) nie aufgehoben worden. Er ist aber ausser Kraft getreten, da dessen Regulationsgegenstand entfallen ist.

²³¹ StGH vom 5.5.1960, ELG 1955-61, S. 144 (145).

²³² LGBl. 1973/51.

²³³ Vgl. LR 102.1 und 102.2. Allerdings hat die LR keine Rechtskraft, vgl. oben S. 58.

Rechtsquellen

Beim Inkrafttreten eines neuen Gesetzes wird meistens in den Schlussbestimmungen angeordnet, nach welchem Recht die bisherigen, noch vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes abgeschlossenen Sachverhalte zu beurteilen sind. Wenn solche Sonderregelungen, wie etwa Art. 33 Abs. 1 aGVG (Art. 34 GVG), wonach vor dem Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossene Rechtsgeschäfte nach bisherigem Recht zu beurteilen sind, fehlen, kommen die allgemeinen Grundsätze zur Anwendung. "Nach herrschender Auffassung ist im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens die Rechtslage im Zeitpunkt der (erstinstanzlichen) Entscheidung und nicht diejenige im Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens massgebend"²³⁴. Nach einer anderen Formulierung kommen auf anhängige (Rechtsmittel-)Verfahren die geltenden, geänderten Gesetzesvorschriften mit ihrer Kundmachung und Inkraftsetzung im Zeitpunkt der Entscheidung oder Urteilsfällung zur Anwendung²³⁵. Von der sofortigen Anwendung des neuen Rechts kann nur dann abgesehen werden, wenn das Verfahren aus Gründen, für die der Gesuchsteller nicht einzustehen hat, sehr lange gedauert hat. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein Drittbeschwerdeführer in querulatorischer Weise Verfahrensverzögerung herbeiführt, um die Anwendung des für ihn günstigeren, neuen Rechts zu erwirken²³⁶ oder wenn die Behörde eine Entscheidung pflichtwidrig hinauszögert²³⁷. Nach einer gegenteiligen, auch von der Verwaltungsbeschwerdeinstanz angeführten Auffassung²³⁸ müssen im Laufe des Rechtsmittelverfahrens eingetretene Rechtsänderungen unbeachtet bleiben, es sei denn, zwingende Gründe der öffentlichen Ordnung verlangten die sofortige Anwendung des neuen Rechts. Diese Auf-

²³⁴ Vgl. StGH 1980/5, Entscheidung vom 27.8.1980, LES 1981, S. 188 (189); StGH 1977/9, Entscheidung vom 21.11.1977, LES 1981, S. 53 (56); LGVK G 32/79, Entscheidung vom 7.3.1980, LES 1982, S. 45 (47). Diese Rechtsprechung entspricht der schweizerischen, vgl. Imboden/Rhinow, I, S. 96 und Rhinow/Krähenmann, S. 44 m.H.; Häfelin/Müller Nr. 264 f. Dem entspricht auch die österreichische Rechtslage, vgl. Antonioli/Koja, S. 215.

²³⁵ Vgl. StGH 1984/13, Urteil vom 24.5.1985, LES 1985, S. 108 (109); StGH 1974/8, Urteil vom 27.5.1974, ELG 1973-78, S. 370 (371) unter Hinweis auf Art. XIX des Gesetzes betreffend die Einführung der ZPO: "Es ist auch ein Grundsatz des liechtensteinischen Rechtes, dass auf ein anhängiges Verfahren die geänderte Gesetzeslage zur Anwendung kommt, es sei denn, dass das Gesetz in den Übergangsbestimmungen ausdrücklich etwas anderes anordnet".

²³⁶ Vgl. BGE 113 Ib 235 f. m.H.

²³⁷ Vgl. StGH 1984/13, Urteil vom 24.5.1985, LES 1985, S. 108 (109).

²³⁸ Vgl. VBI 1983/21, Entscheidung vom 20.6.1996, Erw. II.d), nicht veröffentlicht; unter Hinweis auf Rhinow/Krähenmann, S. 44.

Zeitlicher und sachlicher Geltungsbereich der Rechtsquellen

fassung ist abzulehnen; das Einlegen der Rechtsmittel hemmt die Rechtskraft der Verfügung bzw. eines Beschwerdeentscheid. Die Rechtsmittelinstanz kann alle Tatsachenänderungen berücksichtigen²³⁹; sie muss konsequenterweise auch alle Rechtsänderungen beachten und ihrer Sachentscheidung oder ihrem Sachurteil das geltende Recht im Entscheidungs- oder Urteilszeitpunkt zugrunde legen.

2. Kollisionsregeln

Bei Kollisionen zwischen gleichrangigen Normen gelten die folgenden sachlichen und zeitlichen Vorrangregeln des allgemeinen Verwaltungsrechts²⁴⁰. Sie sind auch in Liechtenstein anerkannt:

- die spezielle Norm geht der allgemeinen Norm vor (“lex specialis derogat legi generali”)²⁴¹;
- die jüngere Norm geht der älteren vor (“lex posterior derogat legi priori”)²⁴²;
- die jüngere spezielle Norm geht der älteren allgemeinen Norm vor²⁴³;
- die ältere spezielle Norm geht der jüngeren allgemeinen Norm vor, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt²⁴⁴.

3. Rückwirkung

Das Gesetz muss vorhersehbar sein; die einzelnen müssen wissen, was auf sie zukommt, wenn sie rechtlich relevante Tatbestände setzen. Nur auf diese Weise vermag das Gesetzmässigkeitsprinzip der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz zu dienen²⁴⁵. Aus diesem Grunde sind

²³⁹ Vgl. S. 270 f.

²⁴⁰ Vgl. Wolff I, S. 128 ff.

²⁴¹ Vgl. StGH 1992/3, Urteil vom 17.11.1992, LES 1993, S. 1 (3); StGH 1991/14, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 73 (75) zum Verhältnis der Abs. 1 und 2 des Art. 31 LV; StGH 1993/21, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 10 (16).

²⁴² Vgl. StGH 1979/3, Entscheidung vom 16.10.1979, LES 1981, S. 109 (110); StGH 1979/5, Entscheidung vom 11.12.1979, LES 1981, S. 113 (114); StGH, Gutachten vom 4.12.1966, ELG 1962–66, S. 270 (271); Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 496.

²⁴³ Vgl. Wolff I, S. 129.

²⁴⁴ Vgl. Wolff I, S. 129; OGH vom 2.2.1984, 6 OG 613/83, EvBl.1984/90.

²⁴⁵ Vgl. Antonioli/Koja, S. 214; Wolff I, S. 130.

Rechtsquellen

rückwirkende Gesetze, die den einzelnen neue Belastungen auferlegen, grundsätzlich unzulässig. § 5 ABGB spricht in diesem Sinne einen allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatz aus, der in Art. 33 Abs. 2 LV und Art. 7 Abs. 1 EMRK für Strafgesetze noch wiederholt und hervorgehoben wird (*nulla poena sine lege*)²⁴⁶.

Eine *echte Rückwirkung* liegt vor, wenn ein neuer Rechtssatz auf einen Sachverhalt angewendet wird, der sich bereits in der Vergangenheit entwickelt hat und vor Inkrafttreten der Norm abgeschlossen ist²⁴⁷. Sie liegt also beispielsweise vor, wenn ein Steuergesetz neu einen Tatbestand besteuert, der sich bereits vor Inkrafttreten der neuen Norm vollständig verwirklicht hat.

Eine *unechte Rückwirkung* liegt vor, wenn die neue Norm zwar auf früher eingetretene Sachverhalte abstellt, die aber

- entweder beim Inkrafttreten der neuen Norm andauern, also noch nicht abgeschlossen sind,
- oder für den Tatbestand der Norm nebst bereits abgeschlossenen auch solche Sachverhalte in Betracht fallen, die sich erst nach ihrem Inkrafttreten erfüllen²⁴⁸.

Die unechte Rückwirkung ist zulässig, untersteht jedoch dem Willkürverbot und darf nicht in Rechtspositionen eingreifen, die durch die Eigentumsgarantie geschützt sind²⁴⁹. Eine unechte Rückwirkung liegt beispielsweise vor, wenn Prüfungsvorschriften kurz vor einem Examen wesentlich geändert würden. Die Kandidaten haben sich im Vertrauen auf die bisherigen Vorschriften vorbereitet; es liegt keine echte Rückwirkung vor, weil die neuen Prüfungsvorschriften auf eine Prüfung *nach* Inkrafttreten der neuen Vorschriften angewendet werden. Eine solche unechte Rückwirkung wäre gleichwohl unzulässig, weil sie willkürlich ist und damit gegen Art. 31 Abs. 1 LV verstößt²⁵⁰.

²⁴⁶ Vgl. StGH 1982/65V, Urteil vom 15.9.1983, LES 1984, S. 3 (4 f.); StGH 1988/22, 1989/1, Urteil vom 2.11.1989, LES 1990, S. 1 (10); StGH 1991/15, Urteil vom 2.5.1991, LES 1991, S. 77 (78); Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 494; Höfling, S. 234 f. Das Strafgesetzbuch erwähnt diesen grundlegenden Satz in § 1 Abs. 1.

²⁴⁷ Vgl. Antonioli/Koja, S. 214; Wolff I, S. 130; Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 494; BVerfGE vom 15.10.1996, EuGRZ 1997, S. 67 (74).

²⁴⁸ Vgl. Häfelin/Müller Nr. 275 f.; Wolff I, S. 130; BVerfGE vom 15.10.1996, EuGRZ 1997, S. 67 (74).

²⁴⁹ Vgl. StGH 1984/13, Urteil vom 24.5.1985, LES 1985, S. 108 (109) m.H.; Wolff I, S. 130.

²⁵⁰ Vgl. Hangartner II, S. 207 f.

Zeitlicher und sachlicher Geltungsbereich der Rechtsquellen

Eine Rückwirkung kann höchstens dann gerechtfertigt sein, "wenn sie zeitlich mässig ist, zu keinen stossenden Rechtsungleichheiten führt und sich durch triftige Gründe des öffentlichen Interesses rechtfertigen lässt"²⁵¹. Die echte Rückwirkung von Erlassen ist unter der Voraussetzung einer gerechten Interessenabwägung zulässig²⁵². Die Rechtsprechung der liechtensteinischen Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts lehnt sich an die ständige Praxis des schweizerischen Bundesgerichts an. Danach ist die echte Rückwirkung zulässig, wenn die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind²⁵³.

- Die Rückwirkung muss ausdrücklich angeordnet oder klar gewollt sein.
- Sie muss durch triftige Gründe gerechtfertigt sein; triftig wäre beispielsweise die Sicherung der Rechtsgleichheit, nicht aber ein bloss fiskalisches Interesse.
- Sie muss zeitlich mässig sein; was als mässig angesehen wird hängt stark von der Vorausssehbarkeit der Gesetzesänderung und den konkreten Umständen des Einzelfalls ab.
- Sie darf keine stossenden Rechtsungleichheiten herbeiführen.
- Sie darf nicht in die Eigentumsгарantie und die von ihr geschützten wohl erworbenen Rechte eingreifen²⁵⁴.

Die Rückwirkung von begünstigenden Gesetzen ist stets zulässig²⁵⁵, da die Einwände der Vorhersehbarkeit staatlicher Massnahmen, der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes durch den ermöglichten Vorteil voll aufgewogen werden.

²⁵¹ StGH 1977/10, Entscheidung vom 19.12.1977, LES 1981, S. 56 (57); ähnlich auch die Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, wonach nur besondere Umstände eine solche Rückwirkung zu rechtfertigen vermögen, vgl. VfGH vom 4.10.1994, Urteil B 355/94, ÖJZ 1996, S. 473 oder VfGH vom 16.6.1995, Urteil G 191, S. 192/94, ÖJZ 1997, S. 112.

²⁵² Vgl. StGH 1970/2, Urteil vom 11.1.1971, ELG 1967-72, S. 256 (259 f.).

²⁵³ Vgl. BGE 119 Ia 258 und dazu die Besprechung von Andreas Kley, AJP 1994, S. 248 f.; BGE 116 Ia 214 m.H.

²⁵⁴ Vgl. VPB 1937, Nr. 208.

²⁵⁵ Vgl. Wolff I, S. 131; Häfelin/Müller Nr. 272 f.

§ 4 Auslegung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts

I. Gegenstand und Zweck der Auslegung¹

Das Ziel der Gesetzesauslegung "ist die Ermittlung des wahren Willens des Gesetzgebers und seine vernünftige Verwirklichung nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit"². Sämtliche Rechtssätze in der Verfassung, den formellen Gesetzen und den Verordnungen müssen *ausgelegt* werden³. Der Moment der Auslegung ist für die Verwirklichung des Rechts von grösster Bedeutung: Die allgemeinverbindlichen Rechtssätze werden gewissermassen in ihre individuell-konkrete Existenz als Rechtsanwendungsakte überführt. Bei diesem Vorgang wird vom "Ausdruck auf das Ausgedrückte", vom "'Rechtstext' auf das 'Gesollte'" geschlossen⁴.

Der klassische Rechtssatz setzt sich aus Tatbestand und Rechtsfolge zusammen. Die Rechtsfolge aus einem gegebenen Sachverhalt wird durch das Hin- und Herwandern des Blickes zwischen Tatbestand und Sachverhalt bestimmt⁵. In diesem Zusammenhang spricht die Lehre vom *Syllogismus der Rechtsfolgebestimmung* (von griechisch syllogismos "Zusammenrechnen"). Er bedeutet den logischen Schluss vom Allgemeinen, dem Gesetz, auf das Besondere der Rechtsanwendung in Form einer Verfügung oder eines Urteils. Der Rechtsanwender schliesst mit andern Worten von der abstrakten Norm auf den konkreten Tatbestand. Die Anwendung der verwaltungsrechtlichen Rechtsnorm auf diesen konkreten Tatbestand führt zu einer individuellen Verfügung, die nur für eine oder wenige Personen gilt.

Die Auslegung der Gesetze durch die Verwaltungsbehörden und Gerichte *bildet das Recht weiter*; die Gesetze werden durch die Rechtspraxis gewissermassen "überlagert". Die Lehre spricht in diesem Zusammenhang vom "Behörden-" oder "Richterrecht" als einer Art Rechtsquelle⁶. Die Rechtsfortbildung ist eine ureigene Aufgabe der Gerichte⁷.

¹ Eine frühere Fassung dieses Kapitels habe ich unter dem Titel "Auslegung des liechtensteinischen Verwaltungsrechts", LJZ 1996, S. 74-83 veröffentlicht. Diese Arbeit wird in den folgenden Anmerkungen nicht nachgewiesen.

² StGH 1972/5, Urteil vom 11.12.1972, ELG 1973-78, S. 349 (351).

³ Vgl. Adamovich u.a., Staatsrecht, S. 31.

⁴ Antoniulli/Koja, S. 100.

⁵ Vgl. dazu unten Abschnitt IV., S. 106 f.

⁶ Vgl. S. 75 ff.

⁷ Vgl. StGH 1985/6, Urteil vom 9.4.1986, LES 1986, S. 144 (117); StGH 1986/5, Urteil

Auslegungsmethoden

Die juristische Methodenlehre stellt eine Reihe von Auslegungsmethoden zur Verfügung. Diese Methoden sollen die Begründung dafür liefern, dass der Tatbestand in der Rechtsnorm gleich dem Sachverhalt ist. Daraus ergibt sich die Geltung der Rechtsfolge X für den festgestellten Sachverhalt.

II. Auslegungsmethoden

1. Allgemeines

Die §§ 6 und 7 ABGB enthalten wichtige allgemeine Interpretationsregeln. § 6 ABGB stellt die wörtliche, systematische und die subjektiv-historische Auslegung als primäre Auslegungsmethoden nebeneinander⁸:

§ 6

“Einem Gesetze darf in der Anwendung kein anderer Verstand beigelegt werden, als welcher aus der eigentümlichen Bedeutung der Worte in ihrem Zusammenhange und aus der klaren Absicht des Gesetzgebers hervorleuchtet.”

Ergeben diese Methoden kein Resultat, so ist gemäss § 7 ABGB die Berücksichtigung ähnlicher, gesetzlich geregelter Fälle, ferner die Berücksichtigung der Gründe anderer damit verwandter Gesetze (Analogie) und schliesslich die Entscheidung nach den “natürlichen Rechtsgrundsätzen” (allgemeine Rechtsgrundsätze) heranzuziehen:

§ 7

“Lässt sich ein Rechtsfall weder aus den Worten, noch aus dem natürlichen Sinne eines Gesetzes entscheiden, so muss auf ähnliche, in den Gesetzen bestimmt entschiedene Fälle, und auf die Gründe anderer damit verwandter Gesetze Rücksicht genommen werden. Bleibt der

vom 28.10.1986, LES 1987, S. 46 (48); BVerfG vom 8.10.1996, Urteil 1 BvR 875/92, EuGRZ 1997, S. 181 (185). Wohl irrtümlich hält StGH 1982/65/V, Urteil vom 15.9.1983, LES 1984, S. 3 (4) fest, dass die Rechtsfortbildung Vorrang der Legislative sei. Das ist dann richtig, wenn damit die Rechtssetzung gemeint ist.

⁸ Vgl. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 131; Antonioli/Koja, S. 100.

Auslegung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts

Rechtsfall noch zweifelhaft, so muss solcher mit Hinsicht auf die sorgfältig gesammelten und reiflich erwogenen Umstände nach den natürlichen Rechtsgrundsätzen entschieden werden.”

Nebst diesen “österreichischen” Auslegungsregeln gelten aber zusätzlich für das gesamte liechtensteinische Privatrecht die “schweizerischen”, dem Zivilgesetzbuch entnommenen Auslegungsregeln der Art. 1 Abs. 2 SR und Art. 1 Abs. 3 PGR. Die Regeln sind, insbesondere was die Lückenfüllung anbelangt, nicht deckungsgleich. Die gleichzeitige Geltung dieser Regeln unterschiedlicher Herkunft ist systemwidrig und hat in der Praxis zu einer gewissen Disharmonie geführt⁹, die auch im Verwaltungsrecht spürbar ist.

In der liechtensteinischen Verwaltungsrechtsprechung wird die Anwendung der §§ 6 und 7 ABGB bzw. der Art. 1 Abs. 2 SR und Art. 1 Abs. 3 PGR auf das Verwaltungsrecht kaum thematisiert¹⁰. Es ergibt sich freilich aus der publizierten Praxis, dass auch die liechtensteinischen Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts dem Grundsatz nach die Regeln der §§ 6 und 7 ABGB bzw. der Art. 1 Abs. 2 SR und Art. 1 Abs. 3 PGR beachten.

Im folgenden werden die einzelnen, von der Rechtsprechung verwendeten Auslegungsmethoden, wie sie von Friedrich Carl von Savigny¹¹ entwickelt worden sind, kurz vorgestellt. Dabei ist freilich im Auge zu behalten, dass die Auslegung des Rechts nach den Erkenntnissen der modernen juristischen Hermeneutik vorwiegend von andern Einflüssen “gesteuert” wird¹².

2. Grammatikalische Auslegung (Verbalinterpretation)

Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch der Worte im Textzusammenhang ab. Massgebliches Element der grammatikalischen Auslegung ist der Gesetzestext¹³, wie er im amt-

⁹ Vgl. dazu Theodor Bühler, Gesetzliche Anpassung bzw. Normierung des Dienstleistungsrechts des Fürstentums Liechtenstein? In: Jus & News 1997, S. 5 ff. (7).

¹⁰ Anders in Österreich, wo die §§ 6 und 7 ABGB auch für das Verwaltungsrecht massgebend sind, vgl. Antonioli/Koja, S. 101; Adamovich/Funk, S. 59. Vgl. immerhin OGH U 1000/88–22, Beschluss vom 31.7.1989, LES 1989, S. 157 (162), Ziff. 15, wonach § 6 ABGB auch für Gesetze “ausserhalb des bürgerlich-rechtlichen Bereiches anzuwenden ist”.

¹¹ Vgl. System des heutigen Römischen Rechts, 1. Band, 1840. S. 206 ff., zitiert nach Höfling, S. 44, Anm. 29; vgl. Willoweit, S. 193.

¹² Vgl. S. 106 ff.

¹³ Vgl. Wolff I, S. 141; Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 131; Antonioli/Koja, S. 101; Häfelin/Haller Nr. 75 ff.

Auslegungsmethoden

lichen Organ kundgemacht worden ist¹⁴. Jede Auslegung geht zunächst vom Gesetzeswortlaut aus¹⁵. Erst wenn das Gesetz aufgrund dieser Methode keine Antwort gibt, sind die andern Elemente heranzuziehen, und es ist zu fragen, "was das Gesetz vernünftigerweise meint"¹⁶.

Eine Abweichung vom klaren Wortlaut einer Gesetzesbestimmung ist grundsätzlich nicht zulässig. Nach der älteren Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs darf "der Grundsatz, dass Rechtssätze vernünftig und teleologisch auszulegen sind", nicht dazu führen, einen klaren Gesetzeswortlaut in sein Gegenteil umzukehren¹⁷. Umgekehrt darf und muss sogar vom Wortlaut einer gesetzlichen Bestimmung abgewichen werden, wenn dieser nicht den wahren Sinn wiedergibt. Dies ist namentlich der Fall, wenn die dem Wortlaut entsprechende Auslegung zu Ergebnissen führt, die der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann und die gegen die Gerechtigkeit und die Rechtsgleichheit verstossen¹⁸.

3. Logisch-systematische und verfassungskonforme Auslegung

Die logisch-systematische Auslegung knüpft an die Stellung einer Vorschrift innerhalb eines Kontextes (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Vertrag) an. Dabei geben insbesondere Titel, Untertitel und Marginalien

¹⁴ Vgl. VwGH v. 24.9.1979, ÖJZ 1980, S. 332.

¹⁵ Vgl. StGH 1992/3, Urteil vom 17.11.1992, LES 1993, S. 1 (3): "eine dem Wortlaut nach völlig klare und abschliessende Regelung" sei wesentlich; VBI 1994/7, Entscheidung vom 30.3.1994, LES 1994, S. 120 (121); VBI 1993/52, Entscheidung vom 23.2.1994, LES 1994, S. 117 (118); StGH 1990/9, Urteil vom 22.11.1990, LES 199, S. 36 (39); StGH 1984/17/V, Urteil vom 7.4.1986, LES 1986, S. 105 (107); StGH 1981/20, Urteil vom 1.7.1982, LES 1985, S. 2 (3); StGH 1982/29, Urteil vom 15.10.1982, LES 1983, S. 77 (80); VBI 1979/31, Entscheidung vom 17.10.1979, LES 1982, S. 63; StGH 1980/4, Entscheidung vom 27.8.1980, LES 1981, S. 185 (187); StGH 1967/2, Entscheidung vom 6.5.1968, ELG 1967-72, S. 219 (221); VBI 1995/58, Entscheidung vom 6.12.1995, LES 1996, S. 72; VBI 1996/17, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1997, S. 40 (42); Adamovich/Funk, S. 59; Antonioli/Koja, S. 101 f.

¹⁶ StGH 1984/17/V, Urteil vom 7.4.1986, LES 1986, S. 105 (107).

¹⁷ Vgl. StGH 1981/17, Urteil vom 10.2.1982, LES 1983, S. 3 (4); vgl. ferner StGH 1980/4, Entscheidung vom 27.8.1980, LES 1981, S. 185 (187); VBI 1995/13, Entscheidung vom 10.5.1995, LES 1995, S. 80 (83); VBI 1994/17, Entscheidung vom 11.5.1994, LES 1994, S. 130 (133) unter Hinweis auf Rhinow/Krähenmann, S. 111; Höfling, S. 44; Adamovich/Funk, S. 59 m.H. auf die Rechtsprechung des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs.

¹⁸ So das schweizerische Bundesgericht in BGE 103 Ia 117, 103 Ia 480, 108 Ia 80, 120 Ib 195 ff.

Auslegung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts

wichtige Hinweise für die systematische Auslegung¹⁹. Ferner macht es einen Unterschied, ob eine Norm "nur" als Zweckartikel formuliert ist oder das eigentliche Herzstück der materiellen Ordnung darstellt. Die systematische Auslegung wird von den liechtensteinischen Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts in ständiger Praxis verwendet²⁰.

Es ist für die systematische Auslegung wichtig, dass eine bestimmte Auslegung einer Rechtsnorm mit den andern Vorschriften des betreffenden Gesetzes und den Rechtsnormen des betreffenden Gebiets überhaupt übereinstimmt. Die Einheit der Rechtsordnung verbietet, dass "ein und dieselbe Frage ... in verschiedenen Normen verschieden gelöst wird"²¹. Eine widersprüchliche, nicht auf die Zusammenhänge abgestützte Auslegung stünde diesem Postulat entgegen.

Die systematische Auslegung spielt im Stufenbau der Rechtsordnung eine grosse Rolle. Bei Normkollisionen zwischen Normen unterschiedlicher Stufe geht das höherrangige Prinzip vor. Ergeben die andern Auslegungsmethoden unterschiedliche Ergebnisse, von denen eines gegen höherstufes Recht verstossen würde, so gibt die systematische Auslegung den Ausschlag, indem sie die dem höherstufes Recht konforme Auslegung stützt²². Bei der *verfassungskonformen Auslegung* handelt es sich um einen Anwendungsfall der systematischen Auslegung. So hat der Staatsgerichtshof als Verwaltungsgerichtshof festgehalten, dass bei der Frage der Einforderung von Verzugszinsen für Steuerforderungen diejenige Interpretation abzulehnen sei, die dem "grund-

¹⁹ Vgl. das Vorgehen in StGH 1994/19, Urteil vom 11.12.1995, LES 1997, S. 73 (77); StGH 1994/25, Urteil vom 23.5.1996, LES 1996, S. 191 (194) oder StGH 1995/5, Urteil vom 27.6.1996, LES 1997, S. 1 (7); Häfelin/Haller Nr. 82 ff.; Wolff I, S. 141; Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 131.

²⁰ Vgl. z.B. StGH 1994/8, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 23 (26); VBI 1995/14, Entscheidung vom 12.4.1995, LES 1995, S. 76 (77); VBI 1993/52, Entscheidung vom 23.2.1994, LES 1994, S. 117; LGVK G 12/82, Entscheidung vom 7.6.1982, LES 1984, S. 112 (113 f.); VBI 1979/31, Entscheidung vom 17.10.1979, LES 1982, S. 63; StGH, Urteil vom 6.10.1960, ELG 1955-61, S. 151 (154); StGH, Urteil vom 6.10.1960, ELG 1955-61, S. 169 (171).

²¹ Vgl. StGH 1979/3, Entscheidung vom 16.10.1979, LES 1981, S. 109 (110).

²² Vgl. z.B. StGH 1991/14, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 73 (76); VBI 1993/52, Entscheidung vom 23.2.1993, LES 1994, S. 117 f.; StGH 1993/5, Urteil vom 16.12.1993, LES 1994, S. 39 (41); StGH 1994/8, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 23 (26) und StGH 1990/7, Urteil vom 21.11.1990, LES 1992, S. 10 (11) auch zur EMRK-konformen Auslegung; BVerfGE 92, S. 191 (197); Höfling, S. 45 f.; Walter/Mayer Nr. 135; Antonioli/Koja, S. 105; Adamovich/Funk, S. 59; Adamovich u.a., Staatsrecht, S. 42 sprechen allgemein von "rechtskonformer" Auslegung.

Auslegungsmethoden

legenden Gebot steter verfassungskonformer Auslegung²³ widerspreche. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat hervorgehoben, dass dann, "wenn die anerkannten Auslegungsmethoden kein eindeutiges Ergebnis zeitigen ... schliesslich die verfassungskonforme Auslegung heranzuziehen"²⁴ sei.

In einem eindrücklichen Beispiel hat der Staatsgerichtshof die Grenzen verfassungskonformer Auslegung gezeigt. Das Obergericht hatte festgehalten, dass die einverständliche Trennung gemäss Art. 50 ff. des Ehegesetzes die Ehetrennungsklage nach Art. 57 Ehegesetz nicht ausschliesse²⁵. Es tat dies mit der vom Staatsgerichtshof ausdrücklich gebilligten Begründung, dass die persönliche Freiheit gemäss Art. 32 Abs. 1 LV übermässige persönliche, privatrechtliche Bindungen verbiete wie dies auch Art. 38 PGR vorsehe. "Es kann deshalb kein Zweifel bestehen, dass umgekehrt die grundrechtliche Garantie der persönlichen Freiheit ... diesen Normaspekt ebenfalls beinhaltet. Der Gesetzgeber darf kein Rechtsinstitut schaffen, das den einzelnen in einem Ausmass einschränkt, das für jeden privatrechtlichen Vertrag die Nichtigkeit zur Folge hätte. Die Unauflöslichkeit der einverständlich getrennten Ehe verstösst deshalb gegen Art. 32 Abs. 1 LV"²⁶, obwohl der Wortlaut des Ehegesetzes eine solche Auslegung nahelegt. Aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmungen über die einverständliche Ehetrennung ergab sich freilich, dass der Gesetzgeber dieses Institut so gewollt hat. "Eine verfassungskonforme Auslegung nicht nur gegen den Wortlaut, sondern auch gegen den Willen des Gesetzgebers ist aber keinesfalls zulässig"²⁷. Der Staatsgerichtshof hat damit die interpretative Umdeutung der Normen nicht erlaubt, aber die Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen festgestellt und den Gesetzgeber zur Anpassung des Ehegesetzes aufgefordert.

²³ StGH 1993/5, Urteil vom 16.12.1993, LES 1994, S. 39 (41). Auch der österreichische Verfassungsgerichtshof folgt stets der verfassungskonformen Auslegung, vgl. VfGH vom 3.3.1995, ÖJZ 1996, S. 587.

²⁴ VBI 1993/52, Entscheidung vom 23.2.1993, LES 1994, S. 117; vgl. ähnlich VBI 1996/17, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1997, S. 40 (43). Siehe als weiteres Beispiel StGH 1994/25, Urteil vom 23.5.1996, LES 1996, S. 191 (194).

²⁵ Vgl. OG Nz 143/80, Beschluss vom 29.8.1995, LES 1986, S. 52.

²⁶ Vgl. StGH 1995/12, Urteil vom 31.10.1995, LES 1996, S. 55 (58).

²⁷ Vgl. StGH 1995/12, Urteil vom 31.10.1995, LES 1996, S. 55 (60).

Auslegung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts

Im Hinblick auf das Völkerrecht sind die nationalen Rechtssätze *völkerrechtskonform* auszulegen; dies gilt namentlich für die Europäische Menschenrechtskonvention²⁸. Im Recht der Europäischen Union ist ferner die richtlinienkonforme Auslegung des nationalen Rechts vom Europäischen Gerichtshof in Luxemburg anerkannt²⁹.

4. Historische oder zeitgemässe Auslegung

Die historische Auslegung stellt auf den Normsinn ab, der zur Zeit ihrer Entstehung als der zutreffende angesehen wurde. Eine Norm gilt so, wie sie der Gesetzgeber ursprünglich verstanden wissen wollte. Bei der *subjektiv-historischen Interpretation* ist der subjektive Wille des historischen Gesetzgebers massgebend; d.h. es ist auf die Meinungen abzustellen, die in den konkreten Landtagsdebatten zu diesem Gesetz abgegeben worden sind³⁰. Dabei hat es die Verwaltungsbeschwerdeinstanz abgelehnt, ehemalige Parlamentarier, die an der Ausarbeitung eines Gesetzes beteiligt waren, als Zeugen vorzuladen, um eine möglichst wahrheitsgetreue entstehungszeitliche Interpretation zu ermöglichen³¹. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz begründete ihren Entscheid damit, dass eine objektive Feststellung des Willens des Gesetzgebers nicht mehr möglich sei. Der Entscheid ist im Ergebnis richtig. Die Begründung ist indes wenig überzeugend. Nach dieser Argumentation wäre der Zeugenbeweis stets untauglich. Wäre hingegen eine objektive Feststellung des Willens des Gesetzgebers durch die Parlamentarier im Zeugenstand möglich, so würden diese die *“bouche de la loi”*³² darstellen. Die Parlamentarier interpretieren nachgerade *“authentisch”*. Eine derartige Zeugenbefragung wäre mit der Gewaltenteilung nicht zu vereinbaren. Die legislative Körperschaft könnte direkt Einfluss auf hängige Prozesse und die Rechtsprechung nehmen.

²⁸ Vgl. StGH 1990/7, Urteil vom 21.11.1990, LES 1992, S. 10 (11) zur EMRK-konformen Auslegung.

²⁹ Vgl. das Urteil C-91/92 vom 14.7.1994, Paola Faccini Dori gegen Recreb Srl, Slg. 1994, I - 3325 (3357 m.H.); Adamovich u.a., Staatsrecht, S. 43.

³⁰ Vgl. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht, Nr. 132; Häfelin/Haller Nr. 87.

³¹ Vgl. VBI 1946/17 vom 25.11.1946, ELG 1946-47, S. 53.

³² So die berühmte Formulierung von Montesquieu, Vom Geist der Gesetze, XI. Buch, 6. Kapitel, S. 221.

Auslegungsmethoden

Die subjektiv-entstehungszeitliche Auslegung hat bei den liechtensteinischen Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts eine vorrangige Bedeutung, wenn es sich um ein jüngeres Gesetz handelt, dessen Entstehung sich in den Materialien einwandfrei nachweisen lässt³³. Die Bindung an das Gesetz ist in diesem Falle enger und lässt nur dann Spielraum für eine richterliche Rechtsfortbildung, wenn die Materialien keine genügende Auskunft geben. Als Beispiel für die subjektiv-historische Auslegung sei ein Urteil der Verwaltungsbeschwerdeinstanz vom 27. November 1985 aufgeführt³⁴:

“Es scheint, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung der Erfordernisse, die an den Nachweis einer kaufmännischen Befähigung im Sinne von Art. 180a PGR zu stellen sind, vermehrt die Art der praktischen Betätigung bzw. die Art des Wissenserwerbs regeln wollte, als die Quelle”.

Der österreichische Verfassungsgerichtshof legt das Bundesverfassungsgesetz fast ausschliesslich nach der subjektiv-historischen Methode aus³⁵. Einem über die Auslegung zu gewinnenden zeitgemässen Verfassungsverständnis wird jeder Weg versperrt; die Verfassung wird gewissermassen “versteinert”. Die Literatur spricht in diesem Zusammenhang zu Recht von der “*Versteinierungstheorie*” des Verfassungsgerichtshofes³⁶.

³³ Vgl. als Beispiele VBI 1996/17, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1997, S. 40 (43); VBI 1994/11, Entscheidung vom 27.4.1994, LES 1994, S. 122 (125); VBI 1993/52, Entscheidung vom 23.2.1994, LES 1994, S. 117 (118); StGH 1990/13, Urteil vom 3.5.1991, LES 1991, S. 136 (139 f.). StGH 1988/2, Urteil vom 25.10.1988, LES 1989, S. 50 (52); StGH 1988/3, Urteil vom 25. Oktober 1988, LES 1989, S. 53 (55); StGH 1988/5, Urteil vom 25. Oktober 1988, LES 1989, S. 56 (58); StGH 1989/6, Urteil vom 3.11.1989, LES 1990, S. 43 (44); letztere zu Art. 6 des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechts in der Fassung des Gesetzes vom 11.7.1974, LGBl. 1974, Nr. 50; StGH 1982/29, Urteil vom 15.10.1982, LES 1983, S. 77 (80).

³⁴ VBI 1985/30, Entscheidung vom 27.11.1985, LES 1986, S. 31. Vgl. ferner die subjektiv-entstehungszeitliche Auslegung in VBI 1993/52, Entscheidung vom 23.2.1993, LES 1994, S. 117 (118); VBI 1981/1, Entscheidung vom 1.7.1981, LES 1981, S. 7 (8).

³⁵ Vgl. Adamovich u.a., Staatsrecht, S. 40 f.; Beispiel: VfGH G 1256/95 vom 27.9.1995, EuGRZ 1996, S. 106 (107).

³⁶ Vgl. Adamovich u.a., Staatsrecht, S. 41; Antonioli/Koja, S. 105; die Versteinierungstheorie wird durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof soweit angewandt als bundesstaatliche und organisatorische Fragen betroffen sind. Danach sind unbestimmte Verfassungsrechtsbegriffe nach ihrem historischen Sinngehalt im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens auszulegen, vgl. Adamovich/Funk, S. 60 m.H.; Willoweit, S. 199, Anm. 18.

Auslegung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts

Bei einer historischen Auslegung muss allerdings die konkrete Auseinandersetzung mit den Gesetzgebungsmaterialien hinzutreten. Dazu gehören Berichte und Anträge der Regierung sowie die Beratungen im Landtag gemäss den Protokollen³⁷. Zum Teil fehlen in den Urteilen diese Angaben³⁸, warum der Gesetzgeber eine solche Regelung subjektiv gewollt hat. Es handelt sich eher um Mutmassungen, als um eine effektiv historische Auslegung. Ferner setzt der Rückgriff auf die Materialien voraus, dass "der Entstehungsgeschichte einer Neuregelung zu entnehmen ist, warum eine Bestimmung bisher in der Rechtsanwendung nicht zu befriedigen vermochte und der Gesetzgeber sie daher geändert wissen wollte"³⁹.

Demgegenüber zieht die *objektiv-historische Auslegung* die Bedeutung einer Norm heran, die durch die allgemeine gesellschaftliche Anschauung zur Zeit ihrer Entstehung bestimmt war⁴⁰. Damit wird nebst dem subjektiven Willen des historischen Gesetzgebers vor allem auf die allgemeine Anschauung in der Entstehungszeit abgestellt. Es ist allerdings nicht einfach, diese "allgemeine Anschauung" festzustellen⁴¹.

Die *zeitgemässe Auslegung* stellt auf den Sinn der Norm ab, wie er sich zur Zeit der Rechtsanwendung ergibt⁴². Es gibt im Verfassungsrecht zentrale Fragen, bei denen der Wille des historischen Verfassungsgebers besonders respektiert werden will. Im Sinne der subjektiv-entstehungszeitlichen Interpretation hatte es der Staatsgerichtshof abgelehnt, das Frauenstimmrecht über eine Verfassungsneuinterpretation einzuführen⁴³. So räumte Art. 57 der Verfassung von 1862⁴⁴ und die Landeswahlordnung von 1921 das Stimmrecht nur den Männern ein, ohne dass dies als der Verfassung von 1921 widersprechend angesehen wurde. Der Staatsgerichtshof orientierte sich an den bislang vorwiegend negativen Entscheiden des Stimmvolkes. Dieses verwarf die entsprechenden Verfassungsänderungen 1971 und 1973; 1976 stimmte es dem Frauenstimmrecht nur auf Gemein-

³⁷ Siehe als mustergültiges Beispiel VBI 1993/52, Entscheidung vom 23.2.1994, LES 1994, S. 117 (118) oder StGH 1990/17, Urteil vom 29.10.1991, LES 1992, S. 12 (17).

³⁸ So etwa in VBI 1985/30, Entscheidung vom 27.11.1985, LES 1986, S. 31.

³⁹ VBI 1995/13, Entscheidung vom 10.5.1995, LES 1995, S. 80 (81).

⁴⁰ Vgl. Häfelin/Haller Nr. 92 ff.

⁴¹ So hat das Bundesgericht im Waadtländer Frauenstimmrechtsfall, BGE 83 I 180 f., diese allgemeine Anschauung schlicht behauptet.

⁴² Vgl. Häfelin/Haller Nr. 96 ff.

⁴³ Vgl. StGH 1982/1–25, Urteil vom 1.7.1982, LES 1983, S. 69 (72 f.).

⁴⁴ Text: Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein, LPS 8 (1981), S. 273 ff.

Auslegungsmethoden

deebene zu (Art. 110^{bis} LV). Die bereits erfolgten politischen Auseinandersetzungen verwehrt dem Staatsgerichtshof nach seinem Selbstverständnis als Verfassungsgericht die interpretatorische Einführung des Frauenstimmrechts: "Die Frage der Einführung des Frauenstimmrechts in Landesangelegenheiten ist somit keine Frage, die justitiabel ist, d.h. durch Urteil des Staatsgerichtshofes entschieden werden kann, sondern nur auf politischem Wege nämlich, wie erwähnt, durch Verfassungsänderung"⁴⁵. Allerdings handelt es sich genau genommen nicht um eine Frage der Justitiabilität, sondern der Gewaltenteilung und des Vorranges der verfassungsgebenden Gewalt. Mit der Änderung der politischen Grosswetterlage kann auch dieser Vorrang stark relativiert werden, so dass plötzlich die richterliche Einführung des Frauenstimmrechts möglich wird⁴⁶. Dieses Beispiel zeigt eindrücklich, dass Rechtsprechung – und insbesondere die Verfassungsrechtsprechung – alles andere als der methodisch einseitige Nachvollzug der Gesetze und der Verfassung ist. Vielmehr handelt es sich dabei um das Wahrnehmen einer politischen Funktion im Gefüge der Gewaltenteilung.

5. Teleologische Auslegung und Auslegung von Ausnahmebestimmungen

Die teleologische Auslegung stellt auf Zweck und Ziel der Rechtsnorm und eines Gesetzes ab⁴⁷. Dabei ist es wichtig, dass der Zweck in der Rechtsnorm oder im betreffenden Gesetz bereits enthalten sein muss; es wäre unzulässig, normfremde Zwecke in die Norm hineinzulegen⁴⁸. In der Praxis hat die teleologische Auslegung eine grosse Bedeutung⁴⁹.

⁴⁵ Vgl. StGH 1982/1–25, Urteil vom 28.4.1982, LES 1983, S. 69 (73). Diese Rechtsprechung entspricht vollumfänglich dem Urteil des Bundesgerichts BGE 83 I 173, das mit eben dieser Begründung die richterliche Einführung des Frauenstimmrechts ablehnte.

⁴⁶ Vgl. etwa das schweizerische Bundesgericht gegenüber dem Schweizer Kanton Appenzell I.Rh. BGE 116 Ia 359; anders noch bei den Waadtländer Frauen, BGE 83 I 180 f.

⁴⁷ Vgl. Antonioli/Koja, S. 97; Wolff I, S. 142; Häfelin/Haller Nr. 99 f.

⁴⁸ Vgl. VBI 1995/3, Entscheidung vom 12.4.1995, LES 1995, S. 75 oder VBI 1993/8, Entscheidung vom 12.3.1995, LES 1995, S. 134 spricht von der "ratio legis" des anzuwendenden Gesetzes; vgl. auch VBI 1996/17, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1997, S. 40 (43); ebenso StGH 1967/2, Entscheidung vom 6.5.1968, ELG 1967–72, S. 219 (221); Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 131; Häfelin/Haller Nr. 101.

⁴⁹ Für Deutschland bewertet Wolff I, S. 142 die teleologische Auslegung als die wichtigste; für Österreich anerkennen Antonioli/Koja, S. 106 "eine gewisse Rolle".

Der Staatsgerichtshof stellte fest, dass die behördliche Praxis bei einer *Ausnahmeregelung* nicht derart restriktiv sein dürfe, dass "kaum mehr Anwendungsfälle bestehen"⁵⁰. Das Ziel der Vermeidung von Härtefällen und offensichtlichen Unzweckmässigkeiten bestimmt die Ausnahmeregelung⁵¹; es handelt sich um eine typisch teleologische Auslegung. Die teleologische Auslegung spielt in der Tat bei Ausnahmebestimmungen eine grosse Rolle⁵². Diese gestatten eine im Prinzip verbotene Tätigkeit, zum Beispiel die Errichtung einer Baute im Nichtbaugebiet. Sie gestatten es, "die generell-abstrakte Regelung zu durchbrechen und eine dem Einzelfall Rechnung tragende Sonderlösung zu verwirklichen"⁵³. Selbstverständlich sind Ausnahmeregelungen nur dann zulässig, wenn sie gesetzlich vorgesehen sind; aus allgemeinen (nicht gesetzlich vorgesehenen) Billigkeitsgründen darf keinesfalls vom Gesetz abgewichen werden⁵⁴. Denn die Gesetzmässigkeit der Verwaltung aus Art. 92 Abs. 2 LV gewährleistet die Rechtssicherheit⁵⁵. "Eine Ausnahmegewilligung ist nur dort zulässig, wo besondere Verhältnisse bestehen. Es muss sich um einen Sonderfall handeln, bei welchem die Anwendung der Regel zu Härten und Unbilligkeiten führen würde. ... Liessen sich die Überlegungen, mit denen die Ausnahmegewilligung begründet wird, für eine Vielzahl von Fällen anstellen, so bestünde keine Ausnahmesituation"⁵⁶. Die Praxis der Ausnahmegewilligung darf nicht derart grosszügig gehandhabt werden, dass der Gesetzeszweck unterlaufen wird⁵⁷. Ausnahmegewilligungen sollen nur im Einzelfall in Berücksichtigung einer besonderen Sachlage gewährt werden⁵⁸, dabei hat ein Abwägen der im Spiel stehenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfolgen⁵⁹. Eine Ausnahme-

⁵⁰ StGH 1988/2, Urteil vom 25.10.1988, LES 1989, S. 50 (53); vgl. die ähnlichen Formulierungen in StGH 1988/3, Urteil vom 25. Oktober 1988, LES 1989, S. 53 (56); StGH 1988/5, Urteil vom 25. Oktober 1988, LES 1989, S. 56 (58 f.).

⁵¹ Vgl. z.B. VBI 1995/82, Entscheidung vom 6.12.1995, LES 1996, S. 131 (134); VBI 1986/6, Urteil vom 12.11.1986, LES 1987, S. 56 (58).

⁵² Vgl. VBI 1993/52, Entscheidung vom 23.2.1994, LES 1994, S. 117.

⁵³ Vgl. StGH 1984/14, Urteil vom 28.5.1986, LES 1987, S. 36 (40).

⁵⁴ Vgl. VBI 1990/40, Entscheidung vom 9.11.1994, LES 1995, S. 41 (43).

⁵⁵ Vgl. S. 171.

⁵⁶ Vgl. VBI 1995/21, Entscheidung vom 5.7.1995, LES 1995, S. 137 (139); vgl. auch VBI 1996/2, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 135 (138).

⁵⁷ Vgl. VBI 1995/21, Entscheidung vom 5.7.1995, LES 1995, S. 137 (139); VBI 1996/17, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1997, S. 40 (44); VBI 1983/21, Entscheidung vom 20.6.1996, Erw. II.d), nicht veröffentlicht.

⁵⁸ Vgl. StGH 1984/14, Urteil vom 28.5.1986, LES 1987, S. 36 (40).

⁵⁹ Vgl. VBI 1995/21, Entscheidung vom 5.7.1995, LES 1995, S. 137 (142).

Auslegungsmethoden

bewilligung bezweckt lediglich, im Einzelfall Härten und offensichtlich ungewollte Auswirkungen zu beseitigen, die mit dem Erlass der Norm nicht beabsichtigt waren⁶⁰. Die gesetzlichen Bestimmungen enthalten bei der Erteilung von Ausnahmbewilligungen regelmässig Entscheidungsermessen. Somit besteht kein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Ausnahmbewilligung. Gleichwohl dürfen Ausnahmbewilligungen "nicht willkürlich zugestanden oder verweigert werden, und die Behörde muss jede rechtungleiche Behandlung der Bürger nach Möglichkeit vermeiden"⁶¹. Ferner ist das Phänomen der Ermessensschumpfung bekannt. Danach kann die Rechtsgleichheit in einem besonderen Fall wegen Vorliegens der erforderlichen tatbeständlichen Voraussetzungen geradezu gebieten, dass eine Ausnahmbewilligung erteilt wird. Insofern kann ein Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmbewilligung entstehen. Ausnahmeregelungen dürfen deshalb weder grundsätzlich einschränkend⁶² noch grundsätzlich grosszügig ausgelegt werden.

In gewisser Weise betrifft auch die Auslegung der Grundrechtsschranken die Auslegung von "Ausnahmebestimmungen". Das Grundrecht soll als Grundsatz und dessen Einschränkung als Ausnahme gelten. Aus diesem Grunde hat der Staatsgerichtshof zu Recht festgehalten, dass "eine dieses Grundrecht beschränkende Gesetzesvorschrift grundsätzlich nicht ausdehnend ausgelegt werden"⁶³ dürfe. Vielmehr ist bei der Auslegung von Grundrechtsschranken das betreffende Grundrecht in "vollem Umfang"⁶⁴ zu berücksichtigen. Es handelt sich in diesem Zusammenhang ebenfalls um eine teleologische Interpretation, welche den objektivrechtlichen Gehalt der Grundrechte in die Gesetzesauslegung einbringt⁶⁵.

Die teleologische Auslegung steht in einem gewissen Gegensatz zur Verbalinterpretation; sie kann eine zu wörtliche Auslegung verhindern. So hat die Landesgrundverkehrskommission festgehalten, dass eine zu

⁶⁰ Vgl. VBI 1983/21, Entscheidung vom 20.6.1996, Erw. II.d), nicht veröffentlicht.

⁶¹ Vgl. StGH 1984/14, Urteil vom 28.5.1986, LES 1987, S. 36 (40); VBI 1983/21, Entscheidung vom 20.6.1996, Erw. II.e), nicht veröffentlicht.

⁶² Vgl. VBI 1993/52, Entscheidung vom 23.2.1994, LES 1994, S. 117; aber a.A. und m.E. unhaltbar StGH 1983/7, Urteil vom 15.12.1983, LES 1984, S. 74 (76) und StGH 1982/29, Urteil vom 15.10.1982, LES 1983, S. 77.

⁶³ StGH 1994/8, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 23 (26); StGH 1991/8, Urteil vom 19.12.1991, LES 1992, S. 98.

⁶⁴ StGH 1994/8, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 23 (26).

⁶⁵ Vgl. Hangartner II, S. 27 ff.

Auslegung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts

enge Auslegung von Art. 4 Abs. 2 lit. k aGVG⁶⁶ zum Begriff der Gleichwertigkeit "in dem Sinne, dass Klafter gegen Klafter getauscht werden muss, unvertretbar erscheint, weil in der Praxis dann nie ein solch gleichwertiger Tausch zustandekommen könnte"⁶⁷. Diese Rechtsprechung erscheint richtig; denn auch bei der teleologischen Auslegung ist zunächst vom Wortlaut auszugehen⁶⁸. Liegen triftige Gründe vor, dass der Wortlaut – so wie er für den Ausleger lautet und zu Ohren kommt – den Sinn nicht richtig wiedergibt, so "kommt der Besinnung auf den Zweck einer Gesetzesbestimmung eine vorrangige Bedeutung zu"⁶⁹.

6. Komparative Auslegung (Rechtsvergleichung)

Die Rechtsvergleichung spielt vor den liechtensteinischen Gerichtshöfen als *eine eigentliche Auslegungsmethode*⁷⁰ eine grosse Rolle. Dies rührt zum einen daher, dass ein gewichtiger Teil der gesetzlichen Regelungen von den Nachbarstaaten Schweiz und Österreich kraft staatsvertraglicher oder faktischer Übernahme auch im Fürstentum Liechtenstein Geltung haben. Namentlich im Hinblick auf das faktisch oder staatsvertraglich übernommene Recht ist es üblich, dass die Verwaltungsbeschwerdeinstanz direkt an die ausländische Rechtsprechung anknüpft und diese wie die eigene Rechtsprechung behandelt⁷¹. Zum zweiten ist als Grund für die starke Stellung der komparativen Auslegung die Tatsache zu nennen, dass unter den Richtern des Staatsgerichtshofes (nicht aber der Verwaltungsbeschwerdeinstanz) stets ein

⁶⁶ Nach Art. 3 Abs. 1 lit. b GVG benötigt man für Tauschgeschäfte keine Bewilligung mehr.

⁶⁷ Vgl. LGVK G 5/80, Entscheidung vom 3.6.1980, LES 1982, S. 108 (109).

⁶⁸ Vgl. StGH 1995/21, Urteil vom 23.5.1996, LES 1997, S. 18 (26); StGH 1995/5, Urteil vom 27.6.1996, LES 1997, S. 1 (8).

⁶⁹ Häfelin/Haller Nr. 103.

⁷⁰ Vgl. Höfling, S. 46 f.; Bydlinki, S. 386, 461 ff. ist vor dem Hintergrund seines positivistischen Denkens zurückhaltend; Wolff I, S. 142.

⁷¹ Vgl. im Strassenverkehrsrecht die Beispiele VBI 1992/2, Entscheidung vom 8.4.1992, LES 1992, S. 100; VBI 1994/10, Entscheidung vom 27.4.1994, LES 1994, S. 121; VBI 1980/29, Entscheidung vom 22.10.1980, LES 1982, S. 171; VBI 1993/50, Entscheidung vom 23.2.1994, LES 1994, S. 116; VBI 1978/18, Entscheidung vom 22.11.1978, LES 1981, S. 59: "Wir sehen keine Möglichkeit, ein Gesetz, das aufgrund des Zollvertrages bei uns Anwendung findet, anders zu handhaben als die von der gleichen Rechtsmaterie betroffenen Kantone". Das gilt auch bei der Verordnung zur Begrenzung der Zahl der Ausländer, LGBl. 1990/67, VBI 1994/1, Entscheidung vom 16.3.1994, LES 1994, S. 118 f.

Auslegungsmethoden

Österreicher und ein Schweizer sind, und dass die liechtensteinischen Richter ihre Ausbildung entweder in der Schweiz oder in Österreich erhalten haben⁷².

Auch bei der *faktischen, nicht staatsvertraglich vereinbarten Übernahme ausländischen Rechts* spielt die Rechtsvergleichung eine besondere Rolle. Das Fürstentum Liechtenstein hat zum Teil Gesetze integral von Österreich und der Schweiz übernommen⁷³. Es lag daher auf der Hand, dass sowohl im Privatrecht als auch im öffentlichen Recht die Rechtsprechung von Österreich⁷⁴ und von der Schweiz⁷⁵ komparativ herangezogen wird. Vereinzelt wird auch auf die Rechtsprechung deutscher Höchstgerichte verwiesen⁷⁶. Die Übernahme ausländischen Rechts ist für den Kleinstaat Liechtenstein eine grosse Hilfe. Die liechtensteinischen Behörden und Gerichte können damit die entsprechende ausländische Rechtsprechung fruchtbar machen. Die Rechtsvergleichung muss sich freilich auf vergleichbare Tatbestände und Rechtsfragen

⁷² Vgl. Karl Kohlegger, Als österreichischer Richter in Liechtenstein, in: Festgabe zum 60. Geburtstag von Herbert Batliner, Vaduz 1988, S. 281 ff.; Brandstätter, S. 65; Waschkuhn, System, S. 210; Hoch, Verfahrensgarantien, S. 106.

⁷³ Vgl. S. 24.

⁷⁴ Vgl. StGH 1981/5, Urteil vom 14.4.1981, LES 1982, S. 57 (59) zu einem Problem der Rechtsgleichheit gemäss Art. 31 LV unter Hinweis auf den österreichischen Verfassungsgerichtshof, Slg. 3568, 4028, 4242 und 6471; ebenso bei den ähnlichlautenden Art. 33 Abs. 1 LV und Art. 83 Abs. 3 B-VG: StGH 1981/12, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 125 (126); zu den unbestimmten Rechtsbegriffen: StGH 1975/4, Urteil vom 15.9.1975, ELG 1973-78, S. 388 (393) unter Hinweis auf den österreichischen Verfassungsgerichtshof, Slg. 42/21/1962; StGH 1962/1, Urteil vom 1.5.1962, ELG 1962-66, S. 191 (zum Wahlrecht mit umfangreichen Hinweisen auf die österreichische und schweizerische Rechtsprechung); StGH 1991/15, Urteil vom 2.5.1991, LES 1991, S. 77 (79 f.) unter Hinweis auf das österreichische und schweizerische Strafrecht.

⁷⁵ Vgl. z.B. StGH 1984/2, Urteil vom 30.4.1984, LES 1985, S. 65 (69); StGH 1979/7, Gutachten vom 11.12.1979, LES 1981, S. 116 (118) beide betreffend den Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht; zum Waldbegriff, da die Legaldefinition der Verordnung zur Waldordnung von 1865, LGBl. 1866/5 der schweizerischen Legaldefinition entspricht, vgl. VBI 1973/40, Entscheidung vom 15.11.1978, LES 1980, S. 33: "... so dass bei der Auslegung des Gesetzes neben der liechtensteinischen Rechtsprechung auch die einschlägige schweizerische Judikatur hilfsweise beigezogen werden kann", vgl. auch S. 34 wo ausführlich ein Entscheid einer Schweizer Instanz zur Begründung der Entscheidung herangezogen wird (auch das neue Waldgesetz vom 25.3.1991, LR 921.0 lehnt sich eng an das neue schweizerische Waldgesetz an), ebenso VBI 1993/50, Entscheidung vom 23.2.1994, LES 1994, S. 116. Zur Rechtsstellung der Staatsverträge im innerstaatlichen Stufenbau der Rechtsordnung, vgl. StGH 1978/8, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 5 (7); zur Tragweite der Vorstellung StGH 1994/14, Urteil vom 3.10.1994, LES 1995, S. 7 (10); zur Rechtshilfe in Strafsachen StGH 1995/5, Urteil vom 27.6.1996, LES 1997, S. 1 (8). Vgl. zur Übernahme der höchstrichterlichen Rechtsprechung der Schweiz zu Art. 4 Abs. 2 BV S. 213.

⁷⁶ Vgl. z.B. StGH 1994/8, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 23 (27).

Auslegung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts

beziehen⁷⁷, die im österreichischen bzw. schweizerischen "Parallelrecht" gleichermaßen geregelt sind. Die rechtliche Vorzugsbehandlung der Liechtensteinischen Landesbank⁷⁸ hatte der Staatsgerichtshof beispielsweise damit gerechtfertigt, dass auch die Österreichische und Schweizerische Nationalbank gegenüber den privaten Geschäftsbanken Sonderrechte hätten⁷⁹. Damit liege keine Verletzung der Rechtsgleichheit des Art. 31 LV vor. Dieser Vergleich hinkt, denn die Liechtensteinische Landesbank ist keine Zentralbank mit dem Recht zur Notenausgabe. Liechtenstein hat vielmehr die entsprechenden Kompetenzen im Währungsvertrag an die Schweizerische Nationalbank abgetreten⁸⁰. Die Tätigkeit der Landesbank lässt sich daher überhaupt nicht mit einer Zentralbank vergleichen. Sie ähnelt vielmehr einer Schweizer Kantonalbank. Sie ist im wesentlichen den privaten Geschäftsbanken gleichgestellt und besitzt keine Sonderrolle⁸¹. Dieses Beispiel mahnt zur Vorsicht und zeigt, dass die Rechtsvergleichung Tücken hat⁸². Sie darf nur dann zur Begründung eines Urteils herangezogen werden, wenn alle Umstände der ausländischen Regelung genau abgeklärt und aufgeführt werden⁸³.

⁷⁷ Vgl. StGH 1980/4, Entscheidung vom 10.12.1980, LES 1981, S. 187 (188).

⁷⁸ Art. 9 Abs. 2 des (alten) Gesetzes über die Liechtensteinische Landesbank, LGBl. 1955/13, wonach die Landesbank das Recht hat, sich auch ohne gerichtliche Ermächtigung oder Mitwirkung oder auch ausserhalb eines über das Vermögen des Schuldners verhängten Konkurses aus den in ihrem Besitze befindlichen Geldern, Wechseln, Wertpapieren und sonstigen Bestandteilen des schuldnerischen Vermögens auf jede ihr geeignete erscheinende Art bezahlt zu machen.

⁷⁹ Vgl. StGH 1978/6, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 3 (5).

⁸⁰ Gemäss Art. 2 Abs. 2 des Währungsvertrages vom 19.6.1980, LGBl. 1981/52, LR 0.951.910.11.

⁸¹ Davon geht auch der Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zur Schaffung eines Gesetzes über die Liechtensteinische Landesbank vom 25.2.1992, S. 4, 6 f., 12 f. aus.

⁸² Insofern berechtigterweise zurückhaltend Bydliniski, S. 463.

⁸³ Weiteres Beispiel für eine fehlerhafte Rechtsvergleichung: In StGH 1978/8, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 5 (7), hält der Staatsgerichtshof unter Hinweis auf die Frigerio-Rechtsprechung (BGE 94 I 678) dafür, dass parlamentarisch genehmigte Staatsverträge nur durch innerstaatlich gleich- oder höherrangiges Recht abgeändert, ergänzt oder gar aufgehoben werden könnten. Das Bundesgericht hat selbstverständlich nicht eine derart völkerrechtsfeindliche Haltung eingenommen; vielmehr gilt der Grundsatz "pacta sunt servanda", vgl. Yvo Hangartner, *Völkerrecht und schweizerisches Landesrecht*, in: Festschrift für Arnold Koller, Bern u.a. 1993, S. 651 ff. und Yvo Hangartner, *Ende oder Weiterführung der Schubert-Praxis*, AJP 1997, S. 636 f. Richtig dagegen sind StGH 1993/6, Urteil vom 23.11.1993, LES 1994, S. 41 (46); StGH 1993/18, Urteil vom 16.12.1993, LES 1994, S. 54 (59); StGH 1993/21, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 10 (15). StGH 1974/12, Urteil vom 17.1.1975, ELG 1973-78, S. 372 (380) gibt BGE 99 Ib 39 richtig wieder.

Auslegungsmethoden

Auch zum *selbständigen liechtensteinischen Recht* lassen sich aus der Rechtsvergleichung wertvolle Gesichtspunkte entnehmen⁸⁴. So füllte der Oberste Gerichtshof eine echte Gesetzeslücke "durch einen Analogieschluss zu verwandten in- und ausländischen Gesetzen"⁸⁵. Solche Analogieschlüsse seien auch im Bereich des strafrechtlichen Verfahrens zulässig. Der Staatsgerichtshof berief sich im selben Verfahren als Rechtsmittelinstanz nicht auf eine Lücke, sondern auf die Polizeigeneralklausel⁸⁶. Es ist allerdings wichtig, dass das ausländische Recht nicht direkt, sondern analog⁸⁷ oder sachgemäss (*mutatis mutandis*)⁸⁸ herangezogen wird. Dies erlaubt es, nötigenfalls Besonderheiten der liechtensteinischen Rechtsordnung zu berücksichtigen. In diesem Sinne kann ausländisches Recht sinngemäss zur Auslegung herangezogen werden und allenfalls eine echte Lücke füllen. "Sinngemäss" bedeutet, dass selbst bei einer Übernahme ausländischen Rechtes eine "Analogie-Automatik" nicht vertretbar ist, da dadurch die Eigenständigkeit der Rechtsgestaltung unzulässig beschränkt würde⁸⁹. Selbstverständlich sind rechtsvergleichende Analogieschlüsse nur dann tragfähig, wenn das ausländische Recht mit der liechtensteinischen Regelung kompatibel ist⁹⁰ und das liechtensteinische Recht selbst keine klaren Aussagen macht⁹¹.

Es ist verständlich, dass die liechtensteinischen Instanzen bei den politischen Rechten, die in den ursprünglichen Bereich der staatlichen Souveränität gehören, der Rechtsvergleichung gegenüber zurückhaltend sind. So hat der Staatsgerichtshof bei den politischen Rechten erklärt, dass er ausländische Beispiele "nur mit grossen Vorbehalten" heranziehen könne⁹². Den "grossen Vorbehalt" hat der Staatsgerichtshof aber

⁸⁴ Vgl. StGH 1988/9, Urteil vom 26.10.1988, LES 1989, S. 59 (61); StGH 1982/29, Urteil vom 15.10.1982, LES 1983, S. 77 (80); vgl. auch StGH 1980/9, Gutachten vom 30.10.1980, LES 1982, S. 8 (9) hinsichtlich der öffentlichrechtlichen Rechtsnatur des Beamten- und Angestelltenrechts nach Beamtengesetz.

⁸⁵ Vgl. die Darlegungen zur Position des OGH in StGH 1986/11, Urteil vom 6.5.1987, LES 1988, S. 45 (46).

⁸⁶ Vgl. StGH 1986/11, Urteil vom 6.5.1987, LES 1988, S. 45 (46 und 48).

⁸⁷ So ausdrücklich StGH 1984/11, Urteil vom 25.4.1985, LES 1986, S. 63 /67).

⁸⁸ Vgl. StGH 1986/7, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 141 (144).

⁸⁹ Vgl. StGH 1994/10, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 28 (30); StGH 1993/13 und 1993/14, Urteil vom 23.11.1993, LES 1994, S. 49 (52).

⁹⁰ Vgl. StGH 1979/4, Entscheidung vom 27.8.1979, LES 1981, S. 111 (112); StGH 1992/12, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 84 (86); vgl. auch VBI 1966/13, Entscheidung vom 26.5.1966, ELG 1962-66, S. 30 (31).

⁹¹ Vgl. StGH 1980/4/V, Entscheidung vom 10.12.1980, LES 1981, S. 187 (188).

⁹² StGH 1982/1-25/V, Entscheidung vom 15.10.1982, LES 1983, S. 74 (76).

doch nicht durchgehalten. In mehreren Urteilen zu den politischen Rechten hat er Ausführungen zum Stimmrecht gemacht und sich dabei ohne Nachweise in der Sache auf das schweizerische Bundesgericht abgestützt⁹³. Die Anlehnung an die Schweiz – selbst in einem so souveränitätsbezogenen Gebiet wie den politischen Rechten – ist deshalb gerechtfertigt, weil die liechtensteinischen Rechtsinstitute stark den politischen Rechten der Schweiz nachgebildet sind. Diese Anlehnung gefährdet die Souveränität Liechtensteins nicht. Der Staatsgerichtshof dürfte die schweizerische Rechtsprechung ohne weiteres deutlich als solche nachweisen.

7. Allgemeine Fragen zu den Auslegungsmethoden

a) Logische Schlussverfahren

Eine Reihe von logischen Operationen wird als Argumentationsweise im Auslegungsprozess verwendet. Es handelt sich nicht um eine eigene Auslegungsmethode, da das logische Schlussverfahren an jede Auslegungsmethode anschliessen kann. Dazu gehört der Schluss vom Kleineren auf das Grössere. Das sog. *argumentum a minori ad maius*⁹⁴ lässt sich an folgendem Beispiel illustrieren: "Wenn es schon in Gemeindeangelegenheiten einer besonderen Verfassungsermächtigung bedarf, um den Frauen die politischen Rechte zu gewähren, dann muss dies umso mehr bei der Gewährung politischer Rechte in den zweifellos wichtigeren Landesangelegenheiten gelten"⁹⁵. Ebenfalls zur logischen Interpretation gehört der Umkehrschluss, das *argumentum e contrario*⁹⁶: Wenn aus einem Tatbestand die bestimmte Rechtsfolge R ergeht, so kann ein wesentlich anderer Tatbestand nicht diesselbe Rechtsfolge R

⁹³ Vgl. StGH 1993/8, Urteil vom 21.6.1993, E. 2.1., LES 1993, S. 91 ff. (96), das Urteil verweist auf: StGH 1990/6, Urteil vom 2.5.1991, LES 1991, S. 133 ff. (135). Erst dieses Urteil weist die schweizerische Rechtsprechung nach (nämlich BGE 114 Ia 432). Die Textpassagen stimmen mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts überein, vgl. z.B. BGE 121 I 141 m.H.

⁹⁴ Vgl. Wolff I, S. 143.

⁹⁵ Vgl. StGH 1982/1–25, Urteil vom 28.4.1982, LES 1983, S. 69 (72).

⁹⁶ Vgl. StGH 1981/7, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 59 (61): "Ein Umkehrschluss aus Art. 4 Abs. 2 Bst. e aGVG (Art. 6 Abs. 1 lit. e GVG) ist schon wegen des beispielhaften Charakters nicht zulässig"; vgl. ferner zum selben Problem LGVK G 1/78, Entscheidung vom 17.11.1978, LES 1981, S. 85 (87).

Auslegungsmethoden

haben. Wichtig ist ferner die von § 7 ABGB vorgesehene *Analogie*: Ähnliche Sachverhalte werden nach entsprechend ähnlichen Rechtsnormen beurteilt. Wird ein Sachverhalt von keiner Rechtsnorm erfasst, so zieht man die Rechtsnorm eines möglichst ähnlich gelagerten Sachverhalts heran⁹⁷. Die Analogie dient häufig dazu, Gesetzeslücken zu schliessen, sie darf aber das Gesetzmässigkeitsprinzip nicht unterlaufen. So bedürfen schwerwiegende Eingriffe in Freiheit und Eigentum einer klaren gesetzlichen Grundlage⁹⁸. Dies bedeutet, dass auf dem Wege des Analogieschlusses nicht etwa eine neue Steuer begründet werden kann⁹⁹. Schliesslich ist auch das *argumentum a fortiori* häufig zu finden. Wenn ein Sachverhalt schon zu einer bestimmten Rechtsfolge führt, so gilt die entsprechende Folge erst recht für den andern, noch deutlicher vorhandenen Sachverhalt¹⁰⁰.

b) Rang der einzelnen Auslegungsmethoden

Die verschiedenen Auslegungsmethoden und logischen Schlussverfahren sind alle gleichrangig; es gibt keine Methode, die für sich einen Vorrang beanspruchen kann¹⁰¹. Allerdings haben die verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegungen eine Vorrangstellung, wenn die andern Auslegungsmethoden mehrere Möglichkeiten offen lassen. Die liechtensteinischen Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts bekennen sich zum *Methodenpluralismus*. Bei jedem Auslegungsproblem hat eine wertende Abwägung stattzufinden, welche Methode den Ausschlag geben soll. "Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination geeignet ist, den wahren Sinn der auszulegenden Norm wiederzugeben"¹⁰². Damit ist insbesondere klargestellt, dass die grammatikalische Auslegung – im Gegensatz zu einzelnen Forderungen aus der Lehre¹⁰³ – keineswegs die einzigrichtige Auslegungsmethode sein kann.

⁹⁷ Vgl. Wolff I, S. 143.

⁹⁸ Vgl. S. 179.

⁹⁹ Vgl. StGH 1972/5, Urteil vom 11.12.1972, ELG 1973–78, S. 349 (351); StGH 1973/2, Urteil vom 2.7.1973, ELG 1973–78, S. 357 (360).

¹⁰⁰ Vgl. Wolff I, S. 143.

¹⁰¹ Vgl. Adamovich u.a., Staatsrecht, S. 33.

¹⁰² VBI 1993/52, Entscheidung vom 23.2.1994, LES 1994, S. 117 unter Hinweis auf Häfelin/Müller Nr. 176.

¹⁰³ Vgl. die Nachweise bei Kley, Rechtsschutz, S. 165 ff.

Auslegung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts

c) Auslegung der Staatsverträge

Die unmittelbar anwendbaren Staatsverträge werden in Liechtenstein durch die zuständigen Instanzen – Verwaltungsbehörden und Gerichte – wie Landesrecht angewendet¹⁰⁴. Dieses System unterscheidet sich grundlegend vom früheren französischen Modell, wonach die Auslegung der Staatsverträge ausschliesslich dem Aussenministerium zustand. Die französischen Gerichte behandelten Auslegungsfragen zu Staatsverträgen deshalb als *Actes de Gouvernement*¹⁰⁵. Seit der GISTI-Entscheidung des Conseil d'Etat¹⁰⁶ besteht dieses Auslegungsmonopol allerdings nicht mehr. In Liechtenstein legt der Gesetzgeber die Verträge insofern aus, als innerstaatlich Umsetzungsmassnahmen erforderlich sind; im übrigen hat der Gesetzgeber aber keine Vorrangstellung bei der Auslegung der Verträge¹⁰⁷. Vielmehr sind die jeweils zuständigen Verwaltungsbehörden und Gerichte "zur Interpretation der direkt anwendbaren Vertragsnormen" verpflichtet, "die für den Ausgang eines anhängigen Streitfalls relevant sind"¹⁰⁸. Ansonsten würden sie eine Rechtsverweigerung begehen. Die liechtensteinischen Instanzen folgen dabei – wie bei den innerstaatlichen Rechtsquellen – dem Methodenpluralismus.

d) Praktikabilität

Gesetze müssen "möglichst so ausgelegt werden, dass sie von den zuständigen Behörden ohne unverhältnismässig grosse Schwierigkeiten angewendet werden können"¹⁰⁹. Die *Praktikabilität einer durch Auslegung gefundenen Lösung* spielt je nach Zusammenhang eine unterschiedliche Rolle. Bei einem leichteren Eingriff in Freiheitsrechte und bei einem Verfahren, das viele Personen betrifft, wird die rechtsanwendende Behörde auf möglichst praktikable Lösungen achten. Dies spielt

¹⁰⁴ Vgl. S. 52.

¹⁰⁵ Vgl. S. 286.

¹⁰⁶ Vgl. Conseil d'Etat vom 29.6.1990, Recueil Dalloz Sirey 1990, S. 560 f.; vgl. dazu Clemens Lerche, Die Kompetenz des französischen Conseil d'Etat zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1990, S. 869 ff.; Kley, Rechtsschutz, S. 270 m.H.

¹⁰⁷ Vgl. StGH 1978/8, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 5 (7).

¹⁰⁸ StGH 1978/8, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 5 (7).

¹⁰⁹ Wolff I, S. 145.

Auslegungsmethoden

etwa im Steuerrecht eine gewichtige Rolle, wenn eine vielleicht zwar gerechtere Ermittlungsmethode zu einem unverhältnismässigen Mehraufwand führen würde¹¹⁰.

e) Auslegung von Verfassungsrecht

Die einzelnen Auslegungsmethoden sind grundsätzlich auf die Interpretation verfassungsrechtlicher Normen anwendbar¹¹¹. Dabei tritt bei der Auslegung der Verfassung das *Prinzip praktischer Konkordanz* hinzu. Die Normen der Verfassung sind jeweils nicht isoliert zu verstehen. "Vielmehr muss die Verfassung als ganzes ausgelegt werden, und die verschiedenen Bestimmungen der Verfassung sind so zu deuten, dass sie möglichst miteinander zu harmonisieren sind"¹¹². Mit andern Worten müssen die verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter "einander so zugeordnet werden, dass jedes von ihnen Wirklichkeit gewinnt"¹¹³. Bei Kollisionen zwischen verfassungsrechtlichen Grundwerten darf nicht eines der betroffenen Güter auf Kosten eines andern Gutes verwirklicht werden. Vielmehr sollen alle Güter harmonisch zu jeweils optimaler Wirkung gelangen können. Das Prinzip praktischer Konkordanz verbietet zwar das vorrangige Abstellen auf ein Auslegungselement nicht. Es untersagt aber die einseitige Argumentationsweise unbesehen davon, welche Rechtsgüter betroffen sind. So verträgt sich die vom österreichischen Verfassungsgerichtshof praktizierte "Versteinerungstheorie"¹¹⁴ kaum mit dem Prinzip praktischer Konkordanz.

Das Prinzip praktischer Konkordanz leitet freilich den Verfassungsinterpreten nicht exakt an, sondern enthält zugegebenermassen ein sehr vages Verhältnismässigkeitsgebot bei der Abwägung verfassungsrechtlicher Güter. Der Begriff der praktischen Konkordanz hat dennoch in der juristischen Literatur und zum Teil in Urteilen¹¹⁵ einen eigentlichen

¹¹⁰ Vgl. StGH 1988/9, Urteil vom 26.10.1988, LES 1989, S. 59 (61).

¹¹¹ Vgl. Adamovich u.a., Staatsrecht, S. 37 f.

¹¹² StGH 1982/39, Urteil vom 1.12.1982, LES 1983, S. 117 (118).

¹¹³ Hesse Nr. 72; vgl. BVerfGE 34, S. 165 (182); 41, S. 29 (50); 52, S. 223 (247, 251); 91, S. 1 (21); vgl. auch z.B. Hangartner I, S. 36; Höfling, S. 102, 106 m.H.

¹¹⁴ Vgl. S. 68 f., 89.

¹¹⁵ Der Staatsgerichtshof hat den Gedanken im oben angeführten (einzelnen) Urteil StGH 1982/39 vom 1.12.1982, LES 1983, S. 117 (118) m.E. hinlänglich ausgeführt und begründet.

Auslegung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts

Siegeszug angetreten. Die Verwendung des Begriffs entbindet freilich nicht von der juristischen Argumentation. Zuweilen weckt der nicht näher erläuterte Gebrauch dieses Begriffs den Eindruck, dass sich Autoren und Gerichte einer fundierten Rechtsgüterabwägung entziehen.

III. Füllung von Gesetzeslücken im Verwaltungsrecht

1. Begriff der Lücke und des qualifizierten Schweigens

Eine verwaltungsrechtliche Regelung weist dann eine Lücke auf, wenn sich die gesetzliche Regelung als unvollständig erweist, weil sie für ein Problem keine Lösung bereithält¹¹⁶. Freilich bedeutet nicht jede Unvollständigkeit eine Gesetzeslücke; vielmehr kann der Gesetzgeber auch qualifiziert, d.h. beredt, schweigen. Dies bedeutet, dass er ein bestimmtes Problem gar nicht gesetzlich regeln will¹¹⁷. Dann darf der Rechtsanwender dieses qualifizierte Schweigen nicht übergehen und die gewollte Lücke schliessen. Dies ist etwa der Fall bei Art. 4 Abs. 2 lit. l aGVG¹¹⁸, wonach der Gesetzgeber lediglich den Erwerbstatbestand der letztwilligen Verfügung privilegieren wollte. Andere Rechtsgeschäfte, etwa Schenkungen, sind bewusst weggelassen worden und dürfen nicht auf dem Wege der Lückenfüllung in das Gesetz hinein gelegt werden¹¹⁹.

Eine besondere Art des gesetzgeberischen Schweigens liegt vor, wenn der Gesetzgeber eine bestimmte Frage nicht beantworten wollte, weil er der Ansicht war, das Recht solle sich dieses Gebiets nicht annehmen.

¹¹⁶ Vgl. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 136.

¹¹⁷ Vgl. zum Begriff z.B. StGH 1991/14, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 73 (76); StGH 1995/12, Urteil vom 31.10.1995, LES 1996, S. 55 (60); StGH 1995/15, Urteil vom 31.10.1995, LES 1996, S. 61 (65).

¹¹⁸ Nach Art. 3 Abs. 1 lit. d GVG sind für diese Geschäfte keine Genehmigungen mehr erforderlich.

¹¹⁹ Vgl. LGVK G 4/90, Entscheidung vom 10.5.1990, LES 1990, S. 103 (104). In LGVK G 32/79, Entscheidung vom 7.3.1980, LES 1982, S. 45 (47) und StGH 1980/5, Entscheidung vom 27.8.1980, LES 1981, S. 188 (189) wurde im Hinblick auf fehlende intertemporalrechtliche Regelungen ein verbindliches qualifiziertes Schweigen festgestellt. In StGH 1992/13–15, Urteil vom 23.6.1995, LES 1996, S. 10 (20) liess es der Staatsgerichtshof offen, ob Art. 20 Abs. 3 SteG eine lückenhafte Regelung aufstelle, weil nämlich eine absolute Verjährungsfrist fehlt, vgl. S. 71 f. In StGH 1995/15, Urteil vom 31.10.1995, LES 1996, S. 61 (65) stellte der Staatsgerichtshof ein qualifiziertes Schweigen hinsichtlich der Einführung des Loseblattsystems beim Tagebuch des Grundbuchs fest.

Füllung von Gesetzeslücken im Verwaltungsrecht

Viele Bereiche des sozialen Zusammenlebens des Menschen werden nicht durch Recht, sondern nur durch sittliche Normen und Gepflogenheiten "geregelt" (z.B. Anstandsregeln). Diese "gesetzesfreien Gebiete" sollen und dürfen vom Rechtsanwender nicht mit Rechtsnormen geordnet werden, weil der Gesetzgeber bewusst auf eine Regelung verzichtet hat.

2. Unechte (rechtspolitische) Lücken

Bei der unechten Lücke gibt das Gesetz auf ein Problem eine Antwort. Diese führt aber zu einem sachlich derart unbefriedigenden Resultat, dass die gesetzliche Regelung gleichwohl als lückenhaft empfunden wird¹²⁰.

Das Gesetzmässigkeitsprinzip untersagt den rechtsanwendenden Instanzen die Füllung solch unechter Lücken, denn es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die politischen und gesellschaftlichen Wertentscheidungen zu fällen¹²¹. Gleichwohl finden sich in der Praxis Beispiele, bei denen der Rechtsanwender ein rechtspolitisches Manko eines Gesetzes behoben hat. So hatte das Eidgenössische Versicherungsgericht das Gesuch einer Frau um Hinterlassenenabfindung zu beurteilen, die ihren Ehemann getötet hatte. Das Gericht nahm eine rechtspolitische Lücke an und verweigerte trotz gegebener Voraussetzungen die nachgesuchte Leistung¹²². Der Staatsgerichtshof erachtete – um ein anderes Beispiel zu nennen – das Staatsgerichtshofgesetz insofern lückenhaft, als es sich über Appellentscheidungen ausschweigt. Er liess indes offen, um welche Art der Lücke es sich dabei handelt¹²³.

¹²⁰ Vgl. VBI 1995/13, Entscheidung vom 10.5.1995, LES 1995, S. 80 (83); VBI 1947/8, Entscheidung vom 10.4.1947, ELG 1946–47, S. 64 (65 f.); grundlegend VBI 1946/12, Entscheidung vom 10.9.1946, ELG 1946–47, S. 60 (64); Häfelin/Haller Nr. 117; Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 136; Bydliński, S. 247.

¹²¹ Vgl. StGH 1994/12, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 30 (33); StGH 1983/3, Urteil vom 15.9.1983, LES 1984, S. 31 (32), wonach Privatpersonen zur Sicherung politischer Rechte keine Anträge auf Erlass einstweiliger Verfügungen stellen können. "Die Behebung dieser Lücke ist freilich Sache des Gesetzgebers, nicht des Staatsgerichtshofes". Vgl. ferner StGH 1983/3, Urteil vom 15.9.1983, LES 1984, S. 31 (32); StGH 1983/5, Urteil vom 15.9.1983, LES 1984, S. 62 (65) und StGH 1983/5/V, Urteil vom 15.12.1983, LES 1984, S. 68 (72) zur selben Problematik.

¹²² Vgl. Entscheidungen des Eidg. Versicherungsgerichts 1951, S. 208 und dazu S. 240, Anm. 36.

¹²³ Vgl. StGH 1995/20, Urteil vom 24.5.1996, LES 1997, S. 30 (38) zu Art. 38 StGH.

3. Echte Lücken

Eine echte Lücke liegt vor, wenn ein Gesetz eine für dessen Anwendung notwendige Frage nicht beantwortet. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz formuliert dies so: "Im öffentlichen Recht kann es ... eine Lücke nur dann geben, wenn das Gesetz einen logischen Widerspruch aufweist, d.h. wenn es eine unvollständige Antwort gibt, z.B. wenn es für die Behörde eine Pflicht statuiert, aber sich über Zuständigkeit oder Verfahren ausschweigt"¹²⁴. Es handelt sich also um eine "planwidrige"¹²⁵ und damit unbeabsichtigte Lücke. Eine Gesetzeslücke wird nach ständiger Praxis und den allgemein anerkannten Grundsätzen in analoger Anwendung von Art. 1 Abs. 3 PGR¹²⁶ bzw. Art. 1 Abs. 2 SR¹²⁷ bzw.¹²⁸ § 7 ABGB¹²⁹ gefüllt.

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat zum Beispiel Art. 21^{ter} Ziff. 2 lit. b des Baugesetzes als lückenhaft angesehen, da nicht ersichtlich ist, "zu welcher Vollgeschossfläche die errechnete 'anzurechnende Geschossfläche' in Relation zu setzen" ist. Die Lücke ist durch Gewohnheitsrecht¹³⁰, und wo ein solches fehlt, nach derjenigen Regel zu füllen, die der Richter als Gesetzgeber aufstellen würde. Die Verwaltungsbe-

¹²⁴ VBI 1946/12, Entscheidung vom 10.9.1946, ELG 1946-47, S. 60 (64) oder siehe z.B. StGH 1988/9, Urteil vom 26.10.1988, LES 1989, S. 59 (61): "Das Steuergesetz enthält indessen keine Regelung für die Zuordnung von Anlagekostenanteilen im Fall der Aufteilung eines Grundstücks in Stockwerke, es besteht insoweit also eine Gesetzeslücke."; VBI 1947/8, Entscheidung vom 10.4.1947, ELG 1946-47, S. 64 (65 f.); Häfelin/Haller Nr. 116; Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 136; Bydliniski, S. 245.

¹²⁵ StGH 1991/14, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 73 (76); Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 136.

¹²⁶ Vgl. VBI 1985/34, Entscheidung vom 17.6.1987, LES 1988, S. 10 (19); VBI 1946/12, Entscheidung vom 10.9.1946, ELG 1946-47, S. 60 (63).

¹²⁷ Vgl. VBI 1946/12, Entscheidung vom 10.9.1946, ELG 1946-47, S. 60 (63).

¹²⁸ Der oberste Gerichtshof verwendet m.E. zu Recht stattdessen die Bezeichnung "§ 7 ABGB in Zusammenhalt mit Art. 1 PGR", vgl. OGH E 323/8714 und E 1116/87-14, Beschluss vom 7.1.1988, LES 199, S. 32 (35).

¹²⁹ Vgl. StGH 1991/14, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 73 (76); vgl. auch StGH, Urteil vom 6.10.1960, ELG 1955-61, S. 151 (154); StGH, Urteil vom 6.10.1960, ELG 1955-61, S. 169 (171); VBI 1946/12, Entscheidung vom 10.9.1946, ELG 1946-47, S. 60 (63); OGH 3 C 144/87, Beschluss vom 25.5.1992, LES 1992, S. 144.

¹³⁰ VBI 1988/3, Entscheidung vom 11.5.1988, LES 1989, S. 1 (2) spricht irrtümlicherweise vom Ortsgebrauch; richtigerweise muss hier das Gewohnheitsrecht in die Lücke treten, da der Ortsgebrauch nur kraft ausdrücklichen gesetzlichen Verweises zur Geltung kommen kann, vgl. Antonioli/Koja, S. 192 f.; Andreas Kley, Kantonales Privatrecht, St. Gallen 1992, S. 41 f.

Füllung von Gesetzeslücken im Verwaltungsrecht

schwerdeinstanz hat sich zur Ausfüllung dieser Lücke des *Analogieschlusses* bedient und dabei die Bestimmung der nachfolgenden lit. c für Attikawohnungen herangezogen¹³¹. Im Falle einer nicht erlassenen Durchführungsverordnung für Denkmalsubventionen¹³² zog die Verwaltungsbeschwerdeinstanz ebenfalls mit einem *Analogieschluss* Regelungen heran, wie sie allgemein für Subventionen gelten¹³³. Bei einem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis galt die Verwaltungsbeschwerdeinstanz nichtbezogenen Urlaub in analoger Anwendung des Arbeitsvertragsrechts mit Geld ab¹³⁴. Dieses Vorgehen entspricht den gesetzlichen Vorgaben; bei Lücken ist gemäss Art. 1 Abs. 2 SR bzw. Art. 1 Abs. 3 PGR zunächst das Gewohnheitsrecht und erst wenn ein solches fehlt, die bewährte Lehre und die Analogie gemäss § 7 ABGB heranzuziehen. In diesem Sinne ist der wenig beachtete Art. 86 Abs. 4 LVG bemerkenswert:

“Im übrigen ist ... nach allgemeinen Verwaltungsrechtsgrundsätzen und bewährter Lehre im rechtsstaatlichem Sinne zu bestimmen, ob eine Entscheidung oder Verfügung vorliege und welche Rechtswirkungen ihren Aussprüchen zukomme”.

Es handelt sich nachgerade um die verwaltungsrechtliche Parallelvorschrift zu den Art. 1 Abs. 2 SR bzw. Art. 1 Abs. 3 PGR. Sie unterscheidet sich freilich von diesen privatrechtlichen Bestimmungen, dass sie das Gewohnheitsrecht nicht erwähnt und spezifisch auf die Verfügung ausgerichtet ist. Man darf hierin gleichwohl einen allgemeinen Grundsatz des liechtensteinischen Verwaltungsrechts verankert sehen, wonach echte Gesetzeslücken nach Gewohnheitsrecht und bewährter Lehre zu füllen sind. Die Lehre hat hierbei insbesondere dem Analogieschluss einen besonderen Stellenwert eingeräumt¹³⁵.

¹³¹ VBI 1988/3, Entscheidung vom 11.5.1988, LES 1989, S. 1 (2).

¹³² Vgl. Art. 31 des Denkmalschutzgesetzes vom 14.6.1977, LR 445.0, LGBl. 1977/39.

¹³³ Vgl. VBI 1985/34, Entscheidung vom 17.6.1987, LES 1988, S. 10 (19); die VBI stellte auf das allgemeine Subventionsreglement, LGBl. 1956/14 ab. Siehe als weiteres Beispiel für den Analogieschluss StGH 1972/6, Urteil vom 26.3.1973, ELG 1973-78, S. 352 (356 f.) zu den nicht gesetzlich geregelten Verfahren betreffend Ermittlung der Höhe der Enteignungsschädigung: Analoge Anwendung des Art. 94 der Sachenrechtsverordnung.

¹³⁴ Vgl. VBI 1994/35, Entscheidung vom 28.9.1994, S. 6 f., Erw. II. c), nicht veröffentlicht.

¹³⁵ Vgl. StGH 1972/6, Urteil vom 26.3.1973, ELG 1973-78, S. 352 (356).

Auslegung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts

Das Rechtsverweigerungsverbot verpflichtet die rechtsanwendenden Instanzen, echte Lücken zu schliessen. Eine zuständige Instanz darf eine Entscheidung nicht allein deshalb aussetzen, weil sie den Gesetzgeber als zur Lückenfüllung zuständig erachtet¹³⁶.

IV. Auslegung, Rechtsanwendung und juristische Hermeneutik¹³⁷

1. Problem

In der Literatur ist das Bild vom "Hin- und Herwandern des Blickes"¹³⁸ zwischen Tatbestand in der Rechtsnorm und dem Sachverhalt bekannt geworden. Walther Burckhardt (1871–1939) formulierte diesen Sachverhalt anschaulich¹³⁹:

"Einem vollständigen und eindeutigen Rechtssatz gegenüber wird nun die Aufgabe der rechtsanwendenden Behörde darin bestehen, den bekannten Rechtssatz mit dem vorliegenden Tatbestande zu vergleichen und daraus den logischen Schluss zu ziehen. ... Der Zollbeamte steht, mit dem Zolltarif in der Hand, an der Grenze und erklärt dem Manne, der ein *Rind* daherführt: Sie haben Fr. 20.– Zoll zu bezahlen.

Das ist in der Tat die entscheidende Geistesoperation desjenigen, der einen allgemeinen Satz auf einen konkreten Fall anwendet. Aber es ist auch die einfachste Operation; denn, wenn die Vordersätze gegeben sind, ist der Schluss auch gegeben; er braucht beinahe nicht mehr ausdrücklich gezogen zu werden, so einfältig ist es. ... Der Mann, der den *Ochsen* über die Grenze gebracht hat, könnte sozusagen ohne weitere Feststellung verhalten, gezwungen werden, (seine) gesetzliche Pflicht zu erfüllen"

¹³⁶ So aber LGVK G 11/84, Entscheidung vom 12.12.1984, LES 1985, S. 61 (63); Häfelin/Haller Nr. 118.

¹³⁷ Die folgenden Ausführungen beruhen auf meiner Arbeit "Der richterliche Rechtsschutz gegen die öffentliche Verwaltung", S. 155 ff. Diese Quelle wird in diesem Abschnitt jeweils nicht mehr nachgewiesen.

¹³⁸ Vgl. Karl Engisch, Logische Studien zur Gesetzesanwendung, 3. Aufl., Heidelberg 1963, S. 15.

¹³⁹ Vgl. Walther Burckhardt, Die Organisation der Rechtsgemeinschaft, Basel 1927, S. 256 f.

Burckhardt gibt in seinem Zoll-Beispiel unbeabsichtigt Anlass zu Zweifeln an der Richtigkeit seiner These: Aus dem Rind wurde ein Ochse. Muss auch für den Ochsen Zoll bezahlt werden, wenn der Tarif nur von Rindern handelt? – Bereits dreissig Jahre später sollten Werke, die sich mit dieser "einfältigen Frage" befassen, ganze Bibliotheken füllen. Dabei hat die juristische Hermeneutik einen besonders wichtigen Beitrag geleistet.

2. Verstehen durch Anwenden

Die Hermeneutik ist die Lehre vom Verstehen sprachlicher Äusserungen; sie fand als Lehre des Verstehens ursprünglich auf den Bibeltext Anwendung. Heute untersucht die juristische Hermeneutik das Verstehen und die Auslegung von Rechtstexten, namentlich von Gesetzen.

Gesetzestexte sind in ihrem Idealfall konzise und in eine systematische Ordnung untergliederte Vorschriften, die als Urteilsmassstäbe zu befolgen sind; sie beanspruchen als Rechtsregeln Geltung. Der juristischen Methodenlehre geht es um das Verstehen dieser sprachlichen Äusserungen; der Rechtsanwender soll den zutreffenden Sinn herauschälen. In der mündlichen Alltagssprache erfolgt das Verstehen unreflektiert, weil dem Verstehenden nicht nur die Wahrnehmung der Laute, sondern weitere Sinnquellen wie Gestik, Mimik des Sprechenden, die Situation und der Zweck des Gesprächs, kurz ein situativer Kontext zur Verfügung steht. Ähnlich ist es auch mit Gesetzestexten, die ausserhalb eines konkreten Rechtsfalles, scheinbar klipp und klar normativ fordern: "Wer ein Rind einführt, hat 20 Franken Zoll zu bezahlen". In solchen Fällen erscheint eine "Auslegung" überflüssig; der Hörende bzw. Lesende wird des Sinnes unmittelbar inne.

Im konkreten Rechtsanwendungs-Fall lässt der Gesetzestext regelmässig ein je nach Standpunkt unterschiedliches Verstehen zu. Die deshalb erforderliche Auslegung soll den problematisch erscheinenden Normtext einer zutreffenden Bedeutung zuführen. Die Rechtsordnung, die auf der Idee ihrer Einheit¹⁴⁰ aufbaut, kann es nicht zulassen, dass ein Gesetzestext je nach Situation unterschiedlich gedeutet wird. Es widerspräche den zentralen rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit.

¹⁴⁰ Vgl. StGH 1979/3, Entscheidung vom 16.10.1979, LES 1981, S. 109 (110).

Die Mehrdeutigkeit von Gesetzestexten ist nun nicht etwa ein Versehen des Gesetzgebers, der aus Unachtsamkeit unpräzise Begriffe verwendet hat. Vielmehr ist sie in der Gesetzesnatur selbst angelegt. Die Gesetze sollen eine Vielzahl von Personen und Sachverhalten erfassen. Sie sind notwendigerweise generell und abstrakt. Die moderne Methodenlehre hat daher zu Recht vor dem Missverständnis gewarnt, dass die Gesetzestexte nur dann der Auslegung bedürfen, wenn sie besonders "unklar"¹⁴¹, "vage" oder "widersprüchlich" erscheinen. *Grundsätzlich sind alle Gesetzestexte der Auslegung bedürftig*; eine Anwendung eines *aus sich heraus selbst-verständlichen* Gesetzes kann es nicht geben. Der Rechtsanwender muss immer zunächst verstehen, welche Bedeutung der Gesetzestext in der ihm vorliegenden Fallkonstellation überhaupt haben könnte.

3. Vorverständnis als Bedingung des Verstehens

Nach dem Standpunkt der Hermeneutik ergibt sich der Sinn eines Textes nicht etwa primär aus den einzelnen Worten, sondern aus der Folge von Worten in Sätzen, die einen durchgehenden Gedankenzusammenhang zum Ausdruck bringen wollen. Freilich ist der erste Anhaltspunkt für den zu ermittelnden Gedankengang in den einzelnen Worten der Sätze zu suchen. Die Hermeneutik stellt damit vor allem auf die Verbalinterpretation ab. Die Bedeutung der einzelnen Worte ist aber in der Sprache nicht eindeutig und abstrakt festgelegt. Welche Bedeutung in einem Text gerade die gemeinte ist, ergibt sich aus der Stellung eines Wortes im Satz und aus dem gesamten Sinnzusammenhang des Textes. Der Verstehende muss daher bereits *prospektiv mit einer Sinnerwartung* an die einzelnen Wörter und Sätze herangehen. Ergeben sich Zweifel über den erwarteten Sinn, so muss er die zunächst angenommene Wort- und Textbedeutung und das weitere Textverständnis gegenseitig so lange berichtigen, bis sich eine plausible Übereinstimmung ergibt. Dabei sind die hermeneutisch bedeutsamen *Umstände* als Auslegungshilfen heranzuziehen. Hans-Georg Gadamer¹⁴², der führende Vertreter der mo-

¹⁴¹ So aber VBI 1991/69, Entscheidung vom 16.12.1992, LES 1993, S. 113 (114).

¹⁴² Wahrheit und Methode, Gesammelte Werke, Band I, Tübingen 1990, S. 271.

dernen, philosophischen Hermeneutik, hat diesen sogenannten *hermeneutischen Zirkel* wie folgt beschrieben:

“Wer einen Text verstehen will, vollzieht immer ein Entwerfen. Er wirft sich einen Sinn des Ganzen voraus, sobald sich ein erster Sinn im Text zeigt. Ein solcher zeigt sich wiederum nur, weil man den Text schon mit gewissen Erwartungen auf einen bestimmten Sinn hin liest. Im Ausarbeiten eines solchen Vorentwurfs, der freilich beständig von dem her revidiert wird, was sich bei weiterem Eindringen in den Sinn ergibt, besteht das Verstehen dessen, was dasteht”.

Die am Beginn des Verstehensprozesses notwendig vorgegebene Sinn-erwartung ist eine *Bedingung des Verstehens*. Der Ausleger tritt mit einem *Vorverständnis* an den auszulegenden Text heran. Ohne Vorverständnis würde sich keine Sinnerwartung und damit kein hermeneutisches Verstehen einstellen. Gadamer hat dieses Vorverständnis – zum Leidwesen der juristischen Methodenlehre – als ein Vor-Urteil bezeichnet¹⁴³.

4. Vorverständnis und Methodenwahl

Die von Gadamer wiederbelebte Hermeneutik wurde von Josef Esser¹⁴⁴ aufgenommen und ist heute in Deutschland und der Schweiz allgemein anerkannt. In der österreichischen Lehre, welche sich mehr am Rechtspositivismus orientiert, ist die schöpferische Komponente der Auslegung und insbesondere die Hermeneutik noch nicht richtig anerkannt worden. So ist etwa bei Antoniulli/Koja¹⁴⁵ davon die Rede, “dass es sich bei der Interpretation um einen Akt der Rechtserkenntnis handelt”. Freilich kann der Ausleger nur das bereits Vorhandene “erkennen”; diese Formulierung lässt das Schöpferische, das jeder Auslegung inne-wohnt, ausser acht¹⁴⁶. Liechtenstein orientiert sich in der Auslegungslehre stark an der Schweiz. Der Positivismus österreichischer Prägung

¹⁴³ Vgl. Wahrheit und Methode, Gesammelte Werke, Band I, Tübingen 1990, S. 274 f.

¹⁴⁴ Vgl. Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts, Tübingen 1956.

¹⁴⁵ Vgl. Antoniulli/Koja, S. 100; ähnlich auch Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 126.

¹⁴⁶ Vgl. dazu unten S. 111.

Auslegung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts

wird zwar durch die liechtensteinischen Richter, die in Österreich studiert haben bzw. die österreichischen Richter vermittelt. Er scheint aber keinen zentralen Stellenwert zu haben und wird nicht konsequent angewendet¹⁴⁷. Ferner relativiert die moderne österreichische Methodenlehre die von Kelsen geprägte positivistische Rechtsauffassung stark¹⁴⁸.

Die Anwendung der Gesetze ist ein produktiver Vorgang; keine Rechtsnorm kann ohne einen vom Vorverständnis des Rechtsanwenders geleiteten Verstehensprozess angewendet werden. Es gibt keine von Gesellschaft, Kultur, Sprache und Subjektivität losgelöste "reine" oder "saubere" Auslegung. Die Hinführung zum richtigen Resultat der Gesetzesauslegung ist nach den Erkenntnissen der Hermeneutik alles andere als durch die Auslegungsmethoden gesteuert oder gar garantiert. Die Rechtsanwender huldigen vielmehr einem Methodenpluralismus; Winfried Hassemer formulierte diese Ausweglosigkeit prägnant¹⁴⁹:

"Solange es also keine *Meta-Methode* gibt (und die gibt es nicht), welche vorschreibt, in welchen Situationen welche Methode zu verwenden ist, sind die *Auslegungsmethoden* nicht Regeln, sondern *façons de parler*; sie steuern das Ergebnis der Entscheidung nicht, sondern sind nichts weiter als sprachliche Vehikel, auf denen das Ergebnis daherkommt. Eine für eine praktisch interessierte Methodenlehre deprimierende Situation".

Die Hermeneutik hat ein Problembewusstsein gebildet, aber keine methodischen Lösungen vorgeschlagen, wie die Bindung des Rechtsanwenders an das Gesetz sichergestellt werden könnte. Es handelt sich um ein bis heute ungelöstes Problem der Rechtswissenschaft¹⁵⁰. In der juristischen Praxis ist man bei den bisherigen Auslegungsmethoden geblieben, obwohl die Auslegungsmethoden das Auslegungsergebnis gerade nicht zu steuern vermögen. Das Ergebnis wird vielmehr durch die subjektiven Wertungen des Auslegers festgelegt. Denn die Metho-

¹⁴⁷ Dies lässt sich namentlich an der These von der "Geschlossenheit des Rechtsquellen-systems" nachweisen, vgl. S. 67, 75.

¹⁴⁸ Vgl. z.B. Adamovich u.a., Staatsrecht, S. 34 f.

¹⁴⁹ Vgl. Einführung in die Grundlagen des Strafrechts, 2. Aufl., München 1990, S. 117.

¹⁵⁰ Vgl. zu den Weiterentwicklungen Kley, Rechtsschutz, S. 174 ff; Andreas Kley, Wittgenstein und die moderne juristische Methodik, Recht 1996, S. 189 ff.

Auslegung, Rechtsanwendung und juristische Hermeneutik

denwahl ist als solche ein Wertungsvorgang. Sie bestimmt letztlich das Auslegungsergebnis; die von der Behörde gewählte Auslegungsmethode dient eher als nachträgliche Rechtfertigung für das von ihr gewählte Auslegungsergebnis. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass Verfügungen und Urteile unter möglichster Wahrung der Parteirechte zustandekommen und so begründet werden¹⁵¹, dass die vorgenommenen Wertungsgesichtspunkte möglichst transparent sind. Damit wird der Rechtsfrieden am ehesten wiederhergestellt und gesichert.

¹⁵¹ Vgl. zur in diesem Zusammenhang wichtigen Begründungspflicht S. 258 ff.

2. Teil: Das Verwaltungshandeln

§ 5 Verfügung (Verwaltungsakt)

I. Begriff

Die Verfügung oder was das Gleiche bedeutet, der Verwaltungsakt, ist die mit Abstand wichtigste Handlungsform der Verwaltung. Die Verfügung ist gewissermassen *die Schnittstelle zwischen Verwaltungsverfahrensrecht und materiellem Verwaltungsrecht*: Sie öffnet und begrenzt zugleich den Zugang zu Anfechtungsstreitsachen als Hauptform der Verwaltungsrechtspflege. Denn das Landesverwaltungsverfahrensgesetz kennt nur "Rechtsmittel gegen Entscheidungen und Verfügungen ... als streng individuelle Verwaltungsakte"¹. Das Verfahren auf Erlass einer Verfügung zeichnet sich durch ein hohes Mass an Förmlichkeit aus; freilich gibt es das sog. Verwaltungsbot, dessen Erlass herabgesetzten Verfahrensbindungen unterliegt². Die Verfügung ist ein an den einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den bestimmte einzelne Angelegenheiten in rechtsgestaltender oder rechtsfeststellender Weise verbindlich geordnet werden³. Die Verfügung ist damit kurz umschrieben ein *individuell-*

¹ Vgl. StGH 1978/12, Urteil vom 11.12.1978, nicht veröffentlicht, S. 8.

² Vgl. StGH, Urteil vom 14.11.1949, ELG 1947-54, S. 221 (223); Adamovich/Funk, S. 266.

³ Vgl. VBI 1995/70, Entscheidung vom 8.11.1995, LES 1996, S. 71; die Darlegung der einzelnen Begriffselemente bei Antonioli/Koja, S. 494 ff., 472 ff.; Walter/Mayer Nr. 377 ff.; Adamovich/Funk, S. 267 f.; Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 605 f., 959, 1203; siehe Ritter, Beamtenrecht, S. 174 f. zur Begründung des Beamtenverhältnisses. Der Begriff wird in der Schweiz gleich definiert, vgl. BGE 109 Ib 255, 121 I 174 f., 121 II 477 ff.; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 126 ff.; Häfelin/Müller Nr. 685 ff. Das schweizerische Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG) enthält eine gesetzliche Definition des Verfügungsbegriffs, welche auch im liechtensteinischen Verwaltungsverfahren sinngemäss befolgt wird. Art. 5 Abs. 1 VwVG bestimmt:

"Als Verfügungen gelten *Anordnungen der Behörden im Einzelfall*, die sich auf *öffentliches Recht* des Bundes stützen und zum Gegenstand haben:

Abgrenzungen

konkreter Rechtsanwendungsakt gestützt auf ein *generell-abstraktes* Gesetz. Die Verfügung muss freilich nicht als solche bezeichnet werden; schon ein einfaches Schreiben oder eine Zusicherung können die Merkmale der Verfügung aufweisen⁴.

Die Art. 48 Abs. 1 Ingress und Art. 90 Abs. 1 LVG enthalten keine Legaldefinition des Verwaltungsakts, vielmehr werden lediglich die synonymen Begriffe Verfügung, Verwaltungsbot, Enderledigung oder Entscheidung gebraucht. Damit setzt das Landesverwaltungspflegegesetz den Begriff des Verwaltungsakts⁵, wie er im kontinentalen Europa als gemeineuropäischer Begriff definiert und gebraucht wird, voraus. Aus diesem Grund kann die liechtensteinische Rechtsprechung vollumfänglich an die österreichische und schweizerische Rechtslage anschliessen.

Art. 90 Abs. 6a LVG definiert die über drei Monate andauernde *Verzögerung* des Erlasses einer Verfügung oder eines Beschwerdeentscheidens *ebenfalls als anfechtbare Verfügung*⁶. Damit kann die Rechtsverzögerung einerseits einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zugeführt werden. Art. 23 Abs. 1 LVG ermöglicht andererseits im Fall der Verweigerung oder Verzögerung einer Verwaltungshandlung die Einlegung einer Aufsichtsbeschwerde an die vorgesetzte Instanz. Das Landesverwaltungspflegegesetz stellt damit nachgerade wahlweise ein Rechtsmittel oder einen Rechtsbehelf⁷ gegen Rechtsverweigerungen zur Verfügung.

II. Abgrenzungen

1. Allgemeinverfügung

Zwischen dem Gesetz und der Verfügung gibt es eine Mischform. Es handelt sich um die sog. *Allgemeinverfügung*. Diese regelt zwar eine ganz bestimmte Sachlage ("konkret"); sie gilt aber für einen unbestimmten

-
- a. Begründung, Änderung oder Aufhebung von *Rechten oder Pflichten*;
 - b. Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von *Rechten oder Pflichten*;
 - c. Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von *Rechten oder Pflichten*, oder Nichteintreten auf solche Begehren".

⁴ So hat StGH 1978/11, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 99 (102) die Zusicherung einer Gewerbebewilligung als Verfügung gewertet, obwohl z.B. eine Rechtsmittelbelehrung fehlte.

⁵ Vgl. zu dessen Entstehung S. 17 ff.

⁶ Vgl. als Beispiel dafür VBI 1996/18, Entscheidung vom 14.5.1996, LES 1996, S. 205 (206).

⁷ Vgl. zur Unterscheidung S. 276 ff.

Verfügung (Verwaltungsakt)

Personenkreis ("generell")⁸. Sie ist also nach der Kurzformel als generell-konkret zu bezeichnen. Die Allgemeinverfügung wird in der schweizerischen⁹ und deutschen¹⁰ Rechtsprechung nicht als Gesetz, sondern als Verfügung behandelt. Das wichtigste Beispiel von Allgemeinverfügungen sind Verkehrszeichen¹¹. Die liechtensteinische und österreichische Rechtsprechung behandelt indes die Allgemeinverfügung als Verordnung¹². Denn es handle sich zwar um einen konkreten Akt, aber die Anordnung selbst sei genereller Natur und somit eine Verordnung. Diese Unterscheidung ist dann von geringem Belang, wenn die Verordnung gleichermassen wie der Verwaltungsakt anfechtbar ist. Im liechtensteinischen Verwaltungsrecht, das gerade hinsichtlich des Strassenverkehrsrechts und der Verkehrszeichen massgeblich vom schweizerischen Recht geprägt worden ist¹³, erscheint m.E. die Gleichsetzung der Allgemeinverfügung mit dem Verwaltungsakt angebracht¹⁴. Dies liegt um so näher, als Verordnungen nicht so leicht anfechtbar sind wie Verwaltungsakte¹⁵.

2. Dienstanweisung

Die Dienstanweisung beschränkt sich auf einen verwaltungsinternen Adressatenkreis. Sie ermöglicht die Zusammenarbeit in der hierarchischen Verwaltung und der verschiedenen Teilorgane innerhalb der Ver-

⁸ Vgl. StGH 1967/2, Urteil vom 6.5.1968, ELG 1967-72, S. 219 (222) ("genereller Verwaltungsakt"); StGH 1978/12, Entscheidung vom 11.12.1978, nicht veröffentlicht, S. 10, 16 ("Allgemeinverfügung").

⁹ Vgl. BGE 101 Ia 73.

¹⁰ Vgl. § 35 Satz 2 VwVfG; Ule, S. 182 m.H.

¹¹ Vgl. BGE 101 Ia 73 zum Verkehrszeichen "Reitverbot".

¹² Vgl. StGH 1978/12, Entscheidung vom 11.12.1978, nicht veröffentlicht, S. 8, 16. Vgl. Antonioli/Koja, S. 498. In Deutschland gilt die Allgemeinverfügung als Verwaltungsakt, vgl. Wolff I, S. 305.

¹³ Vgl. namentlich das Strassenverkehrsgesetz (SVG) und dessen Ausführungsverordnungen sind zum Teil wörtlich dem schweizerischen Recht entnommen.

¹⁴ Die Entscheidung vom 11.12.1978 StGH 1978/12, S. 10, 16 ist singular geblieben und zudem nicht veröffentlicht. Sie lehnt sich ohne nähere Begründung an das österreichische Recht an. Der in Art. 49 Abs. 1 LV benutzte Ordnungsbegriff vermag nicht die Gleichsetzung von Allgemeinverfügung und Verordnung zu begründen. Die Einberufung des Landtages ist jedenfalls keine klassische Handlungsform wie etwa eine Verfügung oder ein generell-abstrakter Rechtssatz.

¹⁵ Nach Art. 26 StGHG können innert eines Monats hundert Stimmfähige eine Verordnung als verfassungs- oder gesetzeswidrig beim Staatsgerichtshof anfechten. Es handelt sich um eine eigentliche Popularklage, vgl. StGH 1995/15, Urteil vom 31.10.1995, LES 1996, S. 61 (64).

Abgrenzungen

waltung. Die Weisungen gehen von der Spitze der Verwaltung, der weisungsfreien Kollegialregierung, aus. In der Reihenfolge der Hierarchie haben die einzelnen Regierungsmitglieder, die Amtsvorsteher und die ihnen untergebenen Beamten und Angestellten die Weisungen zu befolgen¹⁶. Die Weisung wirkt bloss verwaltungsintern; sie räumt Privaten keine subjektiven Rechte ein. Dies gilt sogar dann, wenn die Oberbehörde die Unterbehörde anweist, einen Parteiantrag abzuweisen oder gutzuheissen¹⁷. "Weisungen sind nicht aussengerichtet, sie berühren nicht subjektive Rechte, während sich Verwaltungsakte im engeren Sinn an den Adressaten als Träger von Rechten und Pflichten (als Rechtsunterworfenen) richten"¹⁸. Im Bereich des Beamtenrechts kann die Zuordnung eines Aktes zur Weisung oder zu einer dienstrechtlichen Verfügung schwierig sein. Massgebliches Kriterium ist das Rechtsschutzinteresse im Einzelfall: Eine einschneidende dienstrechtliche Massnahme führt zu grosser persönlicher Betroffenheit; sie sollte als Verfügung behandelt werden.

3. Realakte und privatrechtliche Handlungen der Verwaltung

Das tatsächliche Handeln der Verwaltung¹⁹ führt nicht zu einer *verbindlichen Regelung eines verwaltungsrechtlichen Rechtsverhältnisses*. Dem Realakt mangelt die rechtliche Verbindlichkeit. Damit ist es auch nicht möglich, den Realakt als solchen anzufechten.

Es ist für die Verfügung ferner wesentlich, dass sie sich auf öffentliches Recht stützt. Handelt die Verwaltung in den Formen des Privatrechts, so erfolgt ihr Handeln gegenüber Privaten nichthoheitlich²⁰. Nach Art. 29 Abs. 1 lit. a LVG finden die Vorschriften über das Verwaltungsverfahren keine Anwendung auf alle Verwaltungsangelegenheiten, welche auf Grund des Privatrechts erledigt werden.

¹⁶ Vgl. Art. 5, 9, 10 Abs. 3 und 14 Abs. 2 des Gesetzes vom 17.7.1973 über die Verwaltungsorganisation des Staates, LR 172.011, LGBI. 1973/41; Kieber, Regierung, S. 324 f.; Adamovich/Funk, S. 129 ff.

¹⁷ Vgl. Adamovich/Funk, S. 293.

¹⁸ Antoniulli/Koja, S. 497.

¹⁹ Vgl. dazu § 7, S. 142 ff.

²⁰ Vgl. S. 148 ff.

Verfügung (Verwaltungsakt)

Privatrechtliches Handeln des Gemeinwesens liegt dann vor, wenn der Gesetzgeber den Verwaltungsträger nicht mit Zwangsbefugnissen ausstattet, sondern ihm ausschliesslich die Mittel des Privatrechts in die Hand gibt, um eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen²¹. Die privatwirtschaftlichen Willenserklärungen der Verwaltung stellen daher keine Verfügungen dar, die mit Beschwerde angefochten werden können²².

4. Organisatorische Anordnungen

Organisatorische Massnahmen sind etwa die Verlegung oder Aufhebung einer Schule, die Aufhebung einer Postdienststelle oder einer Bahnhaltestelle, die zeitliche Verschiebung eines Postautokurses, die Aufhebung einer Schnellzugstation oder die Umwandlung einer bedienten in eine unbediente Bahnstation. Sie regeln kein Rechtsverhältnis, sondern ordnen den Verwaltungsbetrieb. Die organisatorischen Anordnungen räumen weder Rechte ein noch auferlegen sie Pflichten. Sie werden aber von Benützern und Betroffenen als Nachteil empfunden oder berühren faktische Interessen von Gemeinden²³. Trotz dieser tatsächlichen Auswirkungen organisatorischer Anordnungen auf die Benutzer und Anwohner einer öffentlichen Einrichtung, genügt dies aber noch nicht, um den Beschwerdeweg dagegen zu öffnen. Das Erfordernis einer Verfügung lässt sich nicht durch das blosse Vorliegen einer Beschwerne oder eines Rechtsschutzinteresses²⁴ ersetzen.

²¹ Vgl. VBI 1969/10, Entscheidung vom 2.7.1969, ELG 1967-72, S. 9; VBI 1965/26, Entscheidung vom 23.11.1965, ELG 1962-66, S. 32.

²² Vgl. StGH 1996/5, Urteil vom 30.8.1996, nicht veröffentlicht, S. 15-17; VBI 1996/4, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 138 (139 f.); StGH 1981/12, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 125; VBI 1969/10, Entscheidung vom 2.7.1969, ELG 1967-72, S. 9 (9 f.); VBI 1965/26, Entscheidung vom 23.11.1965, ELG 1962-66, S. 32. Vgl. zur Zweistufentheorie S. 151.

²³ Vgl. die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts zu dieser Frage, BGE 109 Ib 255 f.

²⁴ Vgl. dazu S. 307.

III. Funktion

1. Im allgemeinen

Der Begriff der Verfügung erfüllt im wesentlichen drei Funktionen, von denen die prozessrechtliche Bedeutung als Ausgangspunkt des gesamten Verwaltungsrechtsschutzes im Vordergrund steht.

2. Prozessuale Funktion als Anfechtungsobjekt

Der gesamte Verwaltungsrechtsschutz knüpft an den Begriff der Verfügung. Das Anfechtungsobjekt einer Beschwerde ist ausschliesslich die Verfügung²⁵. Ist die Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges demnach davon abhängig, dass eine Verfügung ergangen ist, entfällt die Anrufung der Verwaltungsjustiz infolgedessen immer, wenn eine behördliche Massnahme nicht die Merkmale einer Verfügung aufweist²⁶. Gegenstand einer Beschwerde bildet "der förmliche Spruch in der Sache ... einschliesslich des Ausspruches über die Kosten"²⁷, der nach dem Ablauf der Beschwerdefrist "rechtliche Wirkung entfaltet, indem er über eine bestimmte Frage eine verbindliche Anordnung trifft"²⁸. Nur der Rechtspruch ("Dispositiv") ist anfechtbar, nicht aber die begleitende Begründung²⁹. Ferner kann nur die "Enderledigung"³⁰, nicht aber eine verfahrensrechtliche oder eine Zwischenverfügung angefochten werden; es sei denn, diese hätte einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil zur

²⁵ Vgl. Art. 90 Abs. 1 LVG zum Anfechtungsobjekt der Beschwerde an die Verwaltungsbeschwerdeinstanz, vgl. Loebenstein, Gutachten, S. 3 ff., 10, 61. Dasselbe Anfechtungsobjekt besteht auch in der internen Verwaltungsrechtspflege. Batliner, Rechtsordnung, S. 156 sieht den Verwaltungsrechtzug nicht auf das Anfechtungsobjekt der Verfügung beschränkt.

²⁶ Vgl. die hier übertragbare Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts zu dieser Frage, BGE 102 Ib 82 f., 104 Ia 28 f.; Urteil des Bündner Verwaltungsgerichts vom 20.8.1991, Praxis des Verwaltungsgerichts von Graubünden 1991, S. 215 ff.

²⁷ Vgl. Art. 82 Abs. 1 lit. c LVG.

²⁸ Vgl. VBI 1994/29, Entscheidung vom 28.9.1994, LES 1995, S. 37 (38).

²⁹ Vgl. VBI 1994/29, Entscheidung vom 28.9.1994, LES 1995, S. 37 (38); Imboden/Rhinow I, S. 217.

³⁰ Vgl. Art. 90 Abs. 1 und Art. 82 Abs. 1 lit. c LVG "endliche Verfügung".

Verfügung (Verwaltungsakt)

Folge³¹. In diesem Sinne ist eine provisorische Steuerrechnung nicht anfechtbar, weil dies zu einer unerwünschten Doppelspurigkeit des Beschwerdeverfahrens führen würde³².

3. Informationsfunktion

Die Verfügung informiert den einzelnen über ein Begehren, das er gestellt hat, oder die Behörde teilt dem einzelnen von Amtes wegen mit, was er zu tun oder zu lassen hat. Die von Art. 82 Abs. 1 Ingress LVG geforderte Schriftlichkeit der Verfügung dient der Rechtssicherheit.

4. Verfügung als Vollstreckungstitel

Die rechtskräftige Leistungsverfügung³³ ist der Vollstreckungstitel, damit die zuständige Behörde den hoheitlichen Anordnungen zu faktischer Geltung verhelfen kann³⁴. Die feststellende und rechtsgestaltende Verfügung braucht nicht vollstreckt zu werden, weil sich ihr "Vollzug" in der Rechtsfeststellung und -gestaltung erschöpft³⁵.

IV. Hauptinhalt und Nebenbestimmungen

1. Hauptinhalt

Der hauptsächliche Inhalt einer Verfügung besteht in der Festlegung oder Feststellung der wesentlichen Rechte und Pflichten eines einzelnen. Etwa bei der Baubewilligung als einer Polizeierlaubnis³⁶ erhält der Bauwerber die behördliche *Feststellung*, dass seinem Bauvorhaben keine Bauvorschriften entgegenstehen. Oder die Steuerveranlagung auferlegt dem einzelnen als *Leistungsverfügung* die Pflicht, eine bestimmte Geld-

³¹ So die Regelung in Art. 45 Abs. 1 VwVG, die auf das liechtensteinische Verfahrensrecht übertragen werden kann, vgl. auch § 146 Abs. 2 VwGO.

³² Vgl. StGH 1990/8, Urteil vom 23.11.1990, LES 1991, S. 33 (35).

³³ Vgl. zur Rechtskraft S. 126 f.

³⁴ Vgl. zur Vollstreckung S. 158 ff.

³⁵ Vgl. Walter/Mayer Nr. 403.

³⁶ Vgl. StGH 1981/13, Urteil vom 16.6.1981, LES 1982, S. 126 (127).

Hauptinhalt und Nebenbestimmungen

summe für die Verwirklichung eines steuerrechtlichen Tatbestands zu bezahlen. Schliesslich wird in einer Wahlverfügung eines Beamten in rechtsgestaltender Weise ein Dienstverhältnis begründet oder umgestaltet³⁷.

2. Nebenbestimmungen

a) Im allgemeinen

Nicht nur die Sachverfügung, sondern auch die Nebenbestimmungen müssen sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen³⁸. Wird eine Nebenbestimmung nur in allgemeiner Weise gestattet, so muss sie im Interesse der gesetzlichen Ziele sein³⁹. Nebenbestimmungen dienen dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Es ist nämlich von einer Nichtbewilligung abzu- sehen, wenn die Bewilligung, verbunden mit Nebenbestimmungen, den Gesetzeszweck wahrt. Es handelt sich damit um die vom Verhältnismässigkeitsprinzip geforderte mildeste Massnahme. Schliesslich müssen Nebenbestimmungen als solche verhältnismässig sein⁴⁰.

b) Befristung

Wird eine Verfügung mit *Befristung* erlassen, so entfällt ihre Wirksamkeit nach Ablauf der gesetzten Frist. Die Befristung macht die Rechtswirksamkeit der Verfügung von einem *bestimmten künftigen Ereignis* abhängig⁴¹. Die Befristung bedarf nicht unbedingt einer gesetzlichen Grundlage. Befristet das Gesetz eine Verfügung, so darf kein unbefristeter Entscheid gefällt werden⁴². Beispielsweise gelten Baubewilligungen lediglich für ein

³⁷ Vgl. zu den drei Kategorien der Leistungs-, Rechtsgestaltungs- und Feststellungsverfügung Walter/Mayer Nr. 402 ff.

³⁸ Vgl. LGVK G 9/90, Entscheidung vom 28.8.1990, LES 1992, S. 72 (76); Adamovich/Funk, S. 273; Antonioli/Koja, S. 551 f.; nach Häfelin/Müller Nr. 721 ist die schweizerische Praxis zur gesetzlichen Grundlage von Nebenbestimmungen grosszügig.

³⁹ Vgl. LGVK G 5/76, Entscheidung vom 23.4.1976, ELG 1973-78, S. 77 (81 f.).

⁴⁰ Vgl. LGVK G 9/90, Entscheidung vom 28.8.1990, LES 1992, S. 72 (76); Imboden/Rhinow I, S. 234.

⁴¹ Vgl. Antonioli/Koja, S. 558; Walter/Mayer Nr. 413/1.

⁴² Vgl. VBI 1965/29, Entscheidung vom 6.10.1965, ELG 1962-66, S. 29.

Verfügung (Verwaltungsakt)

Jahr⁴³. Sie können auf Antrag ohne gesetzliche Grundlage verlängert werden, wenn ansonsten ein Härtefall eintritt⁴⁴. Eigentliche Kettenverlängerungen wären unzulässig. Die Rechtssicherheit verlangt, dass die nicht benützte Baubewilligung nach dem Ablauf der Frist endgültig dahinfällt.

c) Bedingung

Die *Bedingung* macht die Geltung einer Verfügung von *einem zukünftigen ungewissen Ereignis* abhängig. Bei der *Suspensivbedingung* wird die Verfügung erst mit Bedingungeintritt wirksam⁴⁵, bei der *Resolutivbedingung* wird sie mit Bedingungeintritt unwirksam⁴⁶. Die Bedingung bedarf der gesetzlichen Grundlage⁴⁷. Eine Bewilligung kann allerdings bedingt erteilt werden, wenn der Gesetzeszweck anders nicht erfüllt werden kann⁴⁸ oder die Verweigerung der Bewilligung unverhältnismässig wäre. Im Grundverkehrsrecht kann die Behörde etwa die Bewilligung für den Erwerb von Grundeigentum mit der Suspensivbedingung verbinden, dass ein Erwerber einen Teil seines bisherigen Grundeigentums veräussert⁴⁹. Erst wenn er diese Bedingung erfüllt hat, tritt die Bewilligung in Kraft und der Erwerber kann sein Eigentum antreten⁵⁰. Ferner kann die Grundverkehrsbewilligung mit einer Suspensiv-

⁴³ Vgl. z.B. Art. 77 Abs. 1 BauG, LGBl. 1947/44, LR 701. Die Gewerbebewilligung erlischt, wenn ein Gewerbe nicht innert zweier Jahre begonnen wird. Allerdings muss das Erlöschen behördlich festgestellt werden, vgl. Art. 33 Abs. 1 und 2 des Gewerbegesetzes vom 10.12.1969, LGBl. 1970/21, LR 930.1.

⁴⁴ Vgl. VBI 1978/14, Entscheidung vom 13.12.1978, LES 1980, S. 32; LGVK G 20/79, Entscheidung vom 28.12.1979, LES 1982, S. 37 (41).

⁴⁵ Vgl. z.B. VBI 1964/38, Entscheidung vom 12.1.1966, ELG 1962-66, S. 11 (13); Antonioli/Koja, S. 554 f.

⁴⁶ Vgl. Antonioli/Koja, S. 554.

⁴⁷ Bedingungen können an die Erteilung von Ausnahmegewilligungen geknüpft werden, müssen aber mit der Anwendung der Bauordnung und den allgemeinen baurechtlichen Bestimmungen in Zusammenhang stehen, vgl. VBI 1995/21, Entscheidung vom 5.7.1995, LES 1995, S. 137 (138).

⁴⁸ Vgl. z.B. VBI 1964/38, Entscheidung vom 12.1.1966, ELG 1962-66, S. 11 (13).

⁴⁹ Im Grundverkehrsrecht handelt es sich in aller Regel um Suspensivbedingungen, welche eben den Eintritt der Rechtskraft der Bewilligung hindern, solange ihre Erfüllung nicht nachgewiesen ist, vgl. dazu grundlegend LGVK G 5/76, Entscheidung vom 23.4.1976, ELG 1973-78, S. 77 (81).

⁵⁰ Vgl. LGVK, G 15/82, Entscheidung vom 9.7.1982, LES 1983, S. 104. LGVK G 5/79, Entscheidung vom 7.12.1979, LES 1982, S. 30 (32) und klarer dazu noch LGVK G 25/77, Entscheidung vom 11.7.1978, LES 1981, S. 36 (37): Eine Bewilligung mit einer Suspensivbedingung tritt bis zum vorbehaltenen ungewissen Ereignis gar nicht in Kraft.

Hauptinhalt und Nebenbestimmungen

bedingung verknüpft werden, wonach der Gesuchsteller innert einer bestimmten Frist eine rechtskräftige Baubewilligung vorweisen muss⁵¹, ansonsten tritt die Bewilligung gar nicht in Kraft.

d) Auflage

Durch eine *Auflage* wird dem einzelnen *zusätzlich eine Verpflichtung* auferlegt⁵². Wie die Sachverfügung, so benötigt auch die Auflage eine gesetzliche Grundlage⁵³. Eine begünstigende Verfügung kann ohne Gesetzesgrundlage mit einer Auflage verbunden werden, wenn die auferlegte Verpflichtung mindestens dem Gesetzeszweck entspricht⁵⁴. Die Verwaltung kann die Auflage nötigenfalls durchsetzen⁵⁵. Das Verhältnismässigkeitsprinzip kann die Anordnung einer Auflage erfordern, wenn eine Bewilligung als solche abgelehnt werden müsste, aber das gesetzliche Ziel mit einer Auflage erreicht werden kann⁵⁶. Auflagen können widerrufen werden, wenn sich in der Zwischenzeit die Verhältnisse wesentlich geändert haben⁵⁷.

e) Widerrufsvorbehalt (Verweis)

Siehe zum Widerrufsvorbehalt gemäss Art. 87 Abs. 4 LVG den nachfolgenden Abschnitt VI 2b).

⁵¹ Vgl. LGVK G 33/75 und G 34/75, Entscheidung vom 21.11.1975, ELG 1973–78, S. 49 (57). Weiteres Beispiel: LGVK G 1/76, Entscheidung vom 23.4.1976, ELG 1973–78, S. 60.

⁵² Vgl. Antonioli/Koja, S. 555; Häfelin/Müller Nr. 733 ff.

⁵³ Auflagen können mit der Erteilung von Ausnahmegewilligungen verknüpft werden, müssen aber mit der Anwendung der Bauordnung und den allgemeinen baurechtlichen Bestimmungen in Zusammenhang stehen, vgl. VBI 1995/21, Entscheidung vom 5.7.1995, LES 1995, S. 137 (138).

⁵⁴ Vgl. VBI 1965/31, Entscheidung vom 23.11.1965, ELG 1962–66, S. 8.

⁵⁵ Im Grundverkehrsrecht würde bei einer Nichteinhaltung einer Auflage die Genehmigung des Rechtsgeschäftes widerrufen (Art. 8 aGVG = Art. 8 GVG), was die Nichtigkeit des Rechtsgeschäftes bewirkt (Art. 25 Abs. 1 lit. c aGVG = Art. 25 Abs. 1 lit. d GVG) und dazu LGVK G 9/90, Entscheidung vom 28.8.1990, LES 1992, S. 72 (76).

⁵⁶ Vgl. in diesem Sinne LGVK G 1/86, Entscheidung vom 10.4.1986, LES 1989, S. 132 (133); LGVK G 1/82, Entscheidung vom 7.6.1982, LES 1984, S. 108 (111); LGVK G 19/79, Entscheidung vom 7.12.1979, LES 1982, S. 34; vgl. auch StGH 1982/33/V, Urteil vom 9.2.1983, Stotter, Verfassung, S. 74 f., Ziff. 29.

⁵⁷ Vgl. LGVK G 2/80, Entscheidung vom 27.11.1980, LES 1982, S. 103 (106).

Verfügung (Verwaltungsakt)

V. Eröffnung von Verfügungen

1. Im allgemeinen

Das Landesverwaltungspflegegesetz schreibt einen Mindestinhalt von Verfügungen und Entscheidungen vor, der bei deren Eröffnung zu beachten ist⁵⁸. Art. 82 und 83 Abs. 2–4 legen Form und Inhalt einer Entscheidung fest und sind zwingender Natur⁵⁹. Erfüllt eine Entscheidung diese Formvorschriften nicht, so ist sie gemäss Art. 106 Abs. 1 lit. b von Amtes wegen nichtig zu erklären. Nach Art. 82 Abs. 1 LVG müssen schriftliche Ausfertigungen von Entscheidungen folgende Elemente enthalten:

- eine Entscheidung (Verfügung) ist als solche zu bezeichnen, d.h. mit einer entsprechenden Überschrift zu versehen (lit. a)⁶⁰;
- die Verfügung muss die sie ausstellende Behörde, z.B. die Regierung, und die Verfahrensparteien bezeichnen sowie die Daten der geführten Verhandlungen und den verantwortlichen Verhandlungsleiter aufführen (lit. b)⁶¹;
- der Verwaltungsakt muss einen Rechtsspruch (Dispositiv) enthalten (lit. c.)⁶² sowie die allfällige Vollstreckungsanordnung (lit. d);
- die Verfügung soll den Tatbestand, welcher dem Spruch zugrunde gelegt worden ist und die Entscheidungsgründe aufführen (lit. e)⁶³ und
- sie muss schliesslich eine Rechtsmittelbelehrung (lit. f)⁶⁴ und eine Unterschrift (lit. g)⁶⁵ enthalten.

Der Betroffene kann auf die schriftliche Ausfertigung verzichten (Art. 82 Abs. 3 LVG).

⁵⁸ Vgl. VBI 1975/1, Entscheidung vom 23.4.1975, ELG 1973–78, S. 119 (120).

⁵⁹ Vgl. VBI 1996/3, Entscheidung vom 6.3.1996, LES 1996, S. 141 (142); VBI 1995/57, Entscheidung vom 4.10.1995, LES 1996, S. 70; VBI 1959/1, ELG 1955–61, S. 37; LES 1981, S. 102; VBI 1995/48, Entscheidung vom 10.7.1995, LES 1995, S. 144; vgl. auch VBI 1996/12, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 203 (205).

⁶⁰ Diese Vorschriften entsprechen dem österreichischen Recht, vgl. § 58 Abs. 1 AVG und dazu Walter/Mayer Nr. 408.

⁶¹ Diese Vorschriften entsprechen dem österreichischen Recht, vgl. § 58 Abs. 3 i.V.m. § 18 Abs. 4 AVG, vgl. Walter/Mayer Nr. 410.

⁶² Vgl. dazu S. 117 und ähnlich § 58 Abs. 1 AVG und dazu Walter/Mayer Nr. 412 f.

⁶³ Vgl. präzisierend Art. 83 Abs. 2–4 LVG. Vgl. § 58 Abs. 2 AVG und Walter/Mayer Nr. 417 ff.

⁶⁴ Vgl. auch § 58 Abs. 1 AVG und dazu Walter/Mayer Nr. 422 ff.

⁶⁵ Vgl. § 58 Abs. 3 i.V.m. § 18 Abs. 4 AVG und dazu Walter/Mayer Nr. 425.

Eröffnung von Verfügungen

Diese einzelnen Bestandteile der Verfügung müssen gemäss Art. 83 Abs. 1 LVG "scharf" voneinander getrennt werden⁶⁶. Die Vorschrift hat für die wichtige Unterscheidung von Dispositiv und Begründung eine praktische Bedeutung. Im übrigen ist kaum eine schriftliche Ausfertigung einer Verfügung vorstellbar, welche beispielsweise Überschrift, Datierung und Unterschrift nicht "scharf" voneinander trennt.

Die Vorschriften über die Eröffnung der Verfügungen gelten für die verwaltungsinternen Instanzen bis zur Verwaltungsbeschwerdeinstanz. Deren Entscheidungen haben nach Art. 101 Abs. 5 LVG zusätzlich einen "deutlichen Hinweis" zu enthalten, dass sie endgültig sind⁶⁷. Die Beschwerde an den Staatsgerichtshof wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte steht gleichwohl offen.

2. Rechtsfolgen bei Formverstössen: Anfechtbarkeit oder Nichtigkeit

Hält sich eine Verfügung oder Entscheidung nicht an wesentliche Formvorschriften, so ist die Rechtsfolge deren Nichtigkeit. Leichte Verstösse gegen diese Formvorschriften, z.B. eine unvollständige Nennung der Verhandlungstage, ziehen nicht die Ungültigkeit, sondern nur die Anfechtbarkeit der Verfügung nach sich⁶⁸. In der Praxis werden allerdings schwer mangelhafte Verfügungen auch angefochten und auf dem Rechtsmittelweg aufgehoben⁶⁹:

⁶⁶ Vgl. VBI 1996/3, Entscheidung vom 6.3.1996, LES 1996, S. 141 (142); VBI 1995/57, Entscheidung vom 4.10.1995, LES 1996, S. 70; In VBI 1972/2, Entscheidung vom 6.7.1972, ELG 1973-78, S. 340 (243 f., wonach gerade keine Trennung von Tatbestand, Urteils-motiven und Urteilsspruch nötig sei) wurde Art. 83 Abs. 1 LVG wohl übersehen.

⁶⁷ Vgl. VBI 1974/36, Entscheidung vom 5.11.1975, ELG 1973-78, S. 120 (121).

⁶⁸ Vgl. VBI 1949/7, ELG 1947-54, S. 12 f. und VBI 1959/1, ELG 1955-61, S. 37.

⁶⁹ VBI 1996/3, Entscheidung vom 6.3.1996, LES 1996, S. 141 (142); VBI 1995/57, Entscheidung vom 4.10.1995, LES 1996, S. 70; vgl. ferner VBI 1995/48, Entscheidung vom 10.7.1995, LES 1995, S. 144; VBI 1994/29, Entscheidung vom 28.9.1994, LES 1995, S. 37 (38); vgl. ferner VBI 1949/7, ELG 1947-54, S. 12 f. und VBI 1959/1, ELG 1955-61, S. 37. Siehe zu den andern Nichtigkeitsgründen ausser den Formverstössen, Art. 106 LVG und dazu unten S. 132 ff.

Die Nichtigklärung einer Verfügung kann durch die erlassende Instanz oder durch die Rechtsmittelinstanz erfolgen, vgl. StGH 1995/13-15, Urteil vom 23.6.1995, LES 1996, S. 10 (18).

Verfügung (Verwaltungsakt)

“Da die Entscheidungen der Regierung ... sich nicht an die gesetzlichen Vorschriften halten bzw. ihnen schwere Formfehler anhaften, sind sie zwecks Beseitigung einer erheblichen Verletzung öffentlicher Rechte oder Interessen, welche gemäss den das Verwaltungsverfahren zwingend regelnden Rechtsvorschriften zu beachten sind ..., aufzuheben und der Regierung eine allfällig neuerliche Entscheidung aufzutragen (Art. 106 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 98 Abs. 1 LVG)”.

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hebt im Falle schwerer Formfehler Verfügungen auf und weist die Angelegenheit an die Vorinstanz zurück. Dieses Vorgehen ist aus Praktikabilitätsgründen zweifellos gerechtfertigt. Die dadurch bedingte Relativierung des Unterschieds von Anfechtbarkeit und Nichtigkeit ist unbedenklich, weil der Rechtsschutz gewahrt bleibt. Allerdings muss bei diesem Vorgehen sichergestellt bleiben, dass schwer mangelhafte Verfügungen auch ausserhalb eines eigentlichen Beschwerdeverfahrens gemäss Art. 106 Abs. 1 lit. a LVG aufgehoben werden können.

Fehlt die Rechtsmittelbelehrung, so beginnt die Rechtsmittelfrist gemäss Art. 85 Abs. 3 LVG gar nicht zu laufen. Wird in diesem Falle eine Vorstellung⁷⁰ eingereicht und ist die Regierung nicht in der Lage, dem Verlangen der Partei zu entsprechen, so ist diese als Beschwerde zu behandeln, sofern die Partei nicht ausdrücklich auf letzteres verzichtet hat (Art. 89 Abs. 3 LVG).

3. Begründung von Verfügungen

Die Angabe der Entscheidungsgründe gemäss Art. 82 Abs. 1 lit. e i.V.m. Art. 83 Abs. 3 LVG ist von rechtsstaatlich wesentlicher Bedeutung. Danach sind “die von der Behörde in dem entschiedenen Fall zur Anwendung gebrachten Rechtssätze”⁷¹ anzuführen. Ferner muss die Behörde mit der Begründung zugleich die Absicht erkennen lassen, die getroffene Entscheidung in überzeugender Weise zu rechtfertigen. “Wesentlich ist allerdings nicht die in dieser Bestimmung angedeutete subjektive Kom-

⁷⁰ Vgl. dazu S. 278 ff.

⁷¹ Vgl. VBI 1994/29, Entscheidung vom 28.9.1994, LES 1995, S. 37; VBI 1996/7, Entscheidung vom 24.4.1996, LES 1996, S. 144 (14).

Eröffnung von Verfügungen

ponente, sondern der objektive Massstab, ob aus den Entscheidungsgründen tatsächlich hervorgeht, von welchen Erwägungen sich die Behörde bei ihrer Entscheidung leiten liess⁷². Die Begründungspflicht gilt sowohl für die Verwaltungsbehörden als auch für die Verwaltungsbeschwerdeinstanz (Art. 101 Abs. 1 LVG). Eine Verfügung oder Entscheidung kann daher nicht in der Form eines gewöhnlichen Briefes ohne Angabe der angewandten Rechtsgrundlagen eröffnet werden⁷³. Das Landesverwaltungspflegegesetz lässt zwar Formulare zu (Art. 82 Abs. 3 LVG) und es schreibt sie für Verwaltungsbote sogar vor (Art. 49 Abs. 4 LVG). Doch dies entbindet die Verwaltung nicht von einer ausreichenden Begründung⁷⁴.

Nach der Rechtsprechung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts hat ein Beschwerdeführer, "der vernünftige und keineswegs willkürliche oder rechtsmissbräuchliche Behauptungen in zulässiger Form vorträgt, Anspruch auf eine angemessene Entscheidungsbegründung"⁷⁵. Dies steht im Interesse des Beschwerdeführers selbst. Sodann hat dies zu erfolgen, um eine sinnvolle Beschwerdeführung zu ermöglichen⁷⁶. Die Verpflichtung zur Offenlegung der Entscheidungsgründe zeigt dem Betroffenen die Überlegungen, warum die Behörde gegen seinen Antrag entschieden hat. Zudem soll eine transparente Entscheidungsbegründung verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt. Gleichzeitig stellt eine rechtsgenügende Begründung die Herrschaft des Gesetzes sicher, denn der Verwaltungsakt muss sich letztlich auf ein formelles Gesetz abstützen⁷⁷. Sowohl der Betroffene als auch die Rechtsmittelinstanz müssen sich über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. Deshalb müssen die Überlegungen, von denen sich die entscheidende Behörde hat leiten lassen, wenigstens kurz dargelegt werden⁷⁸. Geht die zuständige Instanz in ihrer Entschei-

⁷² StGH 1995/21, Urteil vom 23.5.1995, LES 1997, S. 18 (27).

⁷³ Vgl. VBI 1994/29, Entscheidung vom 28.9.1994, LES 1995, S. 37. Allerdings hat der Staatsgerichtshof in StGH 1978/11, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 99 (102) die Zusicherung einer Gewerbebewilligung in einem Schreiben als Verfügung gewertet.

⁷⁴ Vgl. VBI 1994/37, Entscheidung vom 28.9.1994, LES 1995, S. 38 (39).

⁷⁵ StGH 1986/9, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 145 ff. (147); StGH 1985/8, Urteil vom 9.4.1986, LES 1987, S. 48 ff. (50).

⁷⁶ StGH 1986/9, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 145; StGH 1985/8, Urteil vom 9.4.1986, LES 1987, S. 48.

⁷⁷ Vgl. unten S. 167 ff.

⁷⁸ Alle Zitate aus VBI 1995/43, Entscheidung vom 4.10.1995, LES 1996, S. 32 (34 f.); vgl. ferner zum letzteren Zitat StGH 1989/14, Entscheidung vom 31.5.1990, LES 1992, S. 1 (2).

Verfügung (Verwaltungsakt)

derung nicht auf die Anträge und vernünftigen Begründungen des Antragstellers ein, so verletzt sie den Grundsatz des rechtlichen Gehörs⁷⁹ sowie den aus Art. 31 und 43 LV und aus Art. 83 Abs. 3 und 4 LVG herzuleitenden Anspruch auf eine rechtsgenügli- che Begründung von Entscheidungen⁸⁰.

VI. Widerruf von Verfügungen

1. Formelle und materielle Rechtskraft (Art. 87 LVG)

Eine Verfügung wird gegenüber einer Partei formell rechtskräftig, wenn diese innerhalb der Beschwerdefrist nicht angefochten wird⁸¹. Gemäss Art. 84 Abs. 3 LVG beginnt die Wirkung einer Entscheidung gegen die Parteien von der Zustellung ihrer förmlichen Ausfertigung an. Da sie von der effektiven Zustellung abhängig ist, kann die *formelle Rechtskraft* für jede Verfahrenspartei gesondert eintreten. Wird ein Entscheid gar nicht zugestellt, so kann auch keine formelle Rechtskraft entstehen. Entscheide können nach Eintritt der formellen Rechtskraft von der erlassenden Behörde nicht einfach zurückgenommen oder abgeändert werden⁸².

Die *materielle Rechtskraft* verhindert, dass ein bereits entschiedener Sachverhalt von derselben Partei erneut aufgerollt werden kann⁸³; einer neuerlichen Beurteilung steht der Einwand der abgeurteilten Sache entgegen (*res judicata*)⁸⁴. Die Rechtskraftwirkung einer Entscheidung kann

⁷⁹ Vgl. S. 251 ff.

⁸⁰ Vgl. StGH 1985/8, Urteil vom 9.4.1986, LES 1987, S. 50; VBI 1995/43, Entscheidung vom 4.10.1995, LES 1996, S. 32 (35); StGH 1995/21, Urteil vom 23.5.1995, LES 1997, S. 18 (27); VBI 1995/41, Entscheidung vom 6.12.1995, S. 13, Erw. II.f), nicht veröffentlicht.

⁸¹ Vgl. VBI 1992/29, Entscheidung vom 8.6.1994, LES 1994, S. 133 (135); LGVK G 4/76, Entscheidung vom 19.10.1976, ELG 1973–78, S. 72 (76); vgl. Art. 87 Abs. 2 Halbsatz 1 LVG. Der zweite Halbsatz dieser Bestimmung ist nicht verständlich und im übrigen wohl kaum relevant: Es gibt nur die eine Art der formellen Rechtskraft, die mit dem Ablauf der Beschwerdefrist eintritt, vgl. § 68 Abs. 1 AVG und dazu Walter/Mayer Nr. 453.

⁸² Vgl. StGH 1979/1, Entscheidung vom 16.10.1979, LES 1981, S. 107 (108). Vgl. ferner StGH 1981/1, Urteil vom 10.2.1982, LES 1983, S. 1 (2).

⁸³ Vgl. StGH 1981/21, Urteil vom 1.7.1982, LES 1985, S. 3 (4); LGVK G 4/76, Entscheidung vom 19.10.1976, ELG 1973–78, S. 72 (76); Ritter, S. 151 f.

⁸⁴ Vgl. LGVK G 18/77, Entscheidung vom 28.2.1978, LES 1980, S. 42 (43); LGVK G 4/76, Entscheidung vom 19.10.1976, ELG 1973–78, S. 72 (75) m.w.H. auf die Literatur; Ritter, S. 151. Das LVG sieht in Art. 73 Abs. 1 den Einwand der entschiedenen Sache vor.

Widerruf von Verfügungen

etwa im Grundverkehrsverfahren nicht dadurch umgangen werden, indem ein nicht bewilligter Kaufvertrag über denselben Gegenstand erneut abgeschlossen wird. Die Rechtskraft wirkt sich auch auf den neuen, aber identischen Vertrag aus⁸⁵. Hat sich indessen ein wesentlicher und rechtlich relevanter Umstand geändert, kann auf das Begehren erneut eingetreten werden⁸⁶. Die materiell rechtskräftige Entscheidung hat die Vermutung sachlicher und rechtlicher Richtigkeit für sich. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass ein Verfahren definitiv abgeschlossen bleibt. Formell und materiell rechtskräftige Entscheide können, ausser im Falle ihrer Nichtigkeit, nicht mehr in Frage gestellt werden⁸⁷.

2. Widerruf (Rücknahme) und Nichtigkeit von Verwaltungsakten

a) Involvierte Interessen

Die Rücknahme von Verfügungen beeinträchtigt die Rechtssicherheit schwer und ist nur unter besonderen Voraussetzungen möglich. Das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts und dasjenige an der Wahrung der Rechtssicherheit sind gegeneinander abzuwägen. Das schweizerische Bundesgericht hat die Problematik der Rücknahme von Verfügungen prägnant umschrieben⁸⁸:

“Dem Postulat der Rechtssicherheit kommt in der Regel dann der Vorrang zu, wenn durch die frühere Verfügung ein subjektives Recht begründet worden ist oder wenn die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in welchem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Private von einer ihm durch die fragliche Verfügung eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat. Diese Regel gilt allerdings

⁸⁵ Vgl. LGVK G 4/76, Entscheidung vom 19.10.1976, ELG 1973-78, S. 72 (76).

⁸⁶ Vgl. LGVK G 18/77, Entscheidung vom 28.2.1978, LES 1980, S. 42 (43); Walter/Mayer Nr. 463.

⁸⁷ Vgl. grundlegend StGH 1981/30, Urteil vom 15.10.1982, LES 1985, S. 3 (5).

⁸⁸ BGE 119 Ia 310 m.H. In Deutschland ist die Rechtslage ähnlich. § 47 VwVfG erlaubt die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes und § 49 den Widerruf eines rechtmässigen Verwaltungsaktes.

Verfügung (Verwaltungsakt)

nicht absolut; ein Widerruf kann auch in den drei genannten Fällen in Frage kommen, wenn er durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist⁸⁹.

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz kann als Aufsichtsbehörde Verwaltungsakte gemäss Art. 106 LVG widerrufen⁸⁹. Freilich muss auch die verfügende Instanz widerrufen können, wenn diese einen Widerrufsgrund wahrnimmt⁹⁰.

Nichtige Verwaltungsakte brauchen nicht widerrufen zu werden. Sie leiden an einem offenkundigen und derart schweren Verfahrensmangel, dass sie rechtlich gar nicht entstehen können⁹¹. Der Fehler ist so gravierend, dass das Bedürfnis nach Rechtssicherheit ihn nicht zu heilen vermag.

b) Gesetzlicher Widerrufsvorbehalt

Die Verfügung kann einen Widerrufsvorbehalt enthalten. Gemäss Art. 87 Abs. 4 LVG kann die Sachverfügung nach Eintritt der materiellen Rechtskraft unter bestimmten Umständen oder ganz allgemein widerrufen werden. Die vorbehaltene Rücknahme einer begünstigenden Verfügung widerspricht dem Grundsatz der Rechtsbeständigkeit und der Rechtssicherheit; sie ist nur dann zulässig, wenn das Gesetz den Widerruf ausdrücklich vorsieht⁹². Enthält ein Gesetz im Hinblick auf geänderte tatsächliche Verhältnisse einen *Widerrufsvorbehalt* für bereits getroffene Verfügungen, so ist der Einwand nicht zulässig, ein Widerruf widerspreche der Rechtskraft der ursprünglichen Verfügung⁹³. Insoweit

⁸⁹ Art. 106 LVG ist wiederum den österreichischen Vorarbeiten zum AVG entnommen worden; er entspricht in etwa dem § 68 AVG, vgl. dazu Walter/Mayer Nr. 462 ff.

⁹⁰ So Art. 106 Abs. 5 LVG und sinngemäss StGH 1995/13–15, Urteil vom 23.6.1995, LES 1996, S. 10 (18). Diese Zuständigkeit der verfügenden bzw. der Aufsichtsbehörde kennt auch § 68 Abs. 2 und 3 AVG.

⁹¹ Vgl. Wolff I, S. 338 ff.; Walter/Mayer Nr. 447; Häfelin/Müller Nr. 809 ff.

⁹² Vgl. Antonioli/Koja, S. 558 f.; Walter/Mayer Nr. 413/1 f.; vgl. dazu VBI 1994/40, Entscheidung vom 9.11.1994, LES 1995, S. 41 (42) zum Widerruf gemäss Art. 37 des Gesetzes zur Förderung des Wohnungsbaues vom 30.6.1977, LGBl. 1977/46, LR 840. Der Gesetzgeber sollte von der Figur des Widerrufsvorbehalts nur zurückhaltend Gebrauch machen, vgl. Walter Barfuss, Gedanken zur materiellen Rechtskraft im österreichischen Verwaltungsrecht, JBl. 1974, S. 293 ff. Auch Deutschland kennt analoge Regelungen, vgl. § 36 Abs. 2 Ziff. 3 und § 49 Abs. 2 Ziff. 1 VwVfG.

⁹³ Vgl. VBI 1994/40, Entscheidung vom 9.11.1994, LES 1995, S. 41 (42).

Widerruf von Verfügungen

geht nach Art. 87 Abs. 4 LVG Verfügungen oder Entscheidungen die materielle Rechtskraft ab.

c) Widerrufs- und Nichtigkeitsgründe

Das Landesverwaltungspflegegesetz nennt in Art. 106 Gründe, die den Widerruf oder die Nichtigkeitsklärung der Verfügung rechtfertigen. Eigentümlicherweise werden die Widerrufs- und Nichtigkeitsgründe miteinander vermengt. Im Grunde genommen kann nur eine Verfügung widerrufen werden, die "existiert", d.h. formell rechtskräftig ist und keine gravierenden Fehler aufweist. Eine nichtige Verfügung kann definitionsgemäss nicht zurückgenommen werden, denn ihr Anschein von Geltungskraft lässt sich nur mit einer ex tunc, deklaratorischen Nichtigkeitsklärung beseitigen⁹⁴. Die Unterscheidung von Widerrufs- und Nichtigkeitsgründen ist im Einzelfall schwierig. Im folgenden werden diese wie im Landesverwaltungspflegegesetz zusammen behandelt.

Die *Verletzung erheblicher öffentlicher Interessen wegen Missachtung zwingender Gesetzesvorschriften*⁹⁵ führt nur dann zur Rücknahme, wenn es nachgerade "unerträglich" wäre, die Verfügung in Kraft zu belassen. Demnach genügt es nicht, wenn die Gesetzesauslegung aufgrund derer die Verfügung erlassen wurde, fragwürdig oder unhaltbar ist. Vielmehr muss nebst der eigentlichen Rechtswidrigkeit ein qualifizierendes Element hinzukommen. Das österreichische Recht nennt in diesem Zusammenhang ausdrücklich die Gefährdung des Lebens und der Gesundheit von Menschen oder aber schwere Schädigungen der gesamten Volkswirtschaft⁹⁶.

Der Widerruf kann auch *zugunsten des Betroffenen zur Wahrung seiner durch zwingendes öffentliches Recht geschützten Ansprüche und*

⁹⁴ Nach Antonioli/Koja, S. 568 können nach überwiegender österreichischer Lehre und Rechtsprechung nichtige Bescheide nur ex nunc vernichtet werden. Bis zur konstitutiven Nichtigkeitsklärung gelten nichtige Bescheide als rechtskräftig; zu Recht vertreten Walter/Mayer Nr. 447 die gegenteilige Auffassung, wonach ein zeitweise rechtskräftiger und zugleich "nichtiger" Verwaltungsakt ein Widerspruch in sich selbst ist. Vgl. aber immerhin zur allgemein anerkannten absoluten Nichtigkeit Antonioli/Koja, S. 524 ff.

⁹⁵ Vgl. Art. 106 Abs. 1 lit. a Halbsatz 1 und lit. c Halbsatz 1 (rechtliche Unmöglichkeit) LVG: die österreichische Parallelvorschrift des § 68 Abs. 3 AVG stellt mehr das öffentliche Interesse in den Vordergrund, ohne die Verletzung von Gesetzesvorschriften zu nennen.

⁹⁶ Vgl. § 68 Abs. 3 AVG und dazu Walter/Mayer Nr. 662.

Verfügung (Verwaltungsakt)

Interessen erfolgen⁹⁷. Hier wiegt das Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes nicht gegen den Widerruf, weil der Widerruf den Verfügungsadressaten besserstellt. Die Formulierung macht freilich deutlich, dass bloss faktische Interessen nicht genügen. Genau gleich wie bei der Legitimationsregelung zur Beschwerde⁹⁸ bedarf das Interesse des einzelnen einer Schutznorm des öffentlichen Rechts.

Erlässt eine *sachlich oder örtlich unzuständige* Behörde eine Verfügung, so liegt ein Nichtigkeitsgrund vor⁹⁹. Gemäss Art. 90 Abs. 7 LVG scheinen alle Verfügungen, die von der Regierung oder dem Regierungschef statt einer sonst auf Grund des Landesverwaltungspflegegesetzes als zuständig erklärten Amtsperson des Landes ausgehen, nicht als mit dem Mangel der Unzuständigkeit behaftet. Die Verwaltungsbeschweideinstanz hat Art. 90 Abs. 7 LVG zu Recht restriktiv ausgelegt. Die Regierung kann nämlich nicht in Missachtung der Zuständigkeitsvorschriften die Amtsgeschäfte ihr untergeordneter Behörden an sich ziehen und verfügen, wenn die Verfügungsbefugnis gesetzlich delegiert worden ist. Eine Behörde ist ferner unzuständig, wenn die Voraussetzungen zum Erlass des Verwaltungsaktes vollständig fehlen, weil z.B. überhaupt keine Rechtsgrundlage für eine Verfügung besteht¹⁰⁰. Die Verfügung einer bloss unvollständig zusammengesetzten Behörde ist indes bloss anfechtbar¹⁰¹.

Die Verletzung von Ausstandsvorschriften macht eine erlassene Verfügung aber nichtig¹⁰²:

“Nach Art. 11 Abs. 3 LVG ist jedes Mitglied der Regierung oder jede Amtsperson verpflichtet, sobald ihr ein Ausschluss- oder Ableh-

⁹⁷ Vgl. Art. 106 Abs. 1 lit. a Halbsatz 2 LVG. Das österreichische Recht kennt keine direkte Parallelnorm, wohl aber gemäss § 68 Abs. 2 AVG den Widerruf von Bescheiden, “aus denen niemandem ein Recht erwachsen ist”.

⁹⁸ Vgl. unten S. 303 ff.

⁹⁹ Vgl. Art. 106 Abs. 1 lit. b LVG und dazu die österreichische Parallelnorm in § 68 Abs. 4 Ziff. 1 AVG.

¹⁰⁰ Vgl. Art. 106 Abs. 1 lit. c Halbsatz 2 LVG.

¹⁰¹ So das schweizerische Bundesgericht in BGE 98 Ia 474.

¹⁰² VBI 1996/7, Entscheidung vom 24.4.1996, LES 1996, S. 144 (147). Gemäss § 68 Abs. 4 Ziff. 1 AVG gilt die Verfügung einer “nicht richtig zusammengesetzten Kollegialbehörde” als nichtig. Diese Konsequenz ist für die Verletzung von Ausstandsregelungen gewiss konsequent, darüber hinaus, z.B. bei unvollzähliger Anwesenheit, erscheint sie zu schwerwiegend und wird für Liechtenstein abgelehnt, vgl. die differenzierte deutsche Regelung in § 44 Abs. 3 Ziff. 2 VwVfG. Vgl. zum Ausstand S. 264 ff.

Widerruf von Verfügungen

nungsgrund oder sonstiger Verhinderungsgrund bekannt geworden ist, diese dem Regierungschef, und wenn es diesen selbst betrifft, dem Stellvertreter anzuzeigen. Liegt ein Ausschliessungsgrund oder ein offensichtlicher Grund zur Ablehnung vor, so ist ohne weiteres vom Regierungschef ein Stellvertreter für das in Ausstand kommende Mitglied der Regierung einzuberufen oder für die sonstige Amtsperson zu bestellen (Art. 11 Abs. 4 LVG). Aus Art. 33 Abs. 1 LV folgt nämlich nicht nur das Recht auf den gesetzlich zuständigen, sondern auch auf den unparteiischen und unabhängigen Richter, wobei der Staatsgerichtshof den Begriff des ordentlichen Richters weit auslegt und darunter auch Verwaltungsbehörden versteht¹⁰³. Ein Verstoss gegen die Ausstandsvorschriften führt zwecks Beseitigung einer erheblichen Verletzung öffentlicher Rechte oder Interessen, welche gemäss den das Verwaltungsverfahren zwingend regelnden Rechtsvorschriften unbedingt zu beachten sind, zur Nichtigerklärung (Art. 106 Abs. 1 lit. a LVG).“

Die Verfügung ist ferner nichtig, wenn sie etwas *tatsächlich Unmögliches* anordnet¹⁰⁴. Eine solche Unmöglichkeit, die in der Praxis selten vorkommt, liegt vor, wenn die Verfügung etwas anordnet oder Leistungen fordert, die etwa mit den Naturgesetzen im Widerspruch stehen. Rein faktische Schwierigkeiten, einem Verwaltungsakt nachzukommen, wie etwa finanzielle Schwierigkeiten, führen selbstverständlich nicht zur “Unmöglichkeit”.

Kommt durch das *Verschweigen einer wesentlichen Tatsache* ein fehlerhafter Verwaltungsakt zustande, so muss die Verwaltungsbeschwerdeinstanz nach Bekanntwerden der Tatsache den Verwaltungsakt wieder zurücknehmen¹⁰⁵. Der Rücknahme steht die formelle und materielle Rechtskraft des Entscheides nicht entgegen, da der Verwaltungsakt von Anfang an fehlerhaft war¹⁰⁶.

¹⁰³ Vgl. StGH 1989/14, Urteil vom 31.5.1990, LES 1992, S. 1 (3); Höfling, S. 231 f.

¹⁰⁴ Vgl. Art. 106 Abs. 1 lit. c Halbsatz 1 LVG, § 68 Abs. 4 Ziff. 3 AVG, § 44 Abs. 2 Ziff. 4 VwVfG.

¹⁰⁵ Vgl. Art. 106 Abs. 1 lit. d LVG.

¹⁰⁶ Vgl. StGH 1970/2, Urteil vom 11.1.1971, ELG 1967–72, S. 256 (261).

3. Bewertung der Regelungen des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes

Das Landesverwaltungsverfahrensgesetz behandelt nicht nur die Nichtigkeits- und Rücknahmegründe zusammen, sondern es lässt auch noch gleichzeitig für bestimmte Nichtigkeitsgründe die Revision¹⁰⁷ zu. So kann ein Verwaltungsakt gemäss Art. 106 Abs. 1 lit. d LVG nichtig erklärt werden, wenn er durch unrichtige Angaben erschlichen worden ist. Art. 104 Abs. 2 und 105 Abs. 1 LVG lässt diese Revision auf Parteiantrag bzw. von Amtes wegen zu, wenn der entscheidungswesentliche Sachverhalt auf falschen Aussagen beruht bzw. in Unkenntnis von Tatsachen erfolgt. Nach den gesetzlichen Bestimmungen können somit falsche Tatsachen zu einer Revision, zu einer Rücknahme bzw. zu einer Nichtigklärung der Verfügung führen. Die verfügende bzw. die Aufsichtsbehörde hat demnach eine Wahlfreiheit über das zu benützende Mittel, damit ein Verwaltungsakt nachträglich geändert werden kann. Eine solche (Un-)Ordnung, welche klassische verwaltungsrechtliche Institute ineinander vermengt, beeinträchtigt die Rechtsbeständigkeit von Verfügungen als zentrales rechtsstaatliches Anliegen. Die publizierte Rechtsprechung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts befasst sich nur ganz punktuell und unsystematisch mit diesen Bestimmungen. Die Vielzahl der Möglichkeiten in den Art. 104 ff. LVG lädt denn auch die rechtsanwendenden Behörden ein, die ihnen tauglich erscheinenden Bestimmungen anzurufen und anzuwenden.

Der Landesgesetzgeber sollte die Situation dringend klären und sich dabei an die bewährte und überlieferte verwaltungsrechtliche Tradition halten wie sie in ähnlicher Weise in Deutschland, Österreich und der Schweiz zum Ausdruck gekommen ist. Dabei muss (1.) *zwischen den Rechtsinstituten der Nichtigkeit, (2.) der Wiederaufnahme (Revision) und (3.) der Rücknahme unterschieden werden*, wobei diese Reihenfolge wesentlich ist. Ist ein Institut einer nachträglichen Änderung eines Verwaltungsakts in der nachfolgenden Reihenfolge zulässig, so scheiden die folgenden Institute aus:

1. Eine Verfügung, die an schweren Rechtsfehlern leidet, kann rechtlich gar nicht entstehen: Sie ist von Anfang an nichtig. Diese *Nichtigkeit*

¹⁰⁷ Vgl. zur Revision S. 272 f.

Widerruf von Verfügungen

kann von der verfügenden oder Aufsichtsinstanz festgestellt werden. Eine nichtige Verfügung kann gar nicht zurückgenommen werden; sie kann ebensowenig einem Revisionsverfahren unterworfen werden. Die Frage der Nichtigkeit steht an erster Stelle; sie ist vorab zu klären. Die Frage der Nichtigkeit kann, muss aber nicht gesetzlich geregelt werden. Fehlen gesetzliche Regelungen, so hat die Praxis entsprechende Kriterien zu entwickeln.

2. Die als ausserordentliches Rechtsmittel ausgestaltete *Wiederaufnahme*¹⁰⁸ (Revision) kommt nur beim Vorliegen eigentlicher Revisionsgründe in Frage. Diese sind z.B. die schwerwiegende Verletzung von Verfahrensvorschriften, neue Tatsachen und neue erhebliche Beweismittel oder die durch die Konventionsorgane festgestellte Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention¹⁰⁹. Die neuen Tatsachen und Beweismittel müssen freilich bereits zum Zeitpunkt des zu revidierenden Entscheides bestanden haben. Das Revisionsverfahren bedarf in jedem Fall der gesetzlichen Regelung.

3. Der *Widerruf* kommt bei gültigen (d.h. nicht nichtigen) Verfügungen in Frage, die mit dem objektiven Recht im Widerspruch stehen. Er kommt vorneherein nicht in Frage, wenn der Mangel durch ein Revisionsverfahren beseitigt werden kann. Beim Widerruf ist das Interesse an der Aufrechterhaltung der Verfügung mit dem Interesse an der Durchsetzung des objektiven Rechts abzuwägen¹¹⁰. Die Rücknahme kann, muss aber nicht gesetzlich geregelt werden.

Es wäre wünschbar, wenn sich die Praxis der liechtensteinischen Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts an diesen Prüfungsablauf halten würde und dies auch von den untergeordneten Instanzen verlangte. Damit liessen sich die schwerwiegenden Mängel der gesetzlichen Regelung der Art. 104 ff. LVG wenigstens in ihren Auswirkungen beheben.

¹⁰⁸ Vgl. S. 272 f.

¹⁰⁹ Vgl. Art. 136 ff. OG zu den Revisionsgründen vor dem schweizerischen Bundesgericht und Art. 66 VwVG über die Revisionsgründe vor den schweizerischen Bundesverwaltungsbehörden, vgl. Häfelin/Müller Nr. 1553 ff., 1416 ff. Vgl. zur österreichischen Ordnung § 69 f. AVG. Der Gesetzgeber hat indessen einen Gestaltungsspielraum, welche Gründe er als Revisionsgründe ansieht. Dies beeinflusst selbstverständlich die möglichen Nichtigkeitsgründe.

¹¹⁰ Vgl. zur schweizerischen Rechtsprechung Häfelin/Müller Nr. 765 ff. m.H.; vgl. zur österreichischen Rechtslage § 68 Abs. 2 und 3 AVG und dazu Walter/Mayer Nr. 458 ff.; Antonioli/Koja, S. 582 ff.

§ 6 Verwaltungsrechtlicher Vertrag

I. Begriff und Arten

Der verwaltungsrechtliche Vertrag ist eine *öffentlichrechtliche Vereinbarung*, welche ein konkretes verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis aufgrund einer "übereinstimmenden, auf Vertragsabschluss gerichteten gegenseitigen Willensäußerung"¹ ordnet. Die Parteien müssen nicht notwendigerweise Personen des öffentlichen Rechts sein; es kann sich auch ausschliesslich um Privatpersonen oder juristische Personen des Privatrechts handeln. Entscheidend für die Zuordnung von Verträgen zum privaten oder öffentlichen Recht ist deren Gegenstand². Ein verwaltungsrechtlicher Vertrag liegt vor, wenn die Materie vom öffentlichen Recht geregelt wird und das öffentliche Interesse betroffen ist bzw. eine öffentliche Aufgabe erfüllt wird³.

Der verwaltungsrechtliche Vertrag wird also nicht vom Privatrecht bestimmt, sondern *allein vom öffentlichen Recht*. Dies gilt auch dann, wenn eine Privatperson Vertragspartei ist⁴. Der Vorteil des verwaltungsrechtlichen Vertrags liegt auf der Hand. Vielfach ist es zweckmässiger, ein Verwaltungsrechtsverhältnis durch Vertrag statt durch Verfügung zu regeln. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn sich die besonderen Umstände des Einzelfalles einer schematischen Beurteilung entziehen und von der Verwaltung eine gewisse Flexibilität verlangen. Der verwaltungsrechtliche Vertrag ist das richtige Instrument, um diese notwendige Anpassung an die Umstände zu ermöglichen, ohne dass dabei die Grundprinzipien des öffentlichen Rechts ausser acht gelassen werden.

¹ Vgl. StGH 1982/2/V, Urteil vom 15.2.1985, LES 1985, S. 73 (76); vgl. die ähnlichen Definitionen bei Antoniulli/Koja, S. 534; Adamovich/Funk, S. 291 f; Häfelin/Müller Nr. 843, vgl. auch BGE 103 Ia 509.

² Vgl. StGH 1984/2/V, Urteil vom 15.2.1985, LES 1985, S. 72 (76); BGE 109 II 79, 105 Ia 394; Antoniulli/Koja, S. 534.

³ Vgl. VBI 1995/41, Entscheidung vom 6.12.1995, S. 10. Erw. II.c), nicht veröffentlicht, betreffend den Vertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Gemeinde Triesen vom 19.11.1982 über Schulanlagen. Dieser Vertrag ist zu Recht dem öffentlichen Recht zugeordnet worden. Vgl. zu den Theorien zur Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht S. 31 ff. Umgekehrt ist ein Vertrag zwischen einem Privaten und einer Gemeinde betreffend die Erteilung eines befristeten Baurechts, als privatrechtlich zu qualifizieren, vgl. StGH 1981/1, Urteil vom 10.2.1982, LES 1983, S. 1, auch wenn die Zustimmung der Stimmbürger erforderlich ist.

⁴ Vgl. Antoniulli/Koja, S. 534 f.

Begriff und Arten

Der öffentlichrechtliche Vertrag braucht nicht schriftlich abgefasst zu werden⁵. Die Schriftlichkeit ist allerdings die Regel, denn es geht meist um Bindungen von erheblicher Tragweite. Aus Gründen der Beweissicherung und der Rechtssicherheit wird die beteiligte Behörde gut daran tun, einen schriftlichen Vertrag zu schliessen.

Es werden zwei Arten verwaltungsrechtlicher Verträge unterschieden:

1. Ein *koordinationsrechtlicher Vertrag* wird in der Regel zwischen öffentlichrechtlichen Organisationen abgeschlossen (z.B. Vertrag zwischen der Gemeinde Vaduz und dem Land über den Bau des Kunsthhauses⁶ oder der Vertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Gemeinde Triesen vom 19. November 1982 über Betriebskosten für Sport- und Schulanlagen weiterführender Schulen in Triesen⁷). Das Gemeindegesetz sieht in Art. 3 vor, dass sich die Gemeinden durch Beschluss der Gemeindeversammlung zur gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben verbinden und gemeinsame Organe bestellen können. Damit können die Gemeinden über koordinationsrechtliche Verträge Aufgaben besorgen, welche wegen ihres Umfangs zweckmässigerweise von mehreren Gemeinden zu erfüllen sind. Dazu gehört etwa die Betreuung alter und gebrechlicher Menschen, die Wasserversorgung oder die Müll- und Abwasserentsorgung⁸.

2. Ein *subordinationsrechtlicher Vertrag* wird in der Regel zwischen einer öffentlichrechtlichen Organisation und einem Privaten abgeschlossen⁹. Es gibt mehrere Gründe für den Abschluss eines subordinationsrechtlichen Vertrages. Dadurch kann sich der Private zu einer Leistung im öffentlichen Interesse verpflichten, zu welcher ihn die Verwaltungsbehörde mittels Verfügung nicht zwingen könnte, weil hierzu die gesetzliche Grundlage fehlt. Solche Verträge kommen vor allem in

⁵ Vgl. StGH 1982/2/V, Urteil vom 15.2.1985, LES 1985, S. 73 (75 f.), anders § 57 VwVfG.

⁶ Vgl. StGH 1982/2/V, Urteil vom 15.2.1985, LES 1985, S. 73 (76). Der Staatsgerichtshof hat allerdings einen nichtschriftlichen öffentlichrechtlichen Vertrag angenommen; es ist fragwürdig, ob wirklich ein Vertrag vorlag und nicht eher je eine Liste von zum Teil gleichgerichteten Absichtserklärungen von Land und Gemeinde. In BGE 96 I 650 f. hatte das schweizerische Bundesgericht in der Annahme zweier paralleler Verfassungsbestimmungen durch Basel-Stadt und -Land keinen ungeschriebenen Vertrag gesehen. Vgl. auch Adamovich/Funk, S. 292; Antonioli/Koja, S. 534; Häfelin/Müller Nr. 857 ff.

⁷ Vgl. VBI 1995/41, Entscheidung vom 6.12.1995, nicht veröffentlicht.

⁸ Vgl. Nell, S. 131 ff. (131 f.) mit Angabe entsprechender Beispiele.

⁹ Vgl. auch Adamovich/Funk, S. 292; Antonioli/Koja, S. 534 f.; Häfelin/Müller Nr. 860 ff.

Verwaltungsrechtlicher Vertrag

Bereichen vor, wo die zuständige Behörde einen erheblichen Ermessensspielraum hat. Der öffentlich-rechtliche Vertrag erlaubt es, stark auf die spezifischen Umstände Rücksicht zu nehmen, ohne dass gesetzliche Bestimmungen tangiert werden. Vereinzelt erlaubt die Gesetzgebung ausdrücklich verwaltungsrechtliche Verträge. So ist beispielsweise der *Enteignungsvertrag* bedeutsam; in ihm regeln eine Privatperson und das Gemeinwesen den Umfang der Enteignung und die zu leistende Entschädigung¹⁰. Nach heutiger Auffassung handelt es sich dabei um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag¹¹.

II. Zulässigkeit von verwaltungsrechtlichen Verträgen

Die Frage nach der Zulässigkeit verwaltungsrechtlicher Vereinbarungen stellt sich insbesondere bei den subordinationsrechtlichen Verträgen¹². Lässt sich der verwaltungsrechtliche Vertrag mit dem in Art. 78 Abs. 1 und 92 LV verankerten Gesetzmässigkeitsprinzip vereinbaren? Braucht die Verwaltung dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, die den Inhalt der öffentlichrechtlichen Verträge vorbestimmt oder genügt ein blosses Schweigen des Gesetzes?

Der Abschluss verwaltungsrechtlicher Verträge bedarf keiner ausdrücklichen gesetzlichen Billigung¹³. Es genügt, wenn das Gesetz Spielraum für eine vertragliche Lösung lässt und den Vertrag nicht ausdrücklich oder nach Sinn und Zweck ausschliesst. Es ist freilich erforderlich,

¹⁰ Vgl. § 4 des Gesetzes vom 23.8.1887 über das Verfahren in Expropriationsfällen, LGBL 1887/4 und dazu Beck, Enteignungsrecht, S. 137 f., wonach ein Enteignungsverfahren einvernehmlich mit einer öffentlichrechtlichen Vereinbarung über den Preis und die Modalitäten beendet werden kann. Der Staatsgerichtshof lehnt sich bei seiner Rechtsprechung an das schweizerische Bundesgericht (vgl. BGE 116 Ib 244) an, vgl. Höfling, S. 180 ff. (182 und 185).

¹¹ Beck, Enteignungsrecht, S. 140 f. lässt die Frage noch offen. Der Sache nach handelt es sich um die Erledigung des Enteignungsverfahrens zur Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe. Der nach Art. 63 LVG erledigende Prozessvergleich beendet das Verwaltungsverfahren definitiv.

¹² Vgl. Antonioli/Koja, S. 535.

¹³ Vgl. StGH 1984/2/V, Urteil vom 15.2.1985, LES 1985, S. 72 (76) und auch die Lehre in der Schweiz, vgl. Häfelin/Müller Nr. 855. Gegenteilig die Lehre in Österreich: Antonioli/Koja, S. 536 f.; Adamovich/Funk, S. 292 m.H. wonach verwaltungsrechtliche Verträge zulässig sind, soweit der Vorrang des Gesetzes gewahrt bleibt. Ferner müsse die behördliche Entscheidungsbefugnis in Form einer Zuständigkeit zur bescheidmässigen Gestaltung des Rechtsverhältnisses im Streitfall beachtet werden.

Zulässigkeit von verwaltungsrechtlichen Verträgen

dass die vertragliche Handlungsform geeigneter erscheint als die Verfügung. Es ist der Verwaltung verwehrt, frei zwischen vertraglicher und Verfügungsmässiger Handlungsform zu wählen¹⁴.

Das Gesetzmässigkeitsprinzip steht einer vertraglichen Lösung entgegen, wenn ein Gesetz das fragliche Sachgebiet umfassend und abschliessend ordnet und der Verwaltung das Verfügungsmässige Handeln vorschreibt. Damit besteht für einen Vertrag kein Raum. Beispielsweise ist bei Baubewilligungen lediglich zu prüfen, "ob der jeweilige Bauwerber die Voraussetzungen für die Erteilung einer Baubewilligung bringt oder eben nicht"¹⁵. Für eine vertragliche Lösung besteht hier keinerlei Raum, denn solche vom Gesetz abweichende Vereinbarungen würden eine unzulässige Besserstellung des betreffenden Bauwerbers und damit eine Ungleichbehandlung bedeuten¹⁶. In weiteren Verwaltungsrechtsgebieten, wie bei der Erteilung von Polizeibewilligungen, kommt nach Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung eine Vertragslösung nicht in Betracht.

Lässt ein Gesetz Raum für eine Vertragslösung, so dürfen die verwaltungsrechtlichen Verträge allerdings nicht den Verwaltungsgesetzen widersprechen. Anders als das Privatrecht mit seinen dispositiven Bestimmungen, kennt das öffentliche Recht keine entsprechende Flexibilität.

Die *verfassungsrechtliche Zulässigkeit* der Kategorie des verwaltungsrechtlichen Vertrags darf ohne weiteres bejaht werden. Anders als die österreichische Bundesverfassung enthält die Liechtensteinische Landesverfassung keine "erschöpfende Typologie aller in der ... Rechtsordnung gültigen generellen Rechtsnormen"¹⁷. Dem einfachen Landesgesetzgeber steht es somit frei, den verwaltungsrechtlichen Vertrag in seiner Gesetzgebung ausdrücklich oder durch Einräumung entsprechender Spielräume als eine Handlungsform der Verwaltung vorzusehen¹⁸.

¹⁴ Vgl. Antonioli/Koja, S. 538. In Deutschland ist ein verwaltungsrechtlicher Vertrag zulässig, "soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen" (§ 54 Satz 1 VwVfG).

¹⁵ VBI 1980/53, Entscheidung vom 29.4.1981, LES 1982, S. 172 (174); vgl. ferner VBI 1994/40, Entscheidung vom 9.11.1994, LES 1994, S. 41 (42 f.) zur Sachlage bei der Wohnbauförderung.

¹⁶ Vgl. VBI 1980/53, Entscheidung vom 29.4.1981, LES 1982, S. 172 (174).

¹⁷ Antonioli/Koja, S. 538. Vgl. zur Geschlossenheit des Rechtsquellensystems S. 67, 75.

¹⁸ Der Staatsgerichtshof hat denn auch zu Recht diese Frage in StGH 1984/2/V, Urteil vom 15.2.1985, LES 1985, S. 72 (76) nicht problematisiert, sondern ist von der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit ausgegangen.

Verwaltungsrechtlicher Vertrag

Ein privatrechtlicher Vertrag kommt in Frage, wenn es sich um eine Materie handelt, die typischerweise in einem privatrechtlichen Vertrag geordnet wird¹⁹. Ansonsten ist die Rechtsform des öffentlichrechtlichen Vertrages zu wählen.

III. Geltung und Auslegung öffentlichrechtlicher Verträge

Das alte Steuerrecht ermöglichte aufgrund der bisher geltenden Rechtsnormen verbindliche Abmachungen zwischen Steuerpflichtigen und Verwaltung für eine bestimmte Dauer. Hierbei handelte es sich um öffentlichrechtliche Verträge. Das geltende Steuerrecht sieht diese Abmachung nicht mehr vor, altrechtliche Verträge bleiben gleichwohl in Kraft²⁰. Es ist allerdings möglich, dass ein Verwaltungsgesetz oder ein öffentlichrechtlicher Vertrag bestimmte Vorbehalte oder Auflösungsgründe enthält. Ansonsten gilt auch im öffentlichen Recht der Grundsatz: *pacta sunt servanda*. Der Vertrag würde hinfällig, wenn aussergewöhnliche Auflösungsgründe bestehen oder gesetzlich zugelassen würden. Dazu gehören etwa die *clausula rebus sic stantibus* oder betrügerische Machenschaften, die bei der zuständigen Behörde Fehler und Irrtümer auslösen²¹.

Auf öffentlichrechtliche Verträge sind die Grundsätze des öffentlichen Rechts anzuwenden. Geben diese keine verlässliche Antwort auf offene Rechtsfragen, so sind die privatrechtlichen Grundprinzipien analog anzuwenden. Namentlich erfolgt die *Auslegung der Verträge nach Treu und Glauben*. Dabei ist zu beachten, "dass die Verwaltungsbehörden die öffentlichen Interessen wahren und, neben der allgemeinen Rechtsordnung, die sie besonders betreffenden Verwaltungsgesetze zu beachten haben. Der Grundsatz, wonach Verträge nach Treu und Glauben auszulegen sind (Art. 2 PGR), gilt auch hinsichtlich öffentlichrechtlicher Verträge"²².

¹⁹ Vgl. S. 148 ff.

²⁰ Art. 162 SteG, LGBl. 1961/7. In Österreich sind im Bereich des Abgaberechts Verträge heute noch möglich, vgl. Adamovich/Funk, S. 292.

²¹ Vgl. grundlegend StGH 1981/30, Urteil vom 15.10.1982, LES 1985, S. 3 (5).

²² Vgl. StGH 1984/2/V, Urteil vom 15.2.1985, LES 1985, S. 72 (76); StGH 1981/30, Urteil vom 15.10.1982, LES 1985, S. 3 (5).

IV. Rechtsschutz

Das Landesverwaltungspflegegesetz regelt den verwaltungsrechtlichen Vertrag nicht, sondern behält nur den privatrechtlichen Vertrag als mögliche Handlungsform vor²³. Gleichwohl stellt sich die Frage nach dem geeigneten Rechtsschutz für öffentlichrechtliche Verträge.

In der Schweiz werden Streitigkeiten aus öffentlichrechtlichen Verträgen in den Kantonen meistens mittels des Verfahrens der öffentlichrechtlichen Klage (sog. ursprüngliche Verwaltungsrechtspflege) geklärt. Dies bedeutet, dass die Verwaltungsbehörden nicht hoheitlich verfügen können, da ihre Äusserungen nur die Bedeutung von Parteierklärungen haben. Wie in einem Zivilprozess muss eine Partei gegen die andere Vertragspartei eine *öffentlichrechtliche Klage* einreichen. Diese Klage wird zum Teil vor den Zivilgerichten und zum Teil vor den Verwaltungsgerichten geführt. Im Bund ist das Klagesystem mit einer Gesetzesrevision vom 15. Februar 1992 fast ganz abgeschafft worden. Stattdessen wurden die Verwaltungsbehörden ermächtigt, im Falle von Streitigkeiten aus öffentlichrechtlichen Verträgen zu verfügen. Diese Verfügungen können dann auf dem üblichen Verwaltungsrechtsweg angefochten werden²⁴.

In Österreich ist der verwaltungsrechtliche Vertrag nur "in Verbindung mit einem Bescheid (Verfügung) verfassungsrechtlich zulässig"²⁵. Nach dem Vertragsabschluss muss demnach immer verfügt werden, womit ähnlich wie in der Schweiz (Bund), die Streitsache der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugeführt werden kann.

In Liechtenstein scheidet eine analoge Anwendung von Art. 29 Abs. 1 lit. a LVG über privatrechtliche Verträge auf den subordinationsrechtlichen Vertrag aus, weil das Gesetz die Zuständigkeit der Zivilgerichte abschliessend umschreibt. Sind die Zivilgerichte für öffentlichrechtliche Streitsachen zuständig, so wird dies in der Gesetzgebung ausdrücklich festgehalten²⁶. Das Landesverwaltungspflegegesetz kennt

²³ Vgl. Art. 29 Abs. 1 lit. a und dazu S. 152.

²⁴ Vgl. Rhinow/Koller/Kiss-Peter, S. 311 ff.; Botschaft betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 18.3.1991, BBl. 1991 II, S. 465 ff. (496 ff.).

²⁵ Vgl. Antonioli/Koja, S. 540.

²⁶ Vgl. z.B. betreffend die Amtshaftung den Art. 10 AHG, wonach das Obergericht über Klagen nach diesem Gesetz zuständig ist.

Verwaltungsrechtlicher Vertrag

auch kein öffentlichrechtliches Klageverfahren wie etwa viele Schweizer Kantone in ihren Verfahrensgesetzen²⁷. Im Gegenteil unterwirft Art. 28 Abs. 1 lit. b und c LVG gewisse vermögensrechtliche Streitigkeiten über Forderungen, die an sich auf dem Klageweg beurteilt werden können, dem einfachen Verwaltungsverfahren. Über diese Forderungen muss verfügt werden. Damit wird das gewöhnliche Verwaltungsbeschwerdeverfahren bis zur Verwaltungsbeschwerdeinstanz hin eröffnet. Auch für die übrigen in Art. 28 Abs. 1 lit. b und c LVG nicht genannten Materien bleibt bei Streitigkeiten aus öffentlichrechtlichen Verträgen nur die Lösung der Schweiz (Bund) und von Österreich: Streitigkeiten aus öffentlichrechtlichen Verträgen werden in erster Instanz durch Verfügung der zuständigen Verwaltungsbehörde entschieden. Verweigert die Behörde eine Verfügung, so gilt dies ebenfalls als eine Verfügung; es handelt sich um eine anfechtbare Rechtsverweigerung²⁸. Die Verfügung bzw. die Rechtsverweigerung ist an die Regierung und die Verwaltungsbeschwerdeinstanz weiterziehbar. Diese Ordnung entspricht der bisherigen Praxis, die die Frage nach der Verbindlichkeit und Zulässigkeit subordinations- oder koordinationsrechtlicher verwaltungsrechtlicher Verträge stets als Anfechtungsstreitsache behandelt hat²⁹.

Peter Sprenger schrieb in seiner Abhandlung über die liechtensteinische Verwaltungsgerichtsbarkeit: "Die ursprüngliche Verwaltungsgerichtsbarkeit hat im Fürstentum Liechtenstein bisher keinen gesetzlichen Niederschlag gefunden, so dass man davon auszugehen hat, dass die gesamte Verwaltungsgerichtsbarkeit Liechtensteins als nachträgliche zu qualifizieren ist"³⁰. Diese Aussage ist grundsätzlich richtig. Immerhin ermöglicht Art. 34 Abs. 1–3 StGHG ausdrücklich die öffentlichrechtliche Klage (ursprüngliche Verwaltungsstreitsachen) vor dem Staatsgerichtshof als Verwaltungsgerichtshof. In diesem Sinne gestattet Art. 55 StGHG unter dem nicht ganz zutreffenden Titel "Als Rechtsmittel-

²⁷ Loebenstein, Gutachten, S. 25 ff. diskutiert die ursprüngliche Verwaltungsgerichtsbarkeit für Liechtenstein; vgl. die auf S. 92 angeführten Beispiele.

²⁸ Vgl. S. 113.

²⁹ Vgl. z.B. VBI 1980/53, Entscheidung vom 29.4.1981, LES 1982, S. 172 (174); vgl. ferner VBI 1994/40, Entscheidung vom 9.11.1994, LES 1995, S. 41 (42 f.); VBI 1995/41, Entscheidung vom 6.12.1995, nicht veröffentlicht.

³⁰ Sprenger, S. 336.

Rechtsschutz

instanz³¹ *“bei Grenzstreitigkeiten der Gemeinden oder öffentlich-rechtlichen Ansprüchen der Gemeinden untereinander”* die öffentlich-rechtliche Klage vor dem Verwaltungsgerichtshof. In diesem schmalen Bereich der Grenzstreitigkeiten und der öffentlich-rechtlichen Ansprüche zwischen Gemeinden (z.B. aus koordinationsrechtlichen Verträgen) kommt das Verfahren der verwaltungsrechtlichen Klage zur Anwendung. Eine Verfügungsmöglichkeit besteht in diesen Sachbereichen gerade nicht, weil die Gemeinden in diesen Auseinandersetzungen einander gleichgeordnet sind und nicht gegeneinander verfügen können. In diesem Sinne müsste generell bei den koordinationsrechtlichen Verträgen die öffentlich-rechtliche Klage zugelassen werden.

³¹ Unzutreffend deshalb, weil Art. 55 StGHG ansonsten in allen andern Zuständigkeitsbereichen darauf hinweist *“Als Rechtsmittelinstanz gegen ...”*, aber die von Art. 55 StGHG erfassten Materien gerade nicht so einleitet. Dies geschieht zu Recht, weil solche Streitsachen im Verfahren der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit gemäss Art. 34 Abs. 1-3 StGHG beurteilt werden.

§ 7 *Realakte, Tathandlungen oder verfahrensfreie
Verwaltungsakte*

I. Begriff

Realakte führen einen *tatsächlichen Erfolg* herbei. Als sog. "schlichtes Verwaltungshandeln" begründen oder ändern sie keine Rechte und Pflichten. Realakte ergehen gestützt auf einen Verwaltungsakt oder können Bedingungen für Rechtsfolgen sein. Letzteres ist regelmässig der Fall bei Schadenersatzklagen gegen das Gemeinwesen. Die Realakte stellen *keine Verfügungen dar, da sie allein keine Rechte einräumen oder Pflichten auferlegen*. Die Terminologie ist unterschiedlich. In Österreich, dessen Verfahrensordnung sich in vorbildlicher Weise den Realakten angenommen hat, spricht das Bundesverfassungsgesetz von "Massnahmen der unmittelbaren (verwaltungs-)behördlichen Befehls- und Zwangsgewalt gegen eine bestimmte Person"¹. Die österreichische Lehre verwendet mitunter den Begriff des "verfahrensfreien Verwaltungsakts"² oder der "faktischen Amtshandlung"³. In Liechtenstein hat sich der Begriff des Realaktes eingebürgert⁴. Wie immer der Realakt auch bezeichnet wird, erscheint sekundär, wenn nur sichergestellt ist, dass dagegen eine Rechtsschutzmöglichkeit besteht⁵. Das folgende Beispiel möchte dies illustrieren. Inhaftiert die Polizei eine Person, über welche ein Haftbefehl ausgestellt worden ist, so stellt die Handlung der Verhaftung und Abführung der gesuchten Person einen Realakt dar. Das Rechtsproblem, das die Realakte aufgeben, besteht in der Frage nach den rechtlichen Bindungen beim tatsächlichen Verwaltungshandeln sowie nach dem Rechtsschutz gegen die Tathandlung als solche. Die Verhaftung – um bei diesem Beispiel zu bleiben – kann mit Beschwerde angefochten werden, da sie stets vom Haftbefehl begleitet wird, der ein anfechtbarer Verwaltungsakt ist. Beispiele von Realakten sind⁶:

¹ Vgl. Art. 130 Abs. 1 lit. b, Art. 131a und Art. 144 Abs. 1 B-VG.

² Vgl. Bernd-Christian Funk, *Der verfahrensfreie Verwaltungsakt: die "faktische Amtshandlung"* in Praxis und Lehre, Wien 1975; Adamovich/Funk, S. 280; Antonioli/Koja, S. 523 f. mit der Darlegung weiterer Bezeichnungen.

³ Walter/Mayer Nr. 388; Batliner, *Rechtsordnung*, S. 155.

⁴ Vgl. OG 397/81–17, Beschluss vom 17.10.1983, LES 1985, S. 50 ff. (52).

⁵ Vgl. z.B. Müller, *Grundrechte*, S. 23.

⁶ Vgl. Batliner, *Rechtsordnung*, S. 156; Wolff I, S. 291; Adamovich/Funk, S. 281; Walter/Mayer Nr. 967; Häfelin/Müller Nr. 704.

Begriff

- Einzug eines gesundheitsgefährdenden Produkts;
- Dienstfahrt;
- Angestellter des Strassenunterhaltsdienstes reinigt eine Strasse;
- Feuerwehr bekämpft einen Brand;
- Durchführung eines Augenscheins;
- Anlage und Bau eines Weges oder einer Strasse;
- Zufuhr von Wasser durch das Wasserwerk der Gemeinde;
- Tötung eines kranken Tieres;
- Einsatz der Schusswaffe durch die Polizei;
- Abnahme von Führerschein und Fahrzeugschlüssel durch die Polizei;
- Einweisen eines Fahrzeugs in eine Abfalldéponie durch den Déponiewart⁷;
- Schliessung einer Bahnbarriere;
- Aufhebung eines Bahnübergangs oder
- Behördliche Ratschläge, Empfehlungen, Warnungen und Hinweise.

Ein bedeutsames tatsächliches Verwaltungshandeln stellt die *behördliche Information* in den Massenmedien dar⁸. Die Verwaltung informiert die Bevölkerung oft über bestimmte Vorfälle, Gefahren und anderes mehr über die Medien, vor allem Radio und Fernsehen⁹. Besonders wichtig sind diese Informationen im Zusammenhang mit scheinbar gesundheitsschädigenden Produkten. Der betroffene Unternehmer ist mit diesen Informationen meistens nicht einverstanden und erleidet in aller Regel eine Umsatzeinbusse¹⁰; unter Umständen kann die Information eine wirtschaftliche Existenz zerstören. Die behördliche Information über Massenmedien hat ferner eine zentrale Bedeutung im Rahmen der poli-

⁷ Vgl. OG 397/81-17, Beschluss vom 17.10.1983, LES 1985, S. 50 (52).

⁸ Vgl. Markus Müller, Rechtsschutz im Bereich des informalen Staatshandelns: Überlegungen am Beispiel der staatlichen Empfehlungen, ZBl. 1995, S. 533 ff.

⁹ Siehe das instruktive Beispiel Application 9486/81, Karl Adler gegen die Schweiz, DR, S. 46, 36 betreffend schädigende Informationen des Eidgenössischen Finanzdepartements.

¹⁰ In der Schweiz sind die Informationen des Bundesamtes für Gesundheitswesen betreffend das "Tschernobyl-Gemüse" oder den "Listeriose-Käse Vacherin Mont d'Or" berühmt geworden. Für den Unternehmer besteht keine Möglichkeit, die ihn betreffende Information zu beeinflussen. Er kann sich nicht direkt gegen diese Informationen wehren und eine Berichtigung durchsetzen (vgl. Art. 43 Abs. 2 des schweizerischen Lebensmittelgesetzes vom 9.10.1992, SR 817.0). Allerdings kann in besonders krassen Fällen der Staat haftbar gemacht werden, was indessen im Falle des waadtländischen Vacherin Mont d'Or scheiterte, vgl. BGE 118 Ib 473 ff.; vgl. dazu Kley, Rechtsschutz, S. 8 f.

Realakte, Tathandlungen, Verwaltungsakte

tischen Rechte. Solche Informationen können für ein Wahl- oder Abstimmungsergebnis ausschlaggebend sein¹¹.

Handelt der Staat im Rahmen des Privatrechts, so sind dessen Willenserklärungen und Handlungen keine Realakte. Sie sind vielmehr im Rahmen der Privatrechtsordnung zu beurteilen¹² und unterliegen dem Rechtsschutz durch die ordentlichen Gerichte¹³.

II. Bindungen beim tatsächlichen Verwaltungshandeln

Die Bezeichnung der Realakte als verfahrensfreie Verwaltungsakte suggeriert, dass die Behörde den Realakt völlig frei, ausserhalb jeglicher rechtlicher Bindung setzen kann. Selbstverständlich wäre diese Auffassung nicht richtig; es gibt keinerlei staatliches Handeln ausserhalb der Bahnen des Rechts und der Grundrechte. Daher ist die Setzung eines Realaktes immer durch die Grundrechte, die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts, wie das öffentliche Interesse und das Gebot der Verhältnismässigkeit¹⁴ mitbestimmt.

Das Landesverwaltungspflegegesetz befasst sich – wie viele ausländische Verfahrensgesetze – nur am Rande mit den sog. *Realakten oder Tathandlungen*. Immerhin enthält es in seinem detaillierten vollstreckungsrechtlichen Teil in den Art. 110–135 Vorschriften zu einzelnen Vollstreckungshandlungen, die als Realakte anzusehen sind. Es handelt sich namentlich um die Vorschriften über die Ersatzvornahme sowie den unmittelbaren Zwang¹⁵. Die hohe Regelungsdichte des Landesverwaltungspflegegesetzes hat den Vorteil, dass einzelne Fragen eingehend behandelt werden.

Im folgenden werden die Verfahrensweisen für die Realakte nur am Beispiel des Waffengebrauches dargestellt¹⁶. Der Waffengebrauch ist ein typisches Beispiel eines Realaktes. Er ist keine Rechtshandlung, sondern

¹¹ Vgl. zur Abstimmung über den EWR-Vertrag, StGH 1993/8, Urteil vom 21.6.1993, LES 1993, S. 91 ff., wo allerdings dieser Einfluss als nicht entscheidend bewertet wurde.

¹² Vgl. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 609.

¹³ Vgl. S. 151.

¹⁴ Vgl. §§ 12 und 13, S. 219 ff.

¹⁵ Vgl. Art. 125 und 127 ff. LVG. Die Ersatzvornahme wird auch in den Art. 127 ff. näher geregelt, ohne dass dies die Überschrift ausweist, vgl. S. 161 f.

¹⁶ Weitere Beispiele: Siehe die Vorschriften über die Beschlagnahme und das zu diesem Zweck erfolgende Eindringen in Wohnungen gemäss Art. 134 LVG.

Bindungen beim tatsächlichen Verwaltungshandeln

will allein einen tatsächlichen Erfolg herbeiführen. Art. 135 LVG regelt den Waffengebrauch detailliert. Er ist zulässig, wenn die Voraussetzungen des Art. 135 Abs. 2 LVG erfüllt sind, namentlich wenn jemand Gewalt gegen Beamte ausübt und gegen die Zuführung zu einer Behörde Widerstand leistet. Art. 135 Abs. 3 und 4 unterwerfen den Schusswaffengebrauch dem Verhältnismässigkeitsprinzip; er ist die ultima ratio und darf nur gegen schwere Verletzungen öffentlicher Güter angewandt werden. Art. 135 Abs. 5 LVG behält andere Vorschriften vor; in diesem Sinne enthält Art. 23 PolG Regelungen über den Waffengebrauch. Die Bestimmung über den Waffengebrauch ist deshalb bedeutsam, weil sie von Anfang an im Landesverwaltungspflegegesetz enthalten war. Die Schweizer Kantone haben sich damit erst viel später befasst¹⁷.

III. Rechtsschutz

Gegen Realakte ist kein förmlicher Rechtsschutz möglich; der Realakt ist als solcher mangels Verfügungsbegriffs nicht anfechtbar¹⁸. Der einzelne ist aber dem Tathandeln nicht ausgeliefert, denn das Defizit wird durch einige Rechtsschutzmöglichkeiten abgemildert.

Zunächst besteht die Möglichkeit, dass die Tathandlung im Rahmen einer noch zu treffenden *Verfügung thematisiert und somit als solche dem Verwaltungsrechtszug* zugeführt werden kann. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die feststellende Verfügung von Belang. Es ist nämlich möglich, dass der Betroffene nach erfolgter Tathandlung eine Feststellungsverfügung verlangen kann, wenn er in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen ist¹⁹.

¹⁷ Vgl. Thomas Hug, Schusswaffengebrauch durch die Polizei, Diss., Zürich 1979.

¹⁸ In Österreich ist ein spezifischer Rechtsschutz gegen Realakte in § 67c AVG eingerichtet worden, vgl. Walter/Mayer Nr. 548/22 ff. In der Schweiz ist die Situation ähnlich wie in Liechtenstein; es gibt nur einen Rechtsschutz gegen Verfügungen, vgl. Paul Richli, Zum verfahrens- und prozessrechtlichen Regelungsdefizit beim verfügungsfreien Staatshandeln, AJP 1992, S. 196 ff. Siehe zu den bescheidenen Anfechtungsmöglichkeiten: Roland Plattner-Steinmann, Tatsächliches Verwaltungshandeln, Diss., Basel 1988, S. 173 ff. Allerdings kennen einige Kantone die sog. Rechtsverweigerungsbeschwerde, die sich zum Teil auch gegen Realakte richten kann.

¹⁹ Vgl. Kley, Rechtsschutz, S. 8; vgl. dazu im schweizerischen Recht Art. 25 VwVG und im deutschen Recht § 43 VwGO; vgl. eingehend: Andreas Kley, Die Feststellungsverfügung – eine ganz gewöhnliche Verfügung? In: Festschrift für Yvo Hangartner zum 65. Geburtstag, St. Gallen 1998 (im Druck).

Realakte, Tathandlungen, Verwaltungsakte

Eine *zweite Möglichkeit* besteht in der *Amtshaftung*. Führt ein Realakt zu einem Vermögensschaden, so sieht das Amtshaftungsgesetz²⁰ eine Verschuldenshaftung mit Umkehr der Beweislast vor. Damit ist es immerhin möglich, die vermögensrechtliche Seite von Realakten der Rechtspflege zuzuführen. Das Obergericht als erste Klageinstanz hat sich dabei auch über die Widerrechtlichkeit des Realaktes auszusprechen. Im Fall einer Gutheissung der Klage erhält der Kläger dadurch zumindest auch die moralische Befriedigung, dass der Realakt als rechtswidrige Handlung des Staates qualifiziert worden ist. Der Amtshaftungsprozess ist dann zum Verwaltungsbeschwerdeverfahren subsidiär, wenn dieses den Schaden hätte abwenden können²¹. Dies bedeutet, dass zunächst der Verwaltungsrechtsweg zu beschreiten ist, um eine drohende Schädigung zu verhindern.

Die *dritte Möglichkeit* eines Rechtsschutzes gegen Realakte könnte die *Aufsichtsbeschwerde* an die Regierung oder an die Verwaltungsbeschwerdeinstanz bieten²². Bei diesem Rechtsbehelf kann das "ungebührliche Benehmen bei der Ausübung von Amtshandlungen" gerügt werden. Die Praxis ist allerdings nicht konsistent, zum Teil wird die Aufsichtsbeschwerde nur gegen Verfügungen zugelassen²³. Würde die Aufsichtsbeschwerde auch gegen Realakte ermöglicht, so könnten davon Betroffene das Vorgehen beim Tathandeln beanstanden. Den Aufsichtsbehörden kommen damit Vorfälle zu Gehör. Ist eine Beschwerde gerechtfertigt, so können sie auf dem Weg von Dienstanweisungen und Aufsichtsmassnahmen Abhilfe schaffen.

In letzter Instanz können die Entscheide über Verfügungen oder Aufsichtsbeschwerden betreffend Realakte beim Staatsgerichtshof wegen Verletzung der Grundrechte angefochten werden²⁴.

Obwohl es gegen Realakte kein direktes Rechtsmittel gibt, wie etwa in Österreich²⁵, ist der Betroffene dem tatsächlichen Verwaltungs-

²⁰ Vgl. Art. 3 Abs. 1 und 5 des Gesetzes vom 22.9.1966 über die Amtshaftung (AHG), LR 170.32. Beispiel: OG 397/81-17, Beschluss vom 17.10.1983, LES 1985, S. 50 ff.

²¹ Vgl. Art. 5 Abs. 1 AHG. Die schweizerische Rechtslage ist in diesem Punkt ähnlich, vgl. Andreas Kley, Besprechung des nicht veröffentlichten Bundesgerichtsurteils vom 23.2.1993, AJP 1994, S. 91 ff.; GVP 1996 Nr. 4.

²² Vgl. Art. 93 lit. a LV betreffend die Regierung und Art. 23 LVG, vgl. S. 280 ff.

²³ Vgl. z.B. VBI 1996/4, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 138 (140).

²⁴ Vgl. Art. 19 und 23 StGHG und dazu Batliner, Rechtsordnung, S. 156.

²⁵ In Österreich gilt der Realakt zusammen mit dem "Bescheid" als ein anfechtbarer Verwaltungsakt, vgl. Adamovich/Funk, S. 256, 266; Walter/Mayer Nr. 388.

Rechtsschutz

handeln gleichwohl nicht schutzlos ausgeliefert. Die vorhandenen Rechtsschutzmöglichkeiten können das Defizit ausgleichen²⁶. Dazu kommt, dass das Landesverwaltungspflegegesetz das Verfahren des tatbeständlichen Handelns relativ ausführlich bestimmt und insofern eine zusätzliche Sicherheit bietet²⁷.

²⁶ Funk, Polizeigesetz, S. 127 schätzt den Rechtsschutz gegen Realakte und Verfügungen in Liechtenstein sogar als besser gewährleistet ein.

²⁷ Vgl. zur Typologie von Rechtsschutzmöglichkeiten ausserhalb des Verwaltungsrechtsweges Kley, Rechtsschutz, S. 302 ff.

§ 8 Privatwirtschaftsverwaltung

I. Hoheitliche und nichthoheitliche Verwaltung

1. Dualismus zweier Handlungsformen

Die Unterscheidung zwischen hoheitlicher und nichthoheitlicher Verwaltung beruht darauf, dass das Gemeinwesen einerseits als *Träger von Hoheitsgewalt* und andererseits als *privatrechtliches Rechtssubjekt in den Formen des Privatrechts* handeln kann¹. Üblicherweise erfüllen die Behörden ihre öffentlichen Verwaltungsaufgaben mit Hoheitsgewalt; zwischen Gemeinwesen und einzelem besteht ein Über- und Unterordnungsverhältnis². Allerdings kann das Gemeinwesen bei der Erledigung gewisser öffentlicher Aufgaben auch die Rechtsformen des Privatrechts benutzen. Die Lehre verwendet die verschiedensten Bezeichnungen für diese Sachlage³. Das Gemeinwesen verkehrt dann aus formaler Sicht mit den einzelnen auf gleicher privatrechtlicher Stufe. Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die beiden Partner in der Regel faktisch nicht gleichgestellt sind⁴. Das Gemeinwesen vollzieht im Gegenteil auch beim privatrechtlichen Handeln öffentliche Aufgaben. Tritt der Staat in seinem privatrechtlichen Gebaren auf dem Markt geradezu monopolartig auf, dann besteht jedenfalls eine faktische Über- und Unterordnung, die jener der hoheitlichen Verwaltung nicht nachsteht⁵.

Hoheitliche und nichthoheitliche Verwaltung sind ausschliesslich alternativ⁶. Jede staatliche Handlung lässt sich dem einen oder andern Ver-

¹ Vgl. Art. 100 LV und Art. 29 Abs. 1 lit. a LVG; Kieber, Regierung, S. 302; Adamovich/Funk, S. 144. Siehe zur sog. Fiskustheorie, die heute nicht mehr vertreten wird: Häfelin/Müller Nr. 219; Antonioli/Koja, S. 25.

² Vgl. S. 32 f.

³ Diese Bezeichnungen konnten sich nicht allgemein durchsetzen, sie sind zum Teil irreführend (so auch Adamovich/Funk, S. 144), vgl. Wolff I, S. 99 ("Verwaltungsprivatrecht", zu jener Aufgabenerfüllung in Privatrechtsform, die unmittelbar öffentliche Interessen verfolgt und deshalb grundrechtsgebunden ist) oder Kieber, Regierung, S. 302, Antonioli/Koja, S. 23 f. und Theo Öhlinger, Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung, VVDStRL 45 (1987), S. 182 (205) ("Privatwirtschaftsverwaltung").

⁴ Vgl. StGH 1994/19, Urteil vom 11.12.1995, LES 1997, S. 73 (76).

⁵ Vgl. Antonioli/Koja, S. 39, wenn z.B. der Staat die Abgabe von Gütern verweigert, die er monopolartig anbietet, z.B. Wasser- und Gasversorgung, Elektrizität oder Telefonverkehr.

⁶ Vgl. Adamovich/Funk, S. 145.

Hoheitliche und nichthoheitliche Verwaltung

waltungsbereich zuordnen. Im deutschen Verwaltungsrecht wird bei öffentlichrechtlichen Verträgen von "schlicht hoheitlicher Verwaltung" als einer dritten Kategorie staatlichen Handelns gesprochen. Sie hat in der liechtensteinischen Gesetzgebung und in der Lehre jedoch keinen Niederschlag gefunden. Denn die öffentlichrechtlichen Verträge werden der hoheitlichen Verwaltung zugeordnet⁷.

Dem Gemeinwesen steht keine Wahlmöglichkeit zu, ob es öffentlichrechtlich oder privatrechtlich tätig werden will. Ist ein Sachbereich abschliessend vom öffentlichen Recht geregelt, so besteht nach dem Gesetzmässigkeitsprinzip kein Raum für ein privatrechtliches Handeln⁸. Liegt keine abschliessende öffentlichrechtliche Regelung vor, so ist zu prüfen, ob der Spielraum mit öffentlichrechtlichem oder privatrechtlichem Handeln ausgefüllt werden kann. Für die Vielzahl der Fälle privatrechtlichen Handelns haben sich Fallgruppen herausgebildet, die typischerweise privatrechtlich abgewickelt werden. Die übrigen, weniger klaren Fälle müssen anhand der Theorien zur Abgrenzung des Privatrechts vom öffentlichen Recht der einen oder andern Materie zugewiesen werden⁹.

2. (Grund-)Rechtsbindung

Der Staatsgerichtshof hatte bis vor kurzem in Anlehnung an ältere Auffassungen¹⁰ entschieden, dass eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte nur durch hoheitliches Staatshandeln, nicht aber durch privatrechtliches Handeln des Staates möglich sei. Werde die Regierung privatrechtlich tätig, so könne sie keine hoheitliche Entscheidung oder Verfügung treffen. Sie sei vielmehr nur nach den für alle Privatpersonen geltenden Privatrechtsvorschriften zu beurteilen¹¹. Diese Rechtsprechung stellt auf ein formales Kriterium, die Verfügung ab, lässt aber ausser acht, dass jedes staatliche Handeln an die Grundrechte gebunden ist.

⁷ Vgl. S. 134.

⁸ Vgl. Adamovich/Funk, S. 147.

⁹ Vgl. S. 31 ff.

¹⁰ Vgl. Höfling, S. 73, Anm. 197 und 198 m.H.

¹¹ Vgl. StGH 1981/12, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 125 (126); StGH 1965/1, Entscheidung vom 9.3.1966, ELG 1962-1966, S. 225 (226).

Privatwirtschaftsverwaltung

Der Staat hat niemals ein Recht auf Willkür, in welcher Rechtsform er auch immer auftritt. Nach rechtsstaatlicher Lehre und Rechtsprechung ist das Gemeinwesen auch dann vollumfänglich an die Grundrechte gebunden, wenn es in den Formen des Privatrechtes tätig wird (sog. Fiskalgeltung der Grundrechte)¹². Die *“Flucht in das Privatrecht”* wird zumindest aus grundrechtlicher Sicht nicht honoriert. Dem Staatsgerichtshof hat seine langjährige Praxis nach entsprechender Kritik¹³ mit Urteil vom 30. August 1996¹⁴ modifiziert:

“Um nun aber unabhängig vom vorliegenden Fall eine allfällige unzulässige Flucht ins Privatrecht überhaupt wirkungsvoll sanktionieren zu können, braucht es eine öffentlichrechtliche Kontrolle auch über die Privatwirtschaftsverwaltung. Und auch bei zulässiger Verwendung des Privatrechtes durch die Verwaltung erscheint es nicht vertretbar, dass hier rechtsfreie Räume ohne jegliche verwaltungsrechtliche Kontrolle entstehen. Denn der im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung offene zivile Rechtsweg steht nur den Vertragspartnern zur Verfügung. Gegen die allfällige Verletzung öffentlicher Interessen oder der Interessen spezifisch betroffener Dritter bietet der Zivilrechtsweg indessen keinen Rechtsschutz”.

Faktisch ergibt sich bei den privatrechtlichen Handlungsformen jedoch ein etwas grösserer Spielraum der Verwaltung, da sie – je nach Sachgebiet – nicht direkt an die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts (gesetzliche Grundlage oder Verhältnismässigkeit) gebunden ist.

¹² Vgl. das schweizerische Bundesgericht BGE 109 Ib 155 oder das Urteil vom 10.7.1986, ZBl. 1987, S. 205 ff. (208); Häfelin/Müller Nr. 237; Yvo Hangartner, Öffentlichrechtliche Bindungen privatrechtlicher Tätigkeit des Gemeinwesens, in: Festschrift für Mario Pedrazzini, Bern 1990, S. 129 ff. (143); Antonioli/Koja, S. 39 und Adamovich/Funk, S. 147, 152 f. betonen für die österreichische Situation nur Geltung des Gleichheitssatzes. In der deutschen Literatur ist die Bindung des Gemeinwesens auch in seinen privatrechtlichen Handlungsformen an die Grundrechte unbestritten: Hesse, Verfassungsrecht Nr. 345–348; Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II/1: Allgemeine Lehren der Grundrechte, München 1988, S. 71 ff. und Band III/1, S. 1396 ff.; Höfling, S. 73. In Österreich wird die fehlende Fiskalgeltung der Grundrechte kritisiert; sie müsste durch den Verfassungsgeber eingeführt werden, vgl. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 1333 m.H.

¹³ Vgl. Höfling, S. 73 f.

¹⁴ StGH 1996/5, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 141 (147).

3. Rechtsschutz

Die Frage nach der hoheitlichen oder nichthoheitlichen Verwaltungstätigkeit ist wegen des *Rechtsschutzes* von grosser Bedeutung¹⁵. Das Rechtsschutzsystem des Landesverwaltungspflegegesetzes knüpft zwingend an den Begriff der Verfügung oder des Verwaltungsaktes an¹⁶. Der öffentlichrechtliche Rechtsschutz und die Aufsichtsbeschwerde gegen die Verwaltung sind – nach einer nicht ganz konsistenten Rechtsprechung – nur gegen deren Handeln in der Form hoheitlicher Verfügungen zulässig¹⁷. Die privatrechtlichen Handlungsformen unterliegen demgegenüber der ordentlichen Gerichtsbarkeit¹⁸.

Der Rechtsschutz gegen privatrechtliche Handlungen des Staates kann durch die Anwendung der *Zweistufentheorie* wesentlich verbessert werden. Danach wird der Vorgang des Abschlusses privatrechtlicher Verträge zweigeteilt. Die interne Willensbildung des handelnden Staatsorgans wird als Verfügung auf Abschluss eines Vertrages gedeutet¹⁹, wogegen die vertragliche Rechtsbeziehung als solche dem Privatrecht unterworfen bleibt. Auf diese Weise wird die interne Willensbildung einer Behörde der Verwaltungsrechtspflege zugeführt²⁰. Der Staatsgerichtshof hat die Anwendung der Zweistufentheorie mehrfach abgelehnt, es aber dem Gesetzgeber überlassen, einen verbesserten Rechtsschutz einzuführen²¹. Der Vernehmlassungsbericht über das öffentliche Auftragswesen²² will das öffentliche Beschaffungswesen in das Rechtsmittel-

¹⁵ Vgl. Antioniolli/Koja, S. 39.

¹⁶ Vgl. oben S. 117 f.

¹⁷ Vgl. VBI 1996/4, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 138 (140).

¹⁸ Vgl. Art. 29 Abs. 1 lit. a LVG und als ein weiteres Beispiel privatrechtlichen Handelns Art. 125 Abs. 6 LVG und dazu S. 162.

¹⁹ Vgl. StGH 1996/5, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 141 (146); Wolff I, S. 95; Adamovich/Funk, S. 192, 258; Ritter, Beamtenrecht, S. 165.

²⁰ In VBI 1990/35, Entscheidung vom 28.11.1990, zitiert bei Ritter, Beamtenrecht, S. 165, Anm. 178 hat die Verwaltungsbeschwerdeinstanz die Beschwerde eines Lehrers abgewiesen, der sich erfolglos um eine Stelle als provisorisch und damit privatrechtlich angestellter Lehrer beworben hatte. Ritter kritisiert diesen Entscheid zu Recht, entweder hätte die Verwaltungsbeschwerdeinstanz auf die Beschwerde nicht eintreten dürfen oder aber sie hätte die Sache materiell aufgrund der Zweistufentheorie prüfen müssen.

²¹ Vgl. StGH 1996/5, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 141 (146); StGH 1981/12, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 125 (126).

²² Vernehmlassungsbericht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge vom 7.2.1996, S. 10.

system der Landesverfassung einbetten. "Es kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass durch Entscheidungen und/oder Verfügungen der Auftraggeber Rechtsbeziehungen zwischen dem Träger der Hoheitsgewalt einerseits und dem einzelnen andererseits geschaffen werden. Daraus ergibt sich, dass das 'Recht der Beschwerdeführung' gemäss Art. 43 LV auch im öffentlichen Auftragswesen gewährleistet sein muss". Diese Begründung überzeugt nicht, denn der privatrechtliche Rechtsschutz gemäss Art. 29 Abs. 1 lit. a LVG besteht bereits heute schon. Es sind vielmehr völkerrechtliche Verträge über das Beschaffungswesen und nicht etwa Art. 43 LV, welche die Zweistufentheorie nahelegen.

Der Staatsgerichtshof hat nun – im Sinne einer vorläufigen Entscheidung bis zur Umsetzung der völkerrechtlichen Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen – festgehalten, dass es im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung ein Verwaltungskontrollorgan brauche, "welches, wenn schon nicht im ordentlichen Beschwerdeverfahren, so doch auf Anzeige hin oder von amteswegen das Legalitätsprinzip durchzusetzen vermag"²³. Hinsichtlich aller rechtsgeschäftlichen Akte des Gemeinwesens sei zwar nicht ein ordentliches Rechtsmittel, aber doch zumindest eine aufsichtsmässige Kontrolle zu ermöglichen. In diesem Sinne hat der Staatsgerichtshof ausserhalb der liechtensteinischen Aufsichtsbeschwerde, die eher als Rechtsmittel gilt²⁴, eine "formfreie" Aufsichtsbeschwerde anerkannt. Dies muss sowohl gegen die Gemeinden im Rahmen der Aufsichtsbeschwerde des Art. 119 GemG, aber auch – was der Staatsgerichtshof nicht ausgeführt hat – gegen die Regierung und die Verwaltung möglich sein²⁵. Ein Anspruch auf Behandlung dieser

²³ StGH 1996/5, Urteil vom 30.8.1996, S. 18, LES 1997, S. 141 (147).

²⁴ Gemäss Art. 23 und 136 LVG, vgl. dazu S. 281 f.

²⁵ Die noch vorher ergangene Entscheidung vom 3.4.1996 der Verwaltungsbeschwerdeinstanz 1996/4, LES 1996, S. 138 (140) lässt sich daher nicht mehr aufrecht erhalten. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz war gegen eine Aufsichtsbeschwerde gemäss Art. 23 LVG nicht eingetreten: "Eine Aufsichtsbeschwerde im Sinne von Art. 23 LVG setzt demnach voraus, dass die Behörde ... eine 'Entscheidung' oder 'Verfügung' erlässt oder erlassen hat, die Gegenstand der Aufsichtsbeschwerde bildet. Dies ist hier jedoch nicht der Fall, da eine Arbeitsvergabe – wie ausgeführt: Winterdienst – einen privatrechtlichen Akt der Regierung darstellt." Nach der neuen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs müsste die Verwaltungsbeschwerde eine formfreie Aufsichtsbeschwerde ausserhalb des Art. 23 LVG "als Anzeige entgegennehmen, allenfalls materiell darauf eintreten und entsprechend eine formelle ... Entscheidung fällen" (vgl. StGH 1996/5, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 141 (147)).

Administrative Hilfstätigkeit

formfreien Aufsichtsbeschwerde²⁶ besteht zwar nicht. Tritt die Aufsichtsbehörde auf eine Anzeige ein und fällt einen Sachentscheid, so ist dieser im ordentlichen Beschwerdeverfahren anfechtbar. Damit wird im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung immerhin ein genügender Rechtsschutz ermöglicht.

Im folgenden werden die wichtigsten Kategorien privatrechtlicher Handlungsformen des Gemeinwesens vorgestellt.

II. Administrative Hilfstätigkeit

Mit der *administrativen Hilfstätigkeit* beschafft sich das Gemeinwesen Hilfsmittel, Güter und Dienstleistungen, die es zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben benötigt²⁷. So wird ein Teil des Landespersonals privatrechtlich angestellt²⁸. Es werden Kauf-, Leasing- und Werkverträge usw. abgeschlossen, um damit Büromaterial und Büroeinrichtungen zu erwerben, teure Geräte in Spitälern zu leasen, Bauten und Anlagen zu errichten oder den Winterdienst besorgen zu lassen²⁹. Diese öffentlichen Beschaffungen haben eine grosse wirtschaftspolitische Bedeutung erlangt. Das Gemeinwesen setzt deshalb die grossen Beschaffungsvorhaben nicht nur zum unmittelbaren Erwerb von Hilfsmitteln und Gütern, sondern mittelbar auch zur regional-, beschäftigungs- und konjunkturpolitischen Steuerung des Wirtschaftskreislaufs ein³⁰.

Die Grundsätze des Submissionswesens sind in einem nicht amtlich veröffentlichten Submissionsreglement vom 12. Mai 1992 und in der Subventionsverordnung³¹ geordnet. Diese Regelungen werden in Kürze wesentliche Änderungen erfahren. Liechtenstein hat das EWR-Abkommen vom 2. Mai 1992 mit Anhang XVI über das öffentliche Beschaffungswesen ratifiziert und die "Gemeinsame Erklärung" vom 2. November 1994 zusammen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft

²⁶ Grundrechtlich lässt sich diese formfreie Aufsichtsbeschwerde nicht auf Art. 42 LV abstützen, da dieses Recht nur eine Petition an den Landtag gewährleistet. Der Staatsgerichtshof hat daher Art. 42 LV zu Recht nicht erwähnt.

²⁷ Vgl. Antonioli/Koja, S. 49; Häfelin/Müller Nr. 255.

²⁸ Vgl. Ritter, Beamtenrecht, S. 160, 163 f.

²⁹ Vgl. z.B. VBI 1996/4, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 138.

³⁰ Vgl. Antonioli/Koja, S. 49; vgl. auch Kieber, Regierung, S. 303.

³¹ Vgl. Art. 9 ff. der Verordnung vom 17.12.1991 zum Subventionsgesetz, LR 617.02.

und bestimmten Kantonen und Gemeinden unterschrieben. Das plurilaterale WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 14. April 1994 soll ebenfalls ratifiziert werden. Nach letzterem werden die öffentlichen Beschaffungen des Landes und die Beschaffungen der öffentlichen Unternehmungen in den Sektoren Wasser, Energie und Verkehr den GATT-Grundsätzen unterworfen. Von grosser Bedeutung ist der von Art. XX des GATT-Abkommens und der Rechtsmittelrichtlinie der EU³² vorgesehene Rechtsmittelmechanismus, der es jedem Mitbewerber erlaubt, die GATT- bzw. EU-Prinzipien klageweise durchzusetzen³³. In gewisser Weise schreiben diese Normen für die betroffenen Beschaffungen die Zweistufentheorie vor. Das Submissionswesen und die Grundsätze des GATT-Übereinkommens sollen in einem Gesetz neu geregelt werden³⁴.

III. Verwaltung des Finanzvermögens

Das Finanzvermögen umfasst alle Aktiven des Gemeinwesens, welche "nur den Zweck haben, durch ihren Kapitalwert oder durch ihre Erträge dem Staat oder einer Gemeinde die finanziellen Mittel zur Führung der öffentlichen Verwaltung zu liefern"³⁵. Es handelt sich also um die Anlage von Geld bei Banken in Form von Konten, Wertschriften oder Beteiligungen sowie um den Erwerb und die Verwaltung von Liegenschaften zu Anlagezwecken. In diesem Sinne stellt die Verpachtung von Gemeindeboden an Private eine allgemein übliche und sinnvolle Verwaltung des Finanzvermögens dar³⁶. Das Sachenrecht bestimmt ausdrücklich, dass das Finanzvermögen nicht als dem öffentlichen Recht

³² Vgl. EWR-Rechtssammlung: Anhang XVI – 5.01, Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21.12.1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge (ABl. Nr. L 395 vom 30.12.1989, S. 33).

³³ Das plurilaterale WTO-Abkommen ist ausführlich dargestellt in: Peter Galli, Daniel Lehmann, Peter Rechsteiner, Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz, Zürich 1996, S. 116 ff.

³⁴ Vgl. den Vernehmlassungsbericht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein betreffend Schaffung eines Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge vom 7.2.1996.

³⁵ Art. 449 Abs. 2 SR; vgl. ähnlich Art. 18 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 13.11.1974, LGBI. 1974/72, LR 611.0.

³⁶ Vgl. StGH 1996/5, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 141 (146).

Fiskalische Wettbewerbswirtschaft

unterstehende öffentliche Sache gilt, sondern als Privateigentum³⁷. Damit werden sämtliche privatrechtlichen Vorschriften massgebend, die auch ein Privater bei der Verwaltung seiner Vermögenswerte zu beachten hat. Selbstverständlich bleiben im internen Verhältnis die haushaltsrechtlichen Bestimmungen und die Vorschriften über die Rechnungslegung von Land und Gemeinden massgebend³⁸. Dies ändert aber nichts daran, dass die Verwaltung des Finanzvermögens im Aussenverhältnis dem Privatrecht unterworfen bleibt.

Die Unterscheidung zwischen Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen, dessen Verwaltung vollumfänglich dem öffentlichen Recht unterworfen bleibt³⁹, ist nicht immer einfach. Entscheidend ist die *Widmung der öffentlichen Sachen*. Sachen, die dem Gemeinwesen nicht oder nicht primär durch ihren Vermögenswert dienen, wie Amtsgebäude, öffentliche Bibliotheken, Fahrzeuge oder historische Gebäude, werden zum Verwaltungsvermögen gezählt⁴⁰.

IV. Fiskalische Wettbewerbswirtschaft

Das Gemeinwesen nimmt in bestimmten Bereichen am Wirtschaftsleben teil und bietet in Konkurrenz zu Privaten ebenfalls Dienstleistungen und Güter an. Als wichtigstes Beispiel ist die Liechtensteinische Landesbank zu nennen. Die Rechtsgrundlage dieser erwerbswirtschaftlichen öffentlichrechtlichen Anstalt ist das Gesetz vom 21. Oktober 1992 über die Liechtensteinische Landesbank⁴¹. Die Bank beruht demnach auf der Grundlage des öffentlichen Rechts. Das Rechtsverhältnis zwischen Bankkunden und Bank bleibt indessen weiterhin durch das Privatrecht

³⁷ Vgl. Art. 449 Abs. 2 Satz 2 SR und dazu StGH 1966/1, ELG 1962–1966, S. 229; nach Art. 18 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 13.11.1974, LGBl. 1974/72, LR 611.0 wird es nach "kaufmännischen Grundsätzen verwaltet". Die §§ 287–290 über das Finanz- und Verwaltungsvermögen des österreichischen ABGB sind in Liechtenstein aufgehoben und durch das Sachenrecht ersetzt worden, vgl. LGBl. 1923/4. In Österreich herrscht aber dieselbe Rechtslage, vgl. Antonioli/Koja, S. 697 f.; Adamovich/Funk, S. 225.

³⁸ Vgl. Antonioli/Koja, S. 697 f., vgl. auch S. 202.

³⁹ Vgl. S. 201 f.

⁴⁰ Vgl. Adamovich/Funk, S. 225; vgl. dort auch zu Einrichtungen, die sowohl zur Erzielung von Staatseinkommen als auch einer öffentlichen Aufgabe dienen.

⁴¹ Vgl. LR 951.10; vgl. grundlegend: StGH 1978/6, Entscheidung vom 11.10.1978, Stotter, Verfassung, S. 49 f., Ziff. 42; vgl. dazu Voigt, S. 33 ff., 51 f., 57 f., 62 f., 66 f., 71 f., 106 f.

bestimmt. "Die Landesbank hat vor dem ordentlichen Richter Recht zu geben und zu nehmen"⁴².

Es sind weitere Beispiele denkbar⁴³. So könnte beispielsweise eine Gemeinde eine Gaststätte betreiben; die Liechtensteinischen Kraftwerke als Anstalt des öffentlichen Rechts⁴⁴ betreiben einen Elektroladen und bieten wie Private Lampen, Geräte und Installationsleistungen an.

V. Teile der Leistungsverwaltung

Das Gemeinwesen und seine Anstalten erbringen dem einzelnen zum Teil wirtschaftliche Leistungen in den Rechtsformen des Privatrechts. Sei es, dass das Gemeinwesen in den Formen des Privatrechts subventionierte Dienstleistungen erbringt oder sei es, dass es direkt ein bestimmtes Verhalten mit Subventionen fördert⁴⁵. Grundsätzlich kann das Gemeinwesen Förderungsmassnahmen auch auf privatrechtlichem Wege treffen. Die Subventionen an die Wirtschaft erfolgen, damit sich das Privatwirtschaftssubjekt zu einem im öffentlichen Interesse liegenden Verhalten verpflichtet⁴⁶. Im liechtensteinischen Subventionsrecht scheidet eine solche Lösung deshalb aus, weil die Regierung nach Art. 3 der Subventionsverordnung⁴⁷ über Subventionen "entscheidet". Damit werden Subventionen in der Rechtsform der hoheitlichen Verfügung zugesprochen. Im Bereich subventionierter Dienstleistungen in Privatrechtsform sind die durch die Schweizerischen Postbetriebe besorgten Personentransporte zu nennen, auf die das schweizerische Recht anwendbar ist⁴⁸. Dieses bestimmt, dass der Transport von Personen, Gepäck und Gütern durch privatrechtlichen Transportvertrag geregelt

⁴² StGH 1978/6, Entscheidung vom 11.10.1978, Stotter, S. 136, Ziff. 4.

⁴³ Vgl. die zahlreichen Beispiele aus Österreich: Antoniulli/Koja, S. 43 ff., so etwa der Österreichische Bundesverlag oder die Österreichische Staatsdruckerei, die wie private Verlage (nicht nur staatliche) Drucksachen erzeugen und vertreiben.

⁴⁴ Vgl. Gesetz vom 16.6.1947 betreffend die "Liechtensteinischen Kraftwerke", LR 721.50.

⁴⁵ Vgl. Antoniulli/Koja, S. 46 f.; Loebenstein, Gutachten, S. 15.

⁴⁶ Vgl. Antoniulli/Koja, S. 47.

⁴⁷ Vgl. Gesetz vom 3.7.1991 über die Ausrichtung von Landessubventionen, LR 617.0 und Verordnung vom 17.12.1991 zum Subventionsgesetz, LR 617.02.

⁴⁸ Vgl. Art. 4 Abs. 1 des Postvertrags, LR 783.591.011, LGBI. 1978/37.

Teile der Leistungsverwaltung

wird⁴⁹. Beim ebenfalls durch die schweizerischen PTT-Betriebe besorgten Postcheck- und Giroverkehr⁵⁰ sowie beim Telefonverkehr⁵¹ handelt es sich auch um ein privatrechtliches Rechtsverhältnis. Schliesslich können u.U. die Energielieferungsverträge der Liechtensteinischen Kraftwerke an die privaten Haushalte in den Formen des Privatrechts abgeschlossen werden⁵².

⁴⁹ Vgl. Art. 15, 20, 28 und 50 des Bundesgesetzes über den Transport im öffentlichen Verkehr vom 4.10.1985, SR 742.40, vgl. im übrigen aber BGE 112 II 230.

⁵⁰ Vgl. BGE 95 I 83 und VPB 1989 Nr. 43bis, S. 310 ff.

⁵¹ Vgl. BGE 94 I 171 und zu den Rechtsgrundlagen VPB 1994 Nr. 19, S. 150 ff. (153).

⁵² Vgl. Rhinow/Krähenmann, S. 442 f. m.H. zur analogen Rechtslage in der Schweiz.

§ 9 Vollstreckungsmittel

I. Grundsätze

Die Verwaltung hat die formell rechtskräftigen Verfügungen zu vollstrecken. Der Staat müsste geradezu abdanken, wenn er auf die Vollstreckung von Verfügungen verzichten würde. Insbesondere kann er sich nicht darauf beschränken, an Stelle der effektiven Vollstreckung nur Schadenersatz wegen Nichterfüllung gesetzlicher Pflichten zu verlangen. Denn damit wäre die Geltung des öffentlichen Rechts und die Verfügungsbefugnis der Behörden in Frage gestellt¹. Gegen Bezahlung einer Schadenersatzgebühr könnte jemand beispielsweise ausserhalb der Bauzone und auch ohne Baubewilligung bauen. In den verwaltungsrechtlichen Vollstreckungsmitteln drückt sich die Hoheitsgewalt des Staates aus.

Das Landesverwaltungspflegegesetz regelt die Vollstreckung in den Art. 110 bis 135 ausführlich. Zum Teil handelt es sich nicht nur um Normen der Zwangsvollstreckung, sondern auch des Polizeirechts². Voraussetzung für das Vollstreckungsverfahren ist die Vollstreckbarkeit der Verfügung oder des Urteils. Diese wird in aller Regel mit dem Eintritt der formellen Rechtskraft gegeben sein³. Art. 110 Abs. 1 und Art. 119 Abs. 1 LVG machen allerdings deutlich, dass eine Verfügung auch schon vor Eintritt der formellen Rechtskraft vollstreckt werden kann. Dies gilt jedoch nicht allgemein. Das Landesverwaltungspflegegesetz schweigt sich darüber aus, trotz seiner ansonsten hohen Regelungsdichte. Eine Verfügung kann vor Eintritt der formellen Rechtskraft vollstreckt werden⁴, wenn der Beschwerde ausnahmsweise keine aufschiebende Wirkung zukommt oder wenn ihr die aufschiebende Wirkung entzogen worden ist⁵. Eine rechtskräftige Verfügung wird zu einem späteren Zeitpunkt als dem Eintritt der formellen Rechtskraft vollstreckt, wenn in der Verfügung selbst eine längere Vollstreckungsfrist festgesetzt ist⁶.

¹ Vgl. Häfelin/Müller Nr. 913.

² Vgl. Art. 128 LVG über Epidemien oder Art. 135 LVG über den Einsatz von Waffen.

³ Vgl. Adamovich/Funk, S. 413.

⁴ Vgl. Walter/Mayer Nr. 472 f.; Antoniulli/Koja, S. 578; Adamovich/Funk, S. 413.

⁵ Vgl. Art. 100 i.V.m. Art. 116 LVG und dazu unten S. 293. Dies bedeutet die nach Art. 82 Abs. 1 lit. d LVG mögliche Anordnung der sofortigen Vollstreckbarkeit.

⁶ Vgl. Art. 82 Abs. 1 lit. d LVG.

Grundsätze

Das Landesverwaltungspflegegesetz normiert in Art. 112 Abs. 1 LVG einen *numerus clausus* an Zwangsmitteln. Es dürfen nur diejenigen gesetzlich geregelten Vollstreckungsmittel angeordnet werden, die das einschlägige Gesetz vorsieht. Art. 112 Abs. 2 LVG macht nun zwar einen Vorbehalt zugunsten weiterer Zwangsmittel⁷; dieser kann sich jedoch nur auf spezialgesetzliche Bereiche mit einer eigenen Vollstreckungsordnung beziehen. Als ein solches Beispiel ist für den Fall der Aufhebung eines Gesetzes oder einer Verordnung der Art. 43 Abs. 2 StGHG zu nennen. Die Regierung hat nämlich dann die Aufhebung unverzüglich im Landesgesetzblatt zu publizieren, womit die Aufhebung rechtskräftig wird, sofern der Staatsgerichtshof nicht eine längere Frist ansetzt. Die spezialgesetzlichen Ausnahmen vom *numerus clausus* der Vollstreckungsmittel sind rar.

Art. 112 Abs. 3 und 4 LVG legt den Grundsatz der *Verhältnismässigkeit für die Wahl der Vollstreckungsmittel* fest. Danach haben die Behörden das mildeste der noch zum Ziele führenden Zwangsmittel anzuwenden⁸. Dieser Grundsatz gilt gemäss Art. 127 LVG namentlich für das schärfste Vollstreckungsmittel, den unmittelbaren Zwang. Dieser darf nur dann angeordnet werden, wenn "keines der anderen Zwangsmittel nach der Lage des Falles den durchzusetzenden Erfolg herbeiführen könnte"⁹.

Die Vollstreckungsverfügung kann im allgemeinen innert 14 Tagen bei der Verwaltungsbeschwerdeinstanz angefochten werden (Art. 114 Abs. 3 LVG), sofern die Vollstreckung nicht schon in der ursprünglichen Sachverfügung enthalten ist (Art. 114 Abs. 2 LVG). In diesem besonderen Rechtsschutzverfahren geht es nur noch um die Frage der Rechtmässigkeit des Vollstreckungsverfahrens, so etwa hinsichtlich dessen Rechtmässigkeit oder Verhältnismässigkeit. Die ursprüngliche Sachverfügung kann nicht mehr angefochten werden (Art. 114 Abs. 1 LVG).

Die Verwaltung verfügt über die nachfolgend aufgeführten verwaltungsrechtlichen Vollstreckungsmittel. Diese Mittel dienen primär der Vollstreckung von Verfügungen und Urteilen. Hier schliesst also als Regelfall das Vollstreckungsverfahren an die Sachverfügung und das Sachurteil an. Andererseits können die Vollstreckungsmittel auch mittel-

⁷ "Soweit eine solche Beschränkung nicht besteht, ...".

⁸ So auch das österreichische Recht, vgl. Walter/Mayer Nr. 1002; Adamovich/Funk, S. 413.

⁹ Adamovich/Funk, S. 413.

Vollstreckungsmittel

bar der Durchsetzung der gesetzlichen Verwaltungsrechtsordnung dienen, *ohne dass eine Verfügung, die Rechte und Pflichten feststellt, dazwischengeschaltet wird*. In diesem Sinne ist die Ersatzvornahme unmittelbar möglich, wenn ein Tatbestand von vornherein ungesetzlich ist, ohne dass dies noch in einer Verfügung festgestellt zu werden braucht, etwa bei ausgelaufenem Öl¹⁰. Selbstverständlich muss sich dies aus einer klaren gesetzlichen Grundlage ergeben. Ein anderes Beispiel für ein unmittelbares Vollstreckungsmittel ist die Baubusse für denjenigen, der ohne Baubewilligung baut. Die Sanktion einer Baubusse tritt unmittelbar wegen der Verletzung gesetzlicher Pflichten ein¹¹.

Das Landesverwaltungspflegegesetz macht keinen Unterschied zwischen Massnahmen zur Vollstreckung von Verfügungen und Massnahmen zum Vollzug der unmittelbar aufgrund der Gesetze geltenden Pflichten¹².

II. Zwangsvollstreckung öffentlichrechtlicher Geldleistungen

Die Zwangsvollstreckung einer rechtskräftig festgesetzten öffentlichrechtlichen Geldleistung ist gemäss Art. 121 Abs. 6 LVG auf Ersuchen der legitimierten Partei vom Landgericht durchzuführen¹³. Der Gestuchsteller hat den zu vollstreckenden Verwaltungsakt vorzulegen. Bei formaler Richtigkeit des Verwaltungsaktes kommt dem Exekutionsgericht allerdings keine inhaltliche Prüfungsbefugnis zu¹⁴. Entspricht der vollstreckbare Verwaltungsakt in der Verpflichtung einem Exekutionstitel im Sinne von Art. 3 Abs. 1 EO, so muss das Exekutionsgericht das Begehren gutheissen.

¹⁰ Nach Art. 10 des Gewässerschutzgesetzes vom 4.6.1957, LGBL. 1957/14, LR 814.20 kann der Staat die zwangszweise Durchführung der von ihm verlangten Massnahmen verfügen und nötigenfalls auf Kosten der Pflichtigen selber besorgen. Es handelt sich nach der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts bei gleicher Rechtslage um eine sog. *antizipierte Ersatzvornahme*, vgl. BGE 105 Ib 345 f., 113 Ib 237.

¹¹ Vgl. Art. 87 BauG.

¹² Vgl. Art. 121 Abs. 1 LVG (Zwangsvollstreckung von Geldleistungen, wobei diese in der Praxis fast immer zuerst verfügt werden), Art. 125 Abs. 1 LVG (Ersatzvornahme).

¹³ Die Rechtslage ist in Österreich analog, vgl. Walter/Mayer Nr. 1004; Adamovich/Funk, S. 414.

¹⁴ Vgl. StGH 1994/7, Urteil vom 3.10.1994, LES 1995, S. 4 (6).

Ersatzvornahme

Gemäss Art. 120 Abs. 4 LVG und Art. 270 Abs. 2 EO ist zur *Sicherstellung öffentlichrechtlicher Geldansprüche oder dinglicher Ansprüche* das Landgericht und zur Sicherstellung anderer öffentlichrechtlicher Ansprüche der Regierungschef zuständig. Nach der Exekutionsordnung sind nur Verwaltungsbehörden aktivlegitimiert, Anträge auf Erlass *einstweiliger Verfügungen* zur Sicherung öffentlichrechtlicher Forderungen zu stellen¹⁵.

III. Ersatzvornahme

Bei der Ersatzvornahme lässt die Verwaltung eine *vertretbare Handlung*, die vom Pflichtigen nicht vorgenommen wird, von einer Amtsstelle oder einem Dritten auf Kosten und Gefahr des Pflichtigen verrichten (Art. 125 Abs. 1 LVG). Das Landesverwaltungs- und Pflegegesetz regelt auch die unmittelbare Ersatzvornahme zur Vollstreckung der direkt geltenden gesetzlichen Normen¹⁶.

Die Anordnung einer Ersatzvornahme setzt regelmässig eine Reihe von Bedingungen voraus. Dem Pflichtigen ist namentlich eine *befristete Erfüllungsaufforderung* unter Androhung des Zwangsmittels für den Säumnisfall anzusetzen. Dies ergibt sich aus dem Umkehrschluss des Art. 125 Abs. 2 LVG. Die Dauer der angemessenen ("Partitions-"¹⁷) Frist bemisst sich nach den auf dem Spiel stehenden privaten und öffentlichen Interessen. Sie muss dem Pflichtigen tatsächlich die Möglichkeit geben, den gesetzmässigen Zustand herzustellen¹⁸. Eine Vollstreckungsverfügung, die dem Pflichtigen keine Gelegenheit zur Selbstvornahme gibt, ist nichtig; es sei denn, eine Gefahr im Verzug gebiete die sofortige Vollstreckung (Art. 125 Abs. 2 LVG)¹⁹. Dies ist namentlich bei der unmittelbaren Ersatzvornahme, z.B. bei der Beseitigung von ausgelaufenem Öl, der Fall. Hier überwiegt das öffentliche Interesse derart, dass von einer Fristansetzung abgesehen werden muss.

¹⁵ Vgl. StGH 1983/3, Urteil vom 15.9.1983, LES 1984, S. 31 (32); StGH 1983/5, Urteil vom 15.9.1983, LES 1984, S. 62 (65). StGH 1983/5/V, Urteil vom 15.12.1983, LES 1984, S. 68 (72).

¹⁶ Vgl. zur antizipierten Ersatzvornahme Abschnitt I., S. 160.

¹⁷ Walter/Mayer Nr. 1017.

¹⁸ Vgl. Walter/Mayer Nr. 1017.

¹⁹ BGE 105 Ib 345, 94 I 408, 91 I 300 f.

Vollstreckungsmittel

Die Ersatzvornahme muss auf "Gefahr und Kosten des Verpflichteten" (Art. 125 Abs. 1 LVG) durchgeführt werden. Art. 125 Abs. 4 LVG eröffnet dem Verpflichteten den Beschwerdeweg gegen die Kostenfestsetzung. Diese Geldforderung beruht auf einer öffentlichrechtlichen Pflicht; sie muss auf dem Wege der Zwangsvollstreckung eingebracht werden. Zu den anrechenbaren Kosten gehören nicht nur die Leistungen des beauftragten Dritten oder der Behörde. Vielmehr zählen dazu auch Vorkehren, die eine ordentliche Durchführung der Ersatzvornahme gewährleisten. Ferner kann ein angemessener Beitrag zum Personal- und Sachaufwand der Vollstreckungsbehörde eingesetzt werden²⁰. Muss der Pflichtige wegen seines anhaltenden Widerstands gegen die Massnahme in Gewahrsam genommen werden, so zählen diese Aufwendungen ebenfalls zu den Kosten der Ersatzvornahme²¹. Die Vollstreckungsbehörde kann verlangen, dass der Pflichtige mit einer Sicherheitsleistung die mutmasslichen Kosten der Ersatzvornahme vorschiesst²².

Beauftragt die Vollstreckungsbehörde einen Dritten zur Ersatzvornahme, so untersteht dieses Rechtsverhältnis dem Privatrecht²³. Der Dritte, z.B. ein Bauunternehmer, muss vom Land oder von der Gemeinde entschädigt werden, und zwar unabhängig davon, ob das Gemeinwesen diese Kosten vom Pflichtigen erhältlich machen kann oder nicht.

Die Ersatzvornahme kann als aufsichtsrechtliche Massnahme auch gegenüber Gemeinden angewandt werden, welche die Aufgaben des vom Land übertragenen Wirkungskreises nicht erfüllen, so dass öffentliche Interessen massiv gefährdet werden²⁴. So lehnten die Stimmberechtigten der Gemeinde Triesenberg zweimal die vorgelegte Bauordnung ab. In der Folge schritt die Regierung als Aufsichtsorgan zur Ersatzvornahme und erliess die "Provisorischen Bauvorschriften für die Gemeinde Triesenberg"²⁵.

²⁰ Vgl. zum österreichischen Recht, das hier der liechtensteinischen Rechtslage entspricht Walter/Mayer Nr. 1019.

²¹ Vgl. Imboden/Rhinow I, S. 310 und Rhinow/Krähenmann, S. 162 m.w.H.

²² Vgl. Art. 125 Abs. 5 LVG und dazu die entsprechende österreichische Rechtslage: Walter/Mayer Nr. 1019.

²³ Vgl. Art. 125 Abs. 6 ("im ordentlichen Rechtswege auszutragenden Anspruch auf Ersatz der Kosten").

²⁴ Vgl. Art. 136 Abs. 2 lit. d LVG.

²⁵ Vgl. LGBI. 1983/34 und dazu Nell, S. 211 f.

IV. Verwaltungsstrafen

Muss eine Handlung wegen ihrer besonderen Beschaffenheit²⁶ durch den Pflichtigen *höchstpersönlich erfüllt werden*, so gestattet Art. 117 Abs. 1 LVG die Anordnung einer Geldstrafe von bis zu Fr. 5000. Im Uneinbringlichkeitsfalle kann die Geldstrafe in Haft oder gemeinnützige Arbeit umgewandelt werden. Art. 117 LVG sieht also die Zwangsvollstreckung *ausschliesslich von Verwaltungsakten* durch *Zwangsstrafe* vor. Dieses Vollstreckungsmittel stellt keine klassische Strafe des Nebenstrafrechtes dar; denn sie ahndet nicht nur eine Verwaltungsübertretung, sondern sie übt auf den Verpflichteten einen indirekten Zwang aus, seiner Pflicht nachzukommen²⁷. Letztlich kann die Zwangsstrafe des Art. 117 Abs. 1 LVG die geschuldete Pflichterfüllung nicht erzwingen. Der Pflichtige kann sich weigern, die höchstpersönliche Handlung vorzunehmen und stattdessen die *Beugestrafe* auf sich nehmen. Dieser letztere Begriff ist deshalb vorzuziehen.

Art. 117 Abs. 1 LVG macht deutlich, dass die Beugestrafe vorgängig mit Fristansetzung anzudrohen ist. Weigert sich der Pflichtige beharrlich der Verfügung nachzuleben, so kann er nach erneuter Androhung zum zweitenmal und sogar mehrfach wegen dieser Weigerung bestraft werden. Der Grundsatz "ne bis in idem" gilt nicht²⁸; Art. 117 Abs. 3 LVG sieht dafür ein Höchstmass der wiederholt verwirkten Beugestrafe vor.

Die Beugestrafnorm des Art. 117 LVG ist vom eigentlichen Verwaltungsstrafverfahren gemäss den Art. 139 ff. LVG zu unterscheiden. Diese Regelungen enthalten die allgemeinen Bestimmungen zu den vielen Strafbestimmungen in Verwaltungsgesetzen, wonach die Übertretung einer Pflicht bestraft wird. Reicht beispielsweise ein Steuerpflichtiger trotz Mahnung keine Steuererklärung ein, so belegt ihn die Steuerbehörde mit einer Ordnungsbusse von z.B. Fr. 10.– bis Fr. 1000²⁹. Fehlen solche besonderen Strafbestimmungen in Verwaltungsgesetzen, so greift die Blankettstrafandrohung des Art. 140 LVG Platz. Sie sanktioniert subsidiär alle Widerhandlungen gegen verwaltungsrechtliche Pflichten, die

²⁶ Vgl. die Beispiele bei Walter/Mayer Nr. 1021 Ziff. 1.

²⁷ Vgl. Walter/Mayer, S. 1021.

²⁸ Vgl. Walter/Mayer, S. 433.

²⁹ Vgl. Art. 144 SteG.

Vollstreckungsmittel

nicht strafbewehrt sind. Ihre Funktion besteht in der Durchsetzung des objektiven Rechts. Zur Vollstreckung muss zunächst zwingend die Beugestrafnorm des Art. 117 Abs. 1 LVG herangezogen werden; der Vollstreckungsbehörde steht m.E. keine Wahl zwischen Art. 117 und Art. 140 LVR zu³⁰.

V. Unmittelbarer Verwaltungszwang

Gemäss Art. 128 Abs. 1 LVG wird die Vornahme der zu dulddenden Handlung unter dem Schutz der Vollstreckungsorgane zwangsweise bewirkt. Dieser sog. *unmittelbare Verwaltungszwang* bedeutet demnach die direkte Einwirkung auf die Person, um die durch Verfügung festgelegte nicht vertretbare Pflicht durchzusetzen³¹. Das Gesetz nennt selbst als Beispiel die Zwangsimpfung im Falle einer Epidemie. Als weiteres Beispiel kann die zwangsweise Vorführung von Auskunftspersonen oder Zeugen im Verwaltungsverfahren und die Zuführung von Gefangenen genannt werden. Das Landesverwaltungspflegegesetz führt die entsprechenden vollstreckungsrechtlichen Bestimmungen bei den einzelnen Sachgebieten³² auf.

Die Art. 127 ff. LVG, welche die "Gewaltanwendung im allgemeinen" regeln, sehen auch die *Gewaltanwendung gegen Sachen* vor. Nach der schweizerischen Verwaltungsrechtslehre ist der unmittelbare Zwang auch gegen Sachen zulässig³³. Bei einer Zwangseinwirkung auf Sachen handelt es sich aber voraussetzungsgemäss immer um vertretbare Handlungen, die der Pflichtige selbst oder ein Dritter vornehmen

³⁰ Der Wortlaut von Art. 140 Abs. 1 LVG würde zwar die Alternativwahl auch ermöglichen: "... durch Einzel- oder Allgemeinverfügung ... als strafbar erklärt worden ..." Art. 140 LVG ist indessen zum bürgerlichen Strafrecht und zum Nebenstrafrecht subsidiär ("ohne dass eine bestimmte Strafe angedroht ist"). Art. 117 LVG ist nun aber gerade eine Norm, die eine "bestimmte" Beugestrafe zur Vollstreckung der Verfügungen anordnet. Art. 140 LVG gilt daher nur für die Durchsetzung generell-abstrakter verwaltungsrechtlicher Pflichten.

³¹ Ähnlich die österreichische Rechtslage bei Walter/Mayer Nr. 1024. Art. 131 ff. LVG wiederholt zum Teil den unmittelbaren Verwaltungszwang erneut, zum Teil enthalten diese Bestimmungen Leitlinien für die Anrufung der Polizeigeneralklausel, vgl. S. 197 ff.

³² Vgl. den Verweis bei Art. 128 Abs. 2 LVG auf Art. 70 Abs. 2 LVG (Vorführung von Zeugen, Parteien, Sachverständigen); Art. 117 Abs. 7 LVG (Vollzug der ersatzweisen Beugehaft), Art. 133 Abs. 1 LVG (polizeiliche Verwahrung von Personen) und Art. 157 Abs. 1 LVG (Zuführung vom Zweck der Untersuchungshaft im Verwaltungsstrafverfahren).

³³ Vgl. Häfelin/Müller Nr. 967.

Administrative Nachteile

könnte (z.B. Tötung eines kranken Tieres, Entfernung einer Baute usw.). In diesem Sinne stellt der unmittelbare Zwang gegen Sachen eigentlich immer eine Ersatzvornahme dar³⁴. Die Regelungen der Art. 127 ff. LVG ordnen daher nicht nur den unmittelbaren Zwang gegen Personen, sondern vielfach auch die Modalitäten der Ersatzvornahme, soweit sie von der Vollstreckungsbehörde selbst ausgeübt wird³⁵.

VI. Administrative Nachteile

Mit *administrativen Nachteilen* sanktioniert die Verwaltung die Nichterfüllung von Rechtspflichten, indem sie zum Beispiel die Ausstellung oder Verlängerung eines Reisepasses verweigern kann, wenn öffentlich-rechtliche Abgaben nicht bezahlt sind³⁶. Diese Sanktion beruht gewissermaßen auf der Anschauung, dass zwischen den Leistungen des Staates und den Pflichten der einzelnen ein "Austauschverhältnis"³⁷ bestehe. Diese Anschauung entspricht freilich keinem Rechtsprinzip; so sind beispielsweise die Steuern gegenleistungslos und voraussetzungslos geschuldet. Kein Steuerpflichtiger kann verlangen, dass seine Abgabe einem besonderen Verwendungszweck zugeführt werde. In diesem Sinne besteht gerade vielfach kein Austauschverhältnis zwischen den Leistungen des Staates und den Pflichten der einzelnen³⁸.

Es ist allerdings möglich, dass das Gesetz ausdrücklich vorsieht, dass eine Verwaltungsleistung verweigert wird, wenn einzelne bestimmte Pflichten nicht erfüllen. So sieht das in Liechtenstein anwendbare Fernmeldegesetz³⁹ vor, dass die schweizerischen PT-T-Betriebe den Anschluss sperren und hernach das Telefonabonnement kündigen, wenn ein Teilnehmer fruchtlos gemahnt worden ist⁴⁰. Dieses Beispiel zeigt, dass die Verweigerung der Verwaltungsleistung mit der Pflichtverletzung *konnex*

³⁴ Vgl. die differenzierten Überlegungen bei Walter/Mayer Nr. 1025 zur österreichischen Rechtslage.

³⁵ Beispiel: Art. 130 LVG, der geradezu auf die Ersatzvornahme zugeschnitten ist.

³⁶ Vgl. Art. 17 lit. e des inzwischen aufgehobenen (vgl. LR 153.0) Heimatschriftengesetzes vom 1.5.1947, LGBl. 1947/24.

³⁷ Vgl. Häfelin/Müller Nr. 974.

³⁸ Ein solches Austauschverhältnis besteht aber bei Gebühren oder etwa bei der Vorzugslast für die Errichtung einer Kanalisation und Wasserversorgung, vgl. Imboden/Rhinow II, S. 784 f.

³⁹ Vom 21.6.1991, SR 784.10, Art. 12 Abs. 3.

⁴⁰ Vgl. Art. 71 Abs. 1 der Verordnung über die Fernmeldedienste vom 25.3.1992, SR 784.101.1.

Vollstreckungsmittel

sein muss. Es ist zwar denkbar, dass der Gesetzgeber auch nicht konnexe administrative Nachteile normiert, wie etwa das obige Beispiel des Reisepasses. Allerdings ist der Gesetzgeber dann an das Verhältnismässigkeitsprinzip gebunden. Die administrativen Nachteile greifen mitunter schwer in die Freiheit ein. Sie bedürfen daher nicht nur einer klaren gesetzlichen Grundlage, sie müssen auch den Kerngehalt des betreffenden Grundrechts wahren. Beim Beispiel des Reisepasses sind in der Tat leicht Konstellationen denkbar, bei denen die Verhältnismässigkeit nicht mehr gewahrt oder der Kerngehalt der Niederlassungsfreiheit verletzt ist⁴¹. Im Grunde genommen sollte der Gesetzgeber davon Abstand nehmen, nicht konnexe administrative Nachteile vorzusehen. Das geltende Heimatschriftengesetz⁴² sieht deshalb keine derartigen administrativen Nachteile mehr vor.

Fügt die Verwaltung einen administrativen Nachteil zu, ohne dass eine entsprechende gesetzliche Grundlage vorhanden ist, muss zumindest eine Konnexität zwischen Pflichtverletzung und Sanktion bestehen. In diesem Sinne hat die Verwaltungsbeschwerdeinstanz für das Beispiel des Reisepasses entschieden, dass dieser administrative Nachteil nicht interpretativ auf andere Ausweisschriften, wie etwa den Heimatschein, ausgedehnt werden darf⁴³. Umgekehrt darf der administrative Nachteil auch dann nicht zur Anwendung gelangen, wenn Verwandte des Passgesuchstellers ihre öffentlichrechtlichen Abgaben nicht bezahlen⁴⁴. In beiden Fällen fehlen gesetzliche Grundlagen sowie der Konnex zwischen Nachteil und Pflichtvergessenheit.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip verbietet bei gegebener Konnexität, dass die Verwaltung lebenswichtige Leistungen verweigert, weil jemand Gebühren nicht bezahlt. So entspricht es etwa in der Schweiz einer ständigen Rechtsprechung, dass bei Nichtbezahlung der Rechnungen für den Wasserbezug die Zufuhr nur gedrosselt werden darf. Das lebensnotwendige Wasser darf niemals ganz entzogen werden⁴⁵. Das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt in Liechtenstein gleichermassen; diese Rechtsprechung kann deshalb vorbehaltlos übertragen werden.

⁴¹ Vgl. Ritter, S. 99 f. und Anm. 14, wonach die Niederlassungsfreiheit ein unabdingbares Recht auf Ausreise enthält.

⁴² Vom 18.12.1985, LGBl. 1986/27, LR 153.0.

⁴³ Vgl. VBI 1970/39, Entscheidung vom 23.9.1970, ELG 1967-72, S. 38 (39).

⁴⁴ Vgl. VBI 1970/50, Entscheidung vom 17.3.1971, ELG 1967-72, S. 40 (41).

⁴⁵ Vgl. Imboden/Rhinow I, S. 321 ff. m.H.; Rhinow/Krähenmann, S. 172 m.H.

3. Teil: Allgemeine Grundsätze des liechtensteinischen Verwaltungsrechts

§ 10 *Gesetzässigkeit der Verwaltung*

I. Grundlagen

1. Verankerung

Nach Art. 92 Abs. 2 und Art. 78 Abs. 1 LV hat sich die gesamte Landesverwaltung innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze zu bewegen. Damit wird das Prinzip der Gesetzässigkeit der Verwaltung verfassungsrechtlich festgeschrieben¹. Zwar bezieht es sich nach dem Wortlaut nur auf die Verwaltung; nach ständiger Praxis des Staatsgerichtshofes gilt das Gesetzässigkeitsprinzip aber auch für die Gerichtsbarkeit und den Gesetzgeber selbst². Das Gesetzässigkeitsprinzip wird ebenfalls mit dem synonymen Begriff "Legalitätsprinzip" bezeichnet³. Art. 81 Abs. 3 LVG, der sich im Abschnitt über das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren befindet, wiederholt dieses Prinzip und sieht dessen lückenlose Geltung für alle Behörden, d.h. also auch für die Gerichte und den Landtag vor: "Bei der Entscheidung in der Hauptsache ... wie auch bei allen sonstigen Entscheidungen oder Verfügungen

¹ Vgl. StGH 1995/10, Urteil vom 23.5.1996, LES 1997, S. 9 (16), StGH 1986/7, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 141 (144); StGH 1985/1, Urteil vom 8.4.1986, LES 1986, S. 108 (111); StGH 1979/6, Entscheidung vom 11.12.1979, LES 1981, S. 114; VBI 1994/24, Entscheidung vom 13.7.1994, LES 1994, S. 137 (138); VBI 1994/29, Entscheidung vom 28.9.1994, LES 1995, S. 37; VBI 1969/29, Entscheidung vom 21.1.1970, ELG 1967-72, S. 7; StGH, Urteil vom 11.12.1950, ELG 1947-54, S. 170 (171 f.); vgl. grundlegend StGH 1968/3, Urteil vom 18.11.1968, ELG 1967-72, S. 239 (241, 243). Siehe die Hinweise auf weitere relevante Verfassungsbestimmungen bei Batliner, Verfassungsrecht, S. 22 und 29; Batliner, Parlament, S. 26 ff., Anm. 40; Schurti, S. 133 ff.; Ritter, S. 41; Fehr, S. 207 ff.

² Vgl. StGH 1979/6, Entscheidung vom 11.12.1979, LES 1981, S. 114.

³ So Schurti, S. 133.

Gesetzmassigkeit der Verwaltung

hat sich die Behörde an die Vorschriften der Verfassung, der Gesetze und gültigen Verordnungen zu halten (Art. 92 der Verfassung)".

2. Bedeutung und Konsequenzen

Der Grundsatz der Gesetzmassigkeit der Verwaltung bedeutet, dass *alles Handeln der Verwaltungsbehörden und der Gerichte nur gestützt auf das formelle Gesetz zulässig ist*⁴. Es ist also der Hauptzweck des Gesetzmassigkeitsprinzips, dass die gesamte Staatstätigkeit, namentlich jene der Verwaltung, an das Gesetz gebunden ist. Dabei bedürfen insbesondere *schwerwiegende Eingriffe in Freiheit und Eigentum einer klaren gesetzlichen Grundlage*⁵. Das Gesetzmassigkeitsprinzip wirkt sich zusätzlich als ein liberales Prinzip aus: Den Privatpersonen ist alles erlaubt, was das Gesetz nicht verbietet⁶.

Aus dem Grundsatz der Gesetzmassigkeit der Verwaltung folgt, dass die Verwaltung sich in ihrer gesamten Tätigkeit innerhalb der Grenzen zu halten hat, die ihr durch die geltenden Gesetze, Verordnungen und Satzungen gezogen sind. Auch diejenige Behörde, die zuständigermassen Rechtssätze erlässt, ist an diese gebunden und hat sie anzuwenden⁷. Sie ist von der Gesetzesbindung nicht deshalb dispensiert, weil sie die Normen selbst ändern könnte. Vielmehr muss sie diese Rechtssätze tatsächlich ändern und die Änderung im Landesgesetzblatt kundmachen. Will beispielsweise die Verwaltung ein Gebäude erstellen, so ist sie an die anwendbaren Bauvorschriften gebunden. Dem lässt sich im Regelfalle nicht entgegenhalten, das Baurecht selber wende sich in seinen materiellen Vorschriften nur an den einzelnen und nicht an die Verwaltung. Wenn der Gesetzgeber gewisse öffentliche und private Interes-

⁴ Vgl. z.B. VBI 1990/19 und 1990/20, Entscheidung vom 2.5.1990, LES 1991, S. 85 (88). In Österreich und Liechtenstein ist der deutsche Begriff des Vorranges und des Vorbehalts des Gesetzes noch gebräuchlich, vgl. Adamovich/Funk, S. 106 und Schurti, Verordnungsrecht, S. 246, in der Schweiz wird der Begriff noch teilweise gebraucht, vgl. Häfelin/Müller Nr. 309 ff.; Hangartner I, S. 196 ff.

⁵ Vgl. StGH 1990/11, Urteil vom 22.11.1990, LES 1991, S. 28 (2); StGH 1973/1, Entscheidung vom 26.3.1973, Stotter, Verfassung, S. 24, Ziff. 10; StGH 1973/3, Entscheidung vom 2.7.1973, Stotter, Verfassung, S. 24, Ziff. 11; Fehr, Grundverkehrsrecht, S. 213.

⁶ Vgl. StGH 1979/4, Entscheidung vom 16.10./11.12.1979, LES 1981, S. 111 (112).

⁷ Vgl. VBI 1994/46, Entscheidung vom 23.11.1994, LES 1995, S. 45 (46); VBI 1960/17, ELG 1955-61, S. 34 (35); Imboden/Rhinow I, S. 367.

Grundlagen

sen auf dem Gebiete des Bauwesens als schutzwürdig anerkennt und die zu deren Wahrung erforderlichen Bauvorschriften aufstellt, so nimmt er damit eine Interessenabwägung vor, an die sich auch die Verwaltung zu halten hat. Die meisten dieser Vorschriften können ihre Aufgabe nur erfüllen, wenn sie durchgehend angewendet werden⁸.

Das *Prinzip der Gewaltentrennung* ist im Fürstentum Liechtenstein konsequent durchgeführt⁹. Die Verfassung unterscheidet die Funktionen der *Gesetzgebung* (V. Hauptstück) und der *Vollziehung* (VII. Hauptstück). Letztere wird in die Verwaltung (Abschnitte A und C), Rechtspflege (Abschnitt D) und Kontrolle der Verfassungs- und Gesetzmässigkeit durch den Staatsgerichtshof aufgeteilt (Abschnitt E)¹⁰. Gesetzgebende (Teil-)Organe sind der Landtag zusammen mit dem Fürsten und dem Volk. Die Regierung ist schwergewichtig zum Vollzug der Gesetze zuständig. Zum Gesetzesvollzug gehört auch der Erlass von Durchführungsverordnungen gemäss Art. 92 Abs. 1 LV. Der Staatsgerichtshof hat die Vermischung von gesetzgebenden und vollziehenden Funktionen als gewaltenteilungswidrig angesehen, wenn etwa für Durchführungsverordnungen noch ein Genehmigungsvorbehalt durch den Landtag verlangt wurde¹¹. Diese Rechtsprechung erscheint richtig; im Stufenbau der Rechtsordnung ist keine Zwischenstufe unterhalb des formellen Gesetzes, aber über den blossen Verordnungen vorgesehen¹². Das Prinzip der Gewaltentrennung hat allerdings nicht den Charakter eines selbständigen Grundrechts¹³.

⁸ Vgl. ähnlich BGE 91 I 422 f.

⁹ Vgl. StGH 1968/3, Urteil vom 18.11.1968, ELG 1967-72, S. 239 (241). Grundlegend zur Funktion der Gewaltentrennung BVerfG vom 17.7.1996, 2 BvF 2/93, EuGRZ 1997, S. 192 (196).

¹⁰ Vgl. StGH 1983/6, Urteil vom 15.12.1983, LES 1984, S. 73 (74); StGH 1982/37, Urteil vom 1.12.1982, LES 1983, S. 112 (114).

¹¹ Vgl. StGH 1968/3, Urteil vom 18.11.1968, ELG 1967-72, S. 239 (241).

¹² Siehe als Beispiel das durch Art. 21 lit. d des Subventionsgesetzes vom 3.7.1991, LR 617.0, LGBl. 1991/71 aufgehobene Subventions-Reglement vom 23.8.1956, LGBl. 1956/14, welches vom Landtag genehmigt worden ist. In der Schweiz ist die Genehmigung von Verordnungen der Exekutive durch die Bundesversammlung hingegen als zulässig erachtet worden, vgl. Fritz Fleiner/Zaccaria Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 536, Anm. 108; Jean François Aubert, Kommentar zu Art. 85 Ziff. 11 BV, Nr. 176 m.H., in: Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Basel/Zürich/Bern 1987 ff. (Loseblatt).

¹³ Vgl. StGH 1995/5, Urteil vom 27.6.1996, LES 1997, S. 1 (8); StGH 1995/10, Urteil vom 23.5.1996, LES 1997, S. 9 (16).

3. Beispiele für die Wirkungsweise des Gesetzmassigkeitsprinzips

1. Bei erfüllten Voraussetzungen besteht ein *Rechtsanspruch auf Erteilung einer Bewilligung*: Zählt ein Gesetz den Inhalt einer Bewilligung enumerativ auf, so kann diese Bewilligung nicht noch weitere Inhalte umfassen¹⁴. Werden umgekehrt die Voraussetzungen für eine Berufsausübungsbewilligung alternativ aufgezählt, so darf von Ausländern die Erfüllung dieser Voraussetzungen nicht kumulativ verlangt werden, ohne dass dies gesetzlich vorgeschrieben wäre¹⁵.

2. *Ausnahmebewilligungen dürfen ebenfalls nur erteilt werden, wenn sie gesetzlich vorgesehen sind*. Ein Härtefall allein reicht noch nicht dafür aus, dass die gesetzlichen Bestimmungen in einem Einzelfall nicht oder anders angewendet werden¹⁶.

3. *Vereinbarungen zwischen Behörden* oder öffentlichrechtlichen Körperschaften können das geltende materielle öffentliche Recht nicht abändern. Löst ein Grundstückkaufvertrag zwischen Land und einer Gemeinde die Grundstückgewinnsteuer aus, so kann die gesetzlich geregelte Steuer nicht im Vertrag wegbedungen werden¹⁷.

4. Es gibt *keine verwaltungsrechtliche "lex mitior"*. Die "lex mitior" ist ein spezifisch strafrechtliches Rückwirkungsgebot des mildereren Strafgesetzes. Im Verwaltungsstrafrecht mag es wohl gelten; dagegen scheidet seine Anwendung im gewöhnlichen, materiellen Verwaltungsrecht aus¹⁸. Denn der Grundsatz gehört allgemein weder zum geschriebenen noch zum ungeschriebenen Verwaltungsrecht. Werden etwa in einem neuen Gesetz die Bewilligungsvorschriften erleichtert, so kann in einem bereits hängigen und nach bisherigem Recht zu beurteilenden Bewilligungsverfahren¹⁹ nicht die Anwendung des mildereren, neuen Gesetzes verlangt werden²⁰. Selbstverständlich bleiben allfällige Übergangsbestimmungen vorbehalten.

¹⁴ Vgl. VBI 1986/5, Entscheidung vom 4.6.1986, LES 1988, S. 7 (8).

¹⁵ Vgl. VBI 1980/44, Entscheidung vom 17.12.1980, LES 1982, S. 172.

¹⁶ Vgl. VBI 1994/40, Entscheidung vom 9.11.1994, LES 1995, S. 41 (42); LGVK G 8/82, Entscheidung vom 28.5.1982, LES 1983, S. 67 (68).

¹⁷ Vgl. LStEK 76-2, Entscheidung vom 30.6.1976, ELG 1973-78, S. 159 (160).

¹⁸ Vgl. Günter Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I, Bern 1982, S. 73 ff.

¹⁹ Vgl. S. 77 ff.

²⁰ Vgl. wohl zu knapp VBI 1993/8, Entscheidung vom 15.3.1995, LES 1995, S. 134 f., wo der Grundsatz als nicht verletzt betrachtet wurde.

II. Zwecke des Gesetzmässigkeitsprinzips

Das Legalitätsprinzip erfüllt rechtsstaatliche und demokratische Funktionen, nämlich:

1. *Gewährleistung von Rechtssicherheit*: Die Bindung der Behörden an das geschriebene Gesetz bewirkt eine Voraussehbarkeit des staatlichen Handelns²¹. Die Behörden dürfen nur das verlangen, was gesetzlich vorgesehen ist, aber nicht mehr. So auferlegt beispielsweise die Baugesetzgebung den Bauwilligen bestimmte Pflichten. Es müssen nur diese Pflichten erfüllt werden; den einzelnen dürfen aber nicht noch weitergehende Pflichten auferlegt werden.

2. *Gewährleistung von Rechtsgleichheit*: Jedes Gesetz enthält generelle Regelungen, die für einen unbestimmten Personenkreis gelten. Diese Struktur eines jeden Gesetzes stellt sicher, dass die Behörden in ähnlich gelagerten Fällen auch ähnlich entscheiden. Die Rechtsgleichheit ist in einem gewissen Mass auf gesetzliche Regelungen angewiesen, denn das Gesetz ist der Massstab für die Gleichheit²². Könnten die Behörden unabhängig von einer gesetzlichen Regelung von Fall zu Fall entscheiden, dann bestünde die Gefahr einer rechtsungleichen und willkürlichen Behandlung der einzelnen.

3. *Demokratische Funktion*: Die Bindung an das (formelle) Gesetz beinhaltet überdies eine demokratische Sicherung allen Verwaltungshandelns. Die Entscheide der Behörden müssen sich letztlich immer auf formelle Gesetze abstützen können. Die formellen Gesetze gehen vom demokratisch gewählten Landtag (mit Sanktionierung durch den Landesfürsten) aus und unterstehen überdies einem Referendum²³.

4. *Liberale Funktion*: Das Gesetzmässigkeitsprinzip hat schliesslich auch eine freiheitsschützende Funktion: Den Privaten ist alles erlaubt, was das Gesetz nicht verbietet²⁴. Die Grundrechte qualifizieren diesen Schutz, indem nach der Wesensgehaltgarantie im jeweiligen Schutzbereich eines Grundrechts stets ein substantieller Freiraum fortbestehen muss²⁵.

²¹ Vgl. Adamovich/Funk, S. 102.

²² Vgl. VBI 1994/40, Entscheidung vom 9.11.1994, LES 1993, S. 41 (43); Antonioli/Koja, S. 227.

²³ Vgl. Art. 66 Abs. 1 LV und dazu Schurti, S. 152 ff.

²⁴ Vgl. StGH 1979/4, Entscheidung vom 16.10./11.12.1979, LES 1981, S. 111 (112); vgl. in diesem Sinne Art. 4 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26.8.1789.

²⁵ Vgl. Höfling, S. 102 ff.

III. Geltungsbereich

1. Geltungsbereich für Eingriffs- und Leistungsverwaltung

Das Legalitätsprinzip gilt sowohl für die sog. *Eingriffsverwaltung* als auch für die *Leistungsverwaltung*. Wann und wie immer der Staat auch tätig wird, er muss sich auf eine formellgesetzliche Grundlage stützen können²⁶.

Bei der *Eingriffsverwaltung* greift der Staat durch irgendwelche Massnahmen in Freiheit und Eigentum der einzelnen ein. Ein Eingriff in einen grundrechtlich geschützten Rechtsbereich ist nur statthaft, "sofern er sich auf ein Gesetz im formellen Sinn stützen kann, im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und die geschützten Rechtsgüter nicht völlig ihres Sinngehaltes entkleidet"²⁷.

Bei der *Leistungsverwaltung* erbringt der Staat den einzelnen eine Sach- oder Geldleistung. So sorgt das Gemeinwesen für den unentgeltlichen Unterricht in der Volksschule, es subventioniert die Bauern und die Bauten der Gemeinden, es betreibt ein Spital, das nicht kostendeckend arbeiten kann oder es gewährt Stipendien. Das Gesetzmässigkeitsprinzip gilt grundsätzlich auch für den Sachbereich der Leistungsverwaltung²⁸. Das Gesetzmässigkeitsprinzip gilt hier indessen nicht in aller Strenge, ansonsten käme es zu einer förmlichen Gesetzesflut. Die Praxis lässt es zu, dass sich kleinere Staatsbeiträge auf gesetzliche Generalklauseln stützen. Atypische, nicht generalisierbare Finanzhilfen von untergeordneter Bedeutung können ohne Gesetzesgrundlage gewährt werden²⁹.

2. Zuständigkeiten und Organisation

Das Gesetzmässigkeitsprinzip gilt ferner in allen organisationsrechtlichen Belangen, soweit nicht bereits die Verfassung grundlegende

²⁶ Vgl. Nell, S. 179; Allgäuer, S. 240, 182 m.H. auf die ausländische Literatur; Hangartner I, S. 209.

²⁷ Vgl. StGH 1987/3, Urteil vom 9.11.1987, LES 1988, S. 49 (53); VB1 1969/29, Entscheidung vom 21.1.1970, ELG 1967-72, S. 7; VfGH v. 12.6.1996, Urteil B 1300/95, EuGRZ 1997, S. 165 (167) m.w.H.; Ritter, Beamtenrecht, S. 220 ff.

²⁸ Vgl. Nell, S. 178 m.H.; a.A. und überholt ist Pappermann, Verwaltungsrecht, S. 370; Pappermann, Regierung, S. 66 ff. In der Schweiz ist dies seit dem wichtigen BGE 103 Ia 369 allgemein anerkannt; vgl. Häfelin/Müller Nr. 335 f.

²⁹ Vgl. Allgäuer, S. 240 m.H.; so auch die Praxis des schweizerischen Bundesrates, vgl. VPB 1991 Nr. 27 m.H.

Geltungsbereich

Regelungen trifft. Die Festlegung der Zuständigkeiten von Behörden kann nach rechtsstaatlichen Grundsätzen nur aufgrund eines formellen Gesetzes erfolgen³⁰. Die Behörden können insbesondere nicht durch Vereinbarungen untereinander eine abweichende Zuständigkeit begründen. Die Kompetenzverteilung zwischen den Behörden ist zwingend; Kompetenzkonflikte zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden entscheidet der Staatsgerichtshof³¹. Eine andere Form der Konfliktlösung ist ausgeschlossen.

3. Vollzug von Staatsverträgen

Sieht die Verfassung im Hinblick auf eine bestimmte Materie vor, dass das Staatsvertragsrecht oder das tatsächlich geübte Gegenrecht gilt, so sind in diesem Sachbereich keine formellen Gesetze nötig. Die Staatsverträge haben selbst den Rang von formellen Gesetzen³². In jenen Bereichen, wo die Verfassung nicht ausdrücklich auf das Staatsvertragsrecht verweist, gilt dieser Grundsatz ebenso. Die hinreichend präzisen, unmittelbar anwendbaren ("self executing") Staatsverträge ersetzen die formellen Gesetze und treten an deren Stelle; der Erlass eines inhaltsgleichen formellen Gesetzes ist unnötig³³. Die Staatsverträge gelten intern wie und als Landesrecht. Allerdings gilt dies nicht für die non-self-executing Verträge. Hier hat in der Tat das innerstaatlich zuständige Rechtsetzungsorgan tätig zu werden und den von der Verfassung vorgeschriebenen Weg der formellen Rechtsetzung zu beschreiben, sofern der Staatsvertrag nicht selbst eine Ausnahme vorsieht und die Regierung zum Erlass einer Durchführungsverordnung ermächtigt³⁴. Dies bedeutet, dass formelle Gesetze in der Regel unabdingbar sind.

³⁰ Vgl. StGH 1981/11, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 123 (124).

³¹ Vgl. im einzelnen Art. 104 Abs. 1 LV; Art. 30–33 StGHG; Art. 24 namentlich Abs. 3 LVG.

³² Vgl. StGH 1985/1, Urteil vom 8.4.1986, LES 1986, S. 108 (111); StGH 1978/8, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 5 (7).

³³ Vgl. StGH 1972/1, Urteil vom 6.7.1972, ELG 1973–78, S. 336 (339).

³⁴ Vgl. StGH 1972/1, Urteil vom 6.7.1972, ELG 1973–78, S. 336 (339).

IV. Anforderungen des Gesetzmassigkeitsprinzips

1. Im allgemeinen

Das Gesetzmassigkeitsprinzip stellt mit den Erfordernissen des Rechtsatzes und der Gesetzesform zwei zentrale Anforderungen³⁵. Ersteres bedeutet, dass die Staatstätigkeit nur auf Grund und nach Massgabe von generell-abstrakten Rechtsnormen³⁶ ausgeübt werden darf, die genügend bestimmt sind. Das Erfordernis der Gesetzesform bedeutet, dass die wichtigen Rechtsnormen, auf denen die Verwaltungstätigkeit beruht, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein müssen.

2. Hinreichende Bestimmtheit der Rechtsnormen

Der Gesetzgeber darf nach Art. 92 Abs. 2 LV die Gesetze nicht so abfassen, dass Regierung und Verwaltung freie Hand haben³⁷. Vielmehr hat der Gesetzgeber "die Regelungen so zu treffen, dass sie die Rechtsanwendung in den wesentlichen Punkten vorausbestimmen und so den nachprüfenden Organen eine Kontrolle der Gesetzmassigkeit ermöglichen. Aus dieser Sicht sind insbesondere Rechtsbegriffe unzulässig, die so unbestimmt sind, dass ihnen jeder beliebige Inhalt unterstellt werden kann"³⁸. Die Begriffe in den Gesetzen und Verordnungen sollen so exakt sein, dass sie das Verhalten der Verwaltungsbehörden vorausbestimmen. Der Gesetzgeber darf indessen eine bestimmte Materie sehr wohl auch offen regeln, um die Anpassung an veränderte Verhältnisse zu erleichtern³⁹. Das schweizerische Bundesgericht macht die Anforderungen an die Bestimmtheit von Eingriffsnormen von der Schwere des Eingriffs abhängig⁴⁰:

³⁵ Vgl. Häfelin/Müller Nr. 309 ff.

³⁶ Nämlich nach sog. materiellen Gesetzen, vgl. VBI 1995/75, Entscheidung vom 17.12.1996, LES 1997, S. 95 (96).

³⁷ Vgl. Schurti, S. 305 ff.

³⁸ StGH 1979/6, Entscheidung vom 11.12.1979, LES 1981, S. 114; vgl. ferner StGH 1968/3, Urteil vom 18.11.1968, ELG 1967-72, S. 239 (243); VBI 1994/42, Entscheidung vom 22.3.1995, LES 1995, S. 51; Schurti, *Verordnungsrecht*, LPS 21, S. 253.

³⁹ Vgl. StGH 1996/15, Urteil vom 27.6.1996, LES 1997, S. 89 (93).

⁴⁰ BGE 122 I 363 f. = EuGRZ 1997, S. 163.

Anforderungen des Gesetzmässigkeitsprinzips

“Bei schweren Eingriffen in grundrechtlich geschützte Positionen verlangt das Bundesgericht in den wesentlichen Punkten eine klare unzweideutige Grundlage in einem formellen Gesetz; leichtere Eingriffe können bei Vorliegen einer schlüssigen gesetzlichen Delegation auch in Erlassen unterhalb der Gesetzesstufe vorgenommen oder auf Generalklauseln abgestützt werden (...). In gewissen Fällen kann eine aufgrund der Komplexität und Vielgestaltigkeit der zu regelnden Verhältnisse unabdingbare Unbestimmtheit der gesetzlichen Grundlage durch verfahrensrechtliche Garantien kompensiert werden (...)”.

Die vom Bundesgericht angesprochene Kompensation einer (nur knapp genügenden) Gesetzesgrundlage durch das Verfahrensrecht ist von zentraler Bedeutung. Diese Bedeutung des Verfahrensrechts und der Gerichtskontrolle von Grundrechtseingriffen wird in der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte hervorgehoben⁴¹.

Das Bestimmtheitsgebot verwirklicht das vom Gesetzmässigkeitsprinzip geschützte Gebot der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit⁴². Gemäss Art. 92 Abs. 2 LV sind selbst im Bereich des freien Ermessens “die durch die Gesetze gezogenen Grenzen streng zu beobachten”. Der Begriff des “freien Ermessens” ist allerdings verfänglich. Im Rechtsstaat kann es kein “ungebundenes” oder eben völlig freies Ermessen geben. Das Ermessen ist rechtlich immer gebunden; die ermesseneinräumende Norm muss zudem den Sinn erkennen lassen, wie vom Ermessen Gebrauch zu machen ist⁴³. In diesem Sinne hat der Staatsgerichtshof beispielsweise zu Recht Art. 30 des Gesetzes über die Rechtsanwälte⁴⁴ als zu unbestimmt angesehen. Nach dieser Norm hat “der Bewerber für die Ausübung der beabsichtigten Tätigkeit eine entsprechende Ausbildung und eine dreijährige berufliche praktische Betätigung auf diesem Ge-

⁴¹ Vgl. z.B. Urteil Klass, EGMR/A 28, § 55 = EuGRZ 1979, S. 286; vgl. im einzelnen Kley, Rechtsschutz, S. 60 ff.

⁴² Vgl. S. 204 ff.

⁴³ Vgl. StGH 1979/6, Entscheidung vom 11.12.1979, LES 1981, S. 114; StGH 1986/9, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 145 ff. (147). Dies war in der Entscheidung der VBI 1976/11 vom 12.5.1976, ELG 1973-78, S. 130 (131) zweifellos nicht der Fall. Die fragliche Bewilligung wurde indessen “nach freiem Ermessen” erteilt. In dieser Situation müsste von einer Bewilligungspflicht mangels öffentlichen Interesses wohl eher abgesehen werden.

⁴⁴ Sowie über Rechtsagenten, Treuhänder, Wirtschaftsprüfer und Patentanwälte vom 13.11.1968, LR 173.501.

Gesetzmassigkeit der Verwaltung

biet" nachzuweisen. Dieser Begriff des "freien Ermessens" ist derart unbestimmt, dass der Inhalt der darauf abgestützten Verordnung⁴⁵ auf Grund des Gesetzes nicht geprüft werden kann⁴⁶. Ferner nennt das liechtensteinische Grundverkehrsgesetz in Art. 4 Abs. 1⁴⁷ mit der Abwägung "aller Umstände" ebenfalls ein Element, das für die Erteilung oder Nichterteilung einer Grundverkehrsgenehmigung zu beachten ist⁴⁸. Die Praxis hat sich häufig darauf bezogen und darunter zahllose weitere aussergesetzliche Tatbestände subsumiert, welche in der Aufzählung von Abs. 2 nicht enthalten sind. Es handelt sich dabei um einen unbestimmten Begriff, der ausserhalb des Gesetzmassigkeitsprinzips steht. Seine Anwendung lässt sich nicht kontrollieren und die darauf abgestützten Entscheidungen lassen sich nicht begründen. Auch wenn unbestimmte Rechtsbegriffe grundsätzlich zulässig sind⁴⁹, "muss aus dem allgemeinen Zweck des Gesetzes oder aus einzelnen Bestimmungen eine Bestimmbarkeit grundsätzlich gegeben sein"⁵⁰. Der österreichische Verfassungsgerichtshof umschreibt diese Anforderung prägnant⁵¹:

Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ist "dann zulässig, wenn die Begriffe einen soweit bestimmbaren Inhalt haben, dass der Rechtsunterworfenen sein Verhalten danach einrichten kann und die Anwendung solcher unbestimmter Rechtsbegriffe durch die Behörden auf ihre Übereinstimmung mit dem Gesetz überprüft werden kann".

Die Staatszielbestimmung des Art. 14 LV ist lediglich in sehr allgemeiner Weise für die "Gestaltung des staatlichen Tuns massgebend"⁵², ohne dabei Mittel, Verfahren und Organe zu bezeichnen. Das Verhalten aller

⁴⁵ Vgl. LGBL 1979/12.

⁴⁶ Vgl. StGH 1979/6, Entscheidung vom 11.12.1979, LES 1981, S. 114 (115). Das Entsprechende stellte der Staatsgerichtshof auch für gewisse Begriffe der Verordnung fest.

⁴⁷ Vgl. dazu Herbert Wille, Probleme einer EWR-konformen Ausgestaltung des Liechtensteinischen Grundverkehrsrechts, LJZ 1992, S. 38 ff. (42 f.); Jehle, S. 70.

⁴⁸ Vgl. dazu S. 187.

⁴⁹ Vgl. StGH 1995/34, Urteil vom 24.5.1996, LES 1997, S. 78 (84 f.); StGH 1975/4, Urteil vom 15.9.1975, ELG 1973-78, S. 388 (393).

⁵⁰ StGH 1975/4, Urteil vom 15.9.1975, ELG 1973-78, S. 388 (393), vgl. auch den österreichischen Verfassungsgerichtshof in Slg. 42/21/1962. Siehe dazu unten Abschnitt VI., S. 182 ff.

⁵¹ VfGH v. 2.3.1995, Urteil B 1476/93, ÖJZ 1996, S. 475; vgl. auch BVerfGE, S. 94, 372 = EuGRZ 1996, S. 426 (433).

⁵² VBI 1994/11, Entscheidung vom 27.4.1994, LES 1994, S. 122 (125).

Anforderungen des Gesetzmässigkeitsprinzips

staatlichen Behörden hat sich an diesem Wohlfahrtsartikel zwar auszurichten, dieser kann aber keinesfalls an die Stelle einer gesetzlichen Grundlage treten. Vielmehr ist der Gesetzgeber gefordert, diese programmatische Bestimmung zu konkretisieren⁵³. Im übrigen enthält die Verfassung mit Ausnahme der Grundrechte in der Regel keine für die einzelnen unmittelbar anwendbare Vorschriften⁵⁴. Die Verfassung wird also in aller Regel eine fehlende formellgesetzliche Grundlage nicht ersetzen können.

Das Gesetzmässigkeitsprinzip gilt auch bei gesetzgeberischen Planungsentscheidungen. Der Gesetzgeber darf ein Planungsziel mit finalen Rechtsnormen umschreiben. Die fragliche Planungsentscheidung muss sich indessen anhand gesetzlich vorgegebener Kriterien rechtfertigen lassen⁵⁵. Die Art und Weise der in Aussicht genommenen Planung muss gesetzlich vorherbestimmt sein; diese Voraussetzung ist etwa bei den Zonenplänen einwandfrei erfüllt⁵⁶.

3. Zulässigkeit der Gesetzesdelegation

Das Gesetzmässigkeitsprinzip verlangt eine rechtsgenügende Abstützung der Durchführungsverordnungen im Sinne von Art. 92 Abs. 1 LV. Die "grundlegenden, wichtigen, primären und nicht unumstrittenen Bestimmungen"⁵⁷ müssen daher in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt sein und dürfen nicht an den Verordnungsgeber delegiert werden; im übrigen genügt eine Verordnung als rechtssatzmässige Grundlage.

⁵³ Vgl. VBI 1994/11, Entscheidung vom 27.4.1994, LES 1994, S. 122 (125).

⁵⁴ Zu apodiktisch VBI 1994/11, Entscheidung vom 27.4.1994, LES 1994, S. 122 (125) und VBI 1969/29, Entscheidung vom 21.1.1970, ELG 1967-72, S. 7, wonach "die Verfassung niemals unmittelbar anwendbares Recht sein" könne. Die Grundrechte sind unmittelbar anwendbar (so StGH 1994/6, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 16 (19)), ferner ein Teil des Organisationsrechtes für die Behörden und ausserdem kann die Verfassung grundsätzlich einen beliebigen Inhalt (vgl. Hangartner, Staatsrecht II, S. 27) besitzen, und dem einzelnen sogar hinreichend bestimmte Pflichten auferlegen, vgl. Kley, Grundpflichten, S. 178 f.

⁵⁵ Vgl. VfGH G 1219/95 vom 27.9.1995, EuGRZ 1996, S. 102 (105).

⁵⁶ Vgl. Art. 3 ff. BauG.

⁵⁷ StGH 1996/15, Urteil vom 27.6.1996, LES 1997, S. 89 (92); vgl. auch StGH 1977/10, Entscheidung vom 19.12.1977, LES 1981, S. 56 (57); StGH 1996/15, Urteil vom 27.6.1996, LES 1997, S. 137 (141).

Gesetzmassigkeit der Verwaltung

Die zunehmende Komplexität aller Lebenssachverhalte verlangt immer mehr Detailregelungen. Dabei darf dem Verordnungsgeber allerdings nicht zuviel delegiert werden (Verbot der sog. Blankettdelegation)⁵⁸.

Die Verordnungen müssen sich stets im Rahmen der Gesetze bewegen und können nicht gewissermassen in Vertretung der formellen Gesetze eigenständige Regelungen treffen⁵⁹. Sie dürfen "das Gesetz weder abändern, noch erweitern, noch aufheben" und müssen "Zweck, Sinn und Geist des Gesetzes beachten"⁶⁰. Sie können keine durch "Gesetz bestimmte Zuständigkeit"⁶¹ abändern. "Die Ergänzung des Gesetzes durch grundlegende, wichtige, primäre und nicht umstrittene Bestimmungen darf nicht mittels Durchführungsverordnungen erfolgen, sondern nur in Gesetzesform"⁶². Die Frage, welche Normen als wichtig erscheinen, kann zwar verschieden beantwortet werden; handelt es sich jedoch um eine möglicherweise umstrittene Neuerung, "erscheint es angebracht, wenn diese Frage dem Gesetzgeber und über das fakultative Referendum zumindest indirekt auch dem Volk zur Entscheidung vorgelegt wird"⁶³. Die Staatsverträge, die auf der Stufe der formellen Gesetze stehen, müssen ebenfalls von der Regierung vollzogen werden. Dazu gehört in sinngemässer Auslegung von Art. 92 LV auch der Erlass von Durchführungsverordnungen⁶⁴. Diese dürfen dem Staatsvertragsrecht nicht widersprechen.

⁵⁸ Vgl. StGH 1986/7, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 141 (144); StGH 1977/10, Entscheidung vom 19.12.1977, LES 1981, S. 56 (57) zu Art. 14 Abs. 2 des Gesetzes über den Strassenverkehr, LGBl. 1960/3.

⁵⁹ Vgl. StGH 1986/7, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 141 (144).

⁶⁰ Vgl. StGH 1980/7, Urteil vom 10.11.1980, LES 1982, S. 1 (2); StGH 1978/11, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 99 (102).

⁶¹ Vgl. VBI 1995/35, Entscheidung vom 30.8.1995, LES 1995, S. 144 (147); StGH 1983/6, Urteil vom 15.12.1983, LES 1984, S. 73 (74).

⁶² StGH 1978/11, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 99 (102); vgl. ferner StGH 1977/10, Entscheidung vom 19.12.1977, LES 1981, S. 56 (57); StGH 1995/15, Urteil vom 31.10.1995, LES 1996, S. 61 (65) betreffend Ergänzung des Sachenrechts durch Regierungsverordnung.

⁶³ StGH 1995/15, Urteil vom 31.10.1995, LES 1996, S. 61 (65).

⁶⁴ Vgl. StGH 1985/1, Urteil vom 8.4.1986, LES 1986, S. 108 (110). Allerdings hat es der Staatsgerichtshof ausdrücklich offengelassen, ob die Regierung in allgemeiner Weise Durchführungsverordnungen zu Staatsverträgen erlassen darf. Diese Frage ist wohl zu bejahen, da die Staatsverträge an die Stelle der formellen Gesetze treten. Insofern unterscheidet sich nämlich die Rechtslage nicht. Selbstverständlich müssen sich die Durchführungsverordnungen im Rahmen der Verträge halten und dürfen den einzelnen nicht neue Rechte und Pflichten auferlegen.

Anforderungen des Gesetzmässigkeitsprinzips

Die Rechtsprechung hat vier Kriterien entwickelt, nach denen die Zulässigkeit einer Gesetzesdelegation⁶⁵ beurteilt wird:

- (1) Die Gesetzesdelegation darf von der Verfassung weder allgemein noch hinsichtlich des in Frage stehenden Regelungsgegenstandes verboten sein. Sie muss aber andererseits auch nicht ausdrücklich erlaubt sein.
- (2) Die Gesetzesdelegation muss sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränken (Verbot der Blankettdelegation).
- (3) Die Delegationsnorm muss in einem dem Referendum unterstellten Erlass (einem formellen Gesetz) enthalten sein.
- (4) Die Grundzüge der Regelung müssen im delegierenden Gesetz selbst enthalten sein.

Die Detaillierung einer Regelung im Delegationserlass ist je nach der in Frage stehenden Materie differenziert zu beantworten⁶⁶. In Sachbereichen, die von einer dynamischen Entwicklung geprägt sind, ist eine strikte Gesetzesbindung kaum durchzuführen. "Zu nennen wären beispielsweise Gebiete, die vom technischen und wissenschaftlichen Fortschritt geprägt sind; das Gebiet der Planung, das grosser Anpassungsfähigkeit bedarf; und Bereiche, die eine spezifische Erfahrung und Fachwissen voraussetzen"⁶⁷. Der Staatsgerichtshof wendet allerdings dort einen strengen Massstab an, wo verfassungsmässige Rechte des einzelnen in Frage stehen und wo es um die Schaffung öffentlichrechtlicher Pflichten der Bürger geht⁶⁸. Ein schwerer Eingriff in Freiheitsrechte bedingt regelmässig eine klare Gesetzesgrundlage; dies gilt selbst in Sachbereichen, die sich gegen eine strikte Normierung sperren.

Durchführungsverordnungen werden nicht ausschliesslich von der Regierung erlassen. Es ist vielmehr denkbar, dass der Gesetzgeber trotz des Art. 92 Abs. 1 LV andere Ordnungsgeber einsetzt⁶⁹. So besitzen namentlich die auf einem formellen Gesetz beruhenden öffentlichrechtlichen Körperschaften ein Statut. Dieses ist öffentlichrechtlicher Natur

⁶⁵ Vgl. grundlegend StGH 1968/3, Urteil vom 18.11.1968, ELG 1967-72, S. 239 (243). Davon zu unterscheiden ist die Delegation von bestimmten Sachgeschäften von der Regierung an untergeordnete Amtsstellen und Kommissionen, vgl. StGH 1979/5, Entscheidung vom 11.12.1979, LES 1981, S. 113.

⁶⁶ Vgl. Schurti, S. 309 m.H.

⁶⁷ Schurti, S. 309.

⁶⁸ Vgl. StGH, Urteil vom 6.10.1960, ELG 1955-61, S. 168; vgl. Schurti, S. 311, Anm. 1 m.H.

⁶⁹ Vgl. dazu genauer Schurti, S. 69 ff.

Gesetzmassigkeit der Verwaltung

und steht auf der Stufe der Verordnung. Allerdings sind diese Statuten denselben Anforderungen unterstellt wie die Durchführungsverordnungen: Sie müssen sich ebenfalls ganz im Rahmen des formellen Gesetzes bewegen⁷⁰.

V. Gesetzmassigkeitsprinzip im Abgaberecht

Der Staatsgerichtshof hat die früher in der Lehre behauptete "Immunität"⁷¹ des Steuerrechtes gegenüber der Eigentumsgarantie zu Recht aufgegeben⁷². Denn ansonsten könnte durch eine übersetzte Besteuerung dem Privateigentum jegliche Grundlage entzogen werden. Selbstverständlich darf der Staat (gerade in den Zeiten einer guten Wirtschaftslage) mit seiner Steuerpolitik angemessene Reserven bilden. Der Gesetzgeber ist ferner frei, welche Abgaben er erheben will. Es ist auch zulässig, "Abgaben zu erheben, die eine Mischung von Gebühren (im Sinne von Entschädigungen für Verwaltungsaufwand) und von Steuern (im Sinne voraussetzungslos geschuldeter Abgaben) darstellen"⁷³, nämlich sogenannte Gemengsteuern. Es ist allerdings entscheidend, dass derartige Gemengsteuern wie die reinen Steuern aufgrund einer formellgesetzlichen Grundlage erhoben werden⁷⁴.

Der Grundsatz der Gesetzmassigkeit aller Abgaben wird indessen nicht mit aller Strenge gehandhabt; für sog. "Verwaltungsgebühren" gibt es Ausnahmen. Darunter sind Abgaben für einfache Tätigkeiten der Verwaltung zu verstehen, die ohne besonderen Prüfungs- und Kontrollaufwand erbracht werden und sich in ihrer Höhe in einem bescheidenen Rahmen halten⁷⁵. Sie sind jederzeit unter dem Gesichtspunkt des *Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips* überprüfbar, weshalb auf eine formellgesetzliche Grundlage für solche Gebühren verzichtet werden kann.

⁷⁰ Vgl. StGH 1978/11, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 99 (102); StGH, Gutachten vom 27.3.1957, ELG 1955-61, S. 119 f.

⁷¹ Vgl. Kley, Grundpflichten, S. 279, Anm. 3 m.w.H.

⁷² Vgl. StGH 1987/12, Urteil vom 11.11.1987, LES 1988, S. 4 (5); vgl. ferner StGH 1990/11, Urteil vom 22.11.1990, LES 1991, S. 28 (30).

⁷³ StGH 1987/12, Urteil vom 11.11.1987, LES 1988, S. 4 (6); vgl. StGH 1990/11, Urteil vom 22.11.1990, LES 1991, S. 28 (29 f.).

⁷⁴ Vgl. besonders deutlich in StGH 1990/11, Urteil vom 22.11.1990, LES 1991, S. 28 (30).

⁷⁵ Vgl. z.B. StGH, Gutachten vom 21.11.1955, ELG 1955-61, S. 107 (109) mit der Abgrenzung zur Sondersteuer.

Gesetzmässigkeitsprinzip im Abgaberecht

Das *Äquivalenzprinzip* konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip im Gebührenrecht. Danach darf eine Verwaltungsgebühr zum objektiven Wert der Leistung nicht in ein offensichtliches Missverhältnis geraten und muss sich in vernünftigen Grenzen bewegen⁷⁶. Die Höhe der Gebühr darf die Inanspruchnahme gewisser Verwaltungsleistungen nicht verunmöglichen oder übermässig erschweren. Beispielsweise verstösst eine Gebühr von Fr. 2000.– für eine Treuhänderbewilligung gegen das Äquivalenzprinzip, auch wenn die Bewilligung von der Regierung erteilt wird⁷⁷.

Nach dem *Kostendeckungsprinzip* soll der Gesamtertrag der Gebühren die Gesamtkosten des Gemeinwesens für den betreffenden Verwaltungszweig oder die betreffende Einrichtung nicht übersteigen⁷⁸. Anders als das Äquivalenzprinzip gilt das Kostendeckungsprinzip aber nicht für alle Gebühren. Es darf nicht für eine pauschalisierende Gebührenfestsetzung herangezogen werden, wenn eine Berechnung nach Aufwand vorgeschrieben ist⁷⁹. Vielmehr ist dann eine Gebühr nach Zeitaufwand und Auslagen festzusetzen. Bei Benützungsgebühren, die einen Mehrertrag über die Aufwendungen des Gemeinwesens hinaus ergeben sollen, gilt das Kostendeckungsprinzip nicht; freilich ist dann das Erfordernis der formellgesetzlichen Grundlage vollumfänglich zu erfüllen.

Bei Gebühren, die einen *stark technischen Charakter* aufweisen oder *rasch wechselnden Verhältnissen* unterworfen sind, kann auf das Erfordernis einer formellgesetzlichen Grundlage verzichtet werden, da sich der Betroffene hinsichtlich solcher Gebühren jederzeit auf das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip berufen kann⁸⁰.

Im Hinblick auf diese Verwaltungsgebühren ist es nicht erforderlich, dass das formelle Gesetz jeweils exakt eine Gebühr für alle Verwaltungshandlungen festschreibt. Das Gesetz vom 1. Juni 1922 betreffend

⁷⁶ Vgl. StGH 1986/9, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 145 (147); VBI 1996/5, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 142 (144); BGE 118 Ib 352 m.H.

⁷⁷ Vgl. StGH 1986/9, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 145 (147); vgl. ferner StGH 1990/11, Urteil vom 22.11.1990, LES 1991, S. 28 (29).

⁷⁸ Vgl. StGH 1986/9, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 145 (147); vgl. ferner StGH 1990/11, Urteil vom 22.11.1990, LES 1991, S. 28 (29).

⁷⁹ Vgl. VBI 1996/5, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 142 (143) zu Gebühren für Aufzugskontrollen gemäss Art. 35 Abs. 1 der Bauverordnung vom 30.3.1993, LR 701.01, LGBl. 1993/62.

⁸⁰ So die bundesgerichtliche Rechtsprechung z.B. in BGE 112 Ia 44, die in diesem Punkt auf die liechtensteinische Verwaltungsrechtsordnung übertragen werden kann.

Gesetzmässigkeit der Verwaltung

die vorläufige Einhebung von Gerichts- und Verwaltungskosten und Gebühren⁸¹ setzt den Gebührenrahmen zwischen Fr. 1.– bis 10'000.– fest. Es ist gewiss zweckmässig, wenn das Gesetz einen Gebührenrahmen festlegt. Die Behörde hat zwar ein Auswahlermessen wie hoch sie eine Gebühr für eine Verwaltungshandlung festsetzt, sie ist aber an das Gebot der Rechtsgleichheit, an das Willkürverbot sowie an das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip gebunden⁸². Der vorliegende Gebührenrahmen erscheint sehr weitreichend. Es wäre in der Tat wünschenswert, wenn der Tarif mindestens die Kosten der wichtigsten und häufigsten Verwaltungshandlungen aufführen würde. Damit wäre es für die einzelnen viel leichter nachprüfbar, warum die Behörde eine Gebühr so hoch oder tief ansetzt⁸³. Zudem würde die Behörde von der Begründungspflicht für die festgesetzten Gebührenbeträge⁸⁴ entlastet. Selbstverständlich liessen sich besondere Einzelfälle, die mit einem unverhältnismässigen Arbeitsaufwand verbunden sind, durch Zuschläge erfassen und entsprechend höhere Gebühren wären durchaus zulässig.

VI. Unbestimmte Rechtsbegriffe

1. Bedeutung und Zweck

Bei einem unbestimmten Rechtsbegriff ist meist der Tatbestand oder vereinzelt die Rechtsfolge einer Norm in offener, unbestimmter Weise umschrieben⁸⁵. Der Gesetzgeber verwendet unbestimmte Rechtsbegriffe, "damit die Rechtsanwendung, die unmittelbarer als die Gesetzgebung mit den Einzelheiten der tatsächlichen Verhältnisse konfrontiert ist, eine differenzierende, in den Einzelfällen gerechte und zweckmässige Praxis entwickeln kann. Die gesetzlichen Tatbestandsumschreibungen sind deswegen oft verdeutlichungsbedürftig"⁸⁶. Es ist zulässig, unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden, welche den rechtsanwenden-

⁸¹ LR 172.041, LGBl. 1922/22.

⁸² Vgl. grundlegend StGH 1986/9, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 145 (147).

⁸³ Vgl. den insofern typischen Sachverhalt von StGH 1986/9, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 145.

⁸⁴ Vgl. StGH 1986/9, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 145 (147).

⁸⁵ Vgl. Antonioli/Koja, S. 256 ff.; Ritter, S. 96 f.; Häfelin/Müller Nr. 344 ff.

⁸⁶ StGH 1988/2, Urteil vom 25.10.1988, LES 1989, S. 50 (52); vgl. StGH 1988/3, Urteil vom 25.10.1988, LES 1989, S. 53 (55); StGH 1988/5, Urteil vom 25.10.1988, LES 1989, S. 56 (58).

Unbestimmte Rechtsbegriffe

den Organen einen Beurteilungsspielraum verschaffen⁸⁷, den sie durch Auslegung konkretisieren können. Deren Bestimmbarkeit muss sich freilich aus dem allgemeinen Zweck des Gesetzes oder aus einzelnen Bestimmungen ergeben⁸⁸. Die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe betrifft stets Rechtsfragen. Die Verwaltungsgerichte sind deshalb grundsätzlich befugt, deren Auslegung durch die Verwaltung im Streitfall zu überprüfen. So besteht "auch kein Anlass, mit Rücksicht auf besondere Kenntnisse oder Fähigkeiten der Verwaltung in der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung der Gesetzesauslegung durch die Regierung Zurückhaltung zu üben. Der Staatsgerichtshof kann ebensogut wie die Regierung beurteilen, ob die besonderen Lebensumstände ... entschuld bare Gründe ... beinhalten"⁸⁹. Es finden sich allerdings auch gegenteilige Äusserungen der Gerichte, wonach bei der Kontrolle der Konkretisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen ... der Verwaltung ... ein gewisser Entscheidungsfreiraum zuzugestehen⁹⁰ sei.

Eine einheitliche Praxis der liechtensteinischen Gerichtshöfe wäre sehr wünschenswert. Es ist grundsätzlich Aufgabe der Verwaltungsgerichte, die unbestimmten Rechtsbegriffe vollständig zu überprüfen⁹¹. Eine allgemeine richterliche Zurückhaltung würde auf eine Rechtsverweigerung hinauslaufen. Eine richterliche Zurückhaltung ist nur dann geboten, wenn qualifizierte Gründe vorliegen, welche für die Aufrechterhaltung der verwaltungsbehördlichen Auslegung sprechen, namentlich Gründe der Rechtsgleichheit und der grösseren Sachnähe der Verwaltung zu ihren Aufgaben.

Die unbestimmten Rechtsbegriffe spielen insbesondere im Strafrecht eine bedeutsame Rolle. Das Legalitätsprinzip lässt sich im Strafrecht gerade deshalb nicht vollumfänglich durchsetzen, weil der Strafrichter im heutigen Schuldstrafrecht einen grossen Beurteilungsspielraum bei der Beurteilung der individuellen Schuld und Strafzumessung haben muss⁹². Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe mit den ihnen immanenten Beurteilungsspielräumen ist deshalb unumgänglich. Selbstverständlich bleibt vorausgesetzt, dass die Normen die Bestrafung einer Tat

⁸⁷ Vgl. VBI 1995/82, Entscheidung vom 6.12.1995, LES 1996, S. 131 (134).

⁸⁸ Vgl. StGH 1975/4, Urteil vom 15.9.1975, ELG 1973-78, S. 388 (393).

⁸⁹ StGH 1988/2, Urteil vom 25.10.1988, LES 1989, S. 50 (52); StGH 1988/3, Urteil vom 25.10.1988, LES 1989, S. 53 (55); StGH 1988/5, Urteil vom 25.10.1988, LES 1989, S. 56 (58).

⁹⁰ Vgl. StGH 1988/9, Urteil vom 26.10.1988, LES 1988, LES 1989, S. 59 (61).

⁹¹ Vgl. Antonioli/Koja, S. 257; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 304 ff., Ule, S. 7 ff.

⁹² Vgl. StGH 1991/15, Urteil vom 2.5.1991, LES 1991, S. 77 (78 f.).

Gesetzmässigkeit der Verwaltung

nur zulassen, wenn sie die Begehung mit hinreichender Bestimmtheit in einem gesetzlichen Tatbestand mit Strafe bedrohen⁹³. Der Gesetzgeber muss die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen. Auf diese Weise kann der einzelne erkennen, welches Verhalten mit Strafe bedroht ist und andererseits ist der Gesetzgeber und nicht die Rechtsanwender verpflichtet, das strafbare Verhalten zu umschreiben⁹⁴.

2. Beispiele

Folgende Ausdrücke stellen beispielsweise unbestimmte Rechtsbegriffe dar⁹⁵:

- “landesschädigende Tätigkeit” (Art. 986 PGR)⁹⁶;
- “Wald”⁹⁷;
- “besondere humanitäre Gründe”⁹⁸;
- “dringendste Bedürfnisse von Versorgungsbetrieben”⁹⁹;
- “besonders berücksichtigungswürdiger Fall”¹⁰⁰;
- “wesentliche Umbauten”¹⁰¹
- “Baureife”¹⁰² und “Baute”¹⁰³;

⁹³ Vgl. BVerfGE vom 24.10.1996, II. Senat, EuGRZ 1996, S. 538 (548).

⁹⁴ Vgl. BVerfGE 92, S. 1 (12); BVerfGE vom 11.1.1995, II. Senat, EuGRZ 1995, S. 255 (257 m.H.).

⁹⁵ Vgl. weitere Beispiele bei Ritter, S. 96.

⁹⁶ Vgl. VBI 1982/27, Entscheidung vom 26.5.1982, LES 1984, S. 35; VBI 1981/1, Entscheidung vom 1.7.1981, LES 1983, S. 7 (8).

⁹⁷ Vgl. VBI 1973/40, Entscheidung vom 15.11.1978, LES 1980, S. 33; VBI 1968/14, Entscheidung vom 27.6.1968, ELG 1967–72, S. 29 (30) und dazu StGH 1967/2, Entscheidung vom 6.5.1968, ELG 1967–72, S. 219.

⁹⁸ Vgl. Art. 21 Abs. 1 lit. h der (inzwischen aufgehobenen) Verordnung vom 11.4.1989 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer, LGBl. 1989/44 (= Art. 17 Abs. 1 lit. h der geltenden Begrenzungsverordnung vom 18.4.1995, LR 152.21 und dazu VBI 1995/21, Entscheidung vom 4.10.1995, LES 1996, S. 35 (36); VBI 1994/16, Entscheidung vom 11.5.1994, LES 1994, S. 128 (129).

Siehe zum liechtensteinisch-schweizerischen Ausländerrecht die wichtige Entscheidung VBI 1996/15, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1996, S. 208.

⁹⁹ VBI 1996/8, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 88 (90).

¹⁰⁰ Vgl. Art. 30 Abs. 3 GewG und dazu VBI 1994/17, Entscheidung vom 11.5.1994, LES 1994, S. 130 (132).

¹⁰¹ Vgl. Art. 2 Abs. 2 SubvG und dazu grundlegend VBI 1994/42, Entscheidung vom 22.3.1995, LES 1995, S. 51.

¹⁰² Vgl. VBI 1995/67, Entscheidung vom 20.12.1995, LES 1996, S. 78, wobei in der Ent-

Unbestimmte Rechtsbegriffe

- "ausserordentlich zwingendes Bedürfnis"¹⁰⁴;
- "besonders grosser Schaden"¹⁰⁵;
- "gegenwärtiges oder künftiges Wohnbedürfnis"¹⁰⁶;
- "rechtskundig"¹⁰⁷;
- "erhebliches öffentliches Interesse"¹⁰⁸;
- "Notwendigkeit"¹⁰⁹;
- "Standespflichten"¹¹⁰;
- "wesentliche Interessen"¹¹¹;
- "unregelmässige Vorbildung", "längere Krankheit" oder "ungünstige Familienverhältnisse"¹¹².

Die Rechtsprechung hat bei diesen und einer Reihe weiterer Begriffe festlegen müssen, was darunter zu verstehen sei. Die im folgenden behandelten Beispiele geben praktisch wichtige Rechtsanwendungsfälle wieder. Der Ausdruck "*wichtige Gründe*", die eine *Namensänderung* gemäss Art. 46 PGR rechtfertigen, stellt einen klassischen unbestimmten Rechtsbegriff dar. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat dazu entschieden, dass das Interesse des Namensträgers an einem neuen Namen dasjenige der Verwaltung und der Allgemeinheit an der Unveränderlichkeit des erworbenen und in die Register eingetragenen Namens überwiegen müsse¹¹³. "*Wichtige Gründe*" hätten sowohl für die Aufgabe des bisherigen als auch für die Annahme des neuen Namens zu spre-

scheidung der Begriff nicht als unbestimmter Rechtsbegriff ausgewiesen wird. Der Fall macht indes deutlich, dass dem Rechtsanwender ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukommt. Die rechtskräftige Einzonierung eines Gebiets in die Bauzone begründet die Vermutung, dass Baureife gemäss Art. 9 BauG (i.d.F. des Gesetzes LGBl. 1985/20) gegeben sein könnte, vgl. VBI 1986/22, Entscheidung vom 19.11.1986, LES 1987, S. 108 (109).

¹⁰³ Vgl. VBI 1996/2, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 135 (137).

¹⁰⁴ Art. 21 Abs. 1 lit. i der (inzwischen aufgehobenen) Begrenzungsverordnung, LGBl. 1989/44 (= Art. 17 Abs. 1 lit. i der geltenden Begrenzungsverordnung vom 18.4.1995, LR 152.21) und dazu VBI 1994/28, Entscheidung vom 28.9.1994, LES 1995, S. 35.

¹⁰⁵ Vgl. Art. 147 Abs. 2 StGB und dazu StGH 1991/15, Urteil vom 2.5.1991, LES 1991, S. 77 (78 f.).

¹⁰⁶ Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. a aGVG (Art. 6 Abs. 1 lit. a und b GVG) und dazu, LGVK G 7/90, Entscheidung vom 4.10.1990, LES 1992, S. 69.

¹⁰⁷ Vgl. StGH, Gutachten vom 18.7.1953, ELG 1947-54, S. 274.

¹⁰⁸ Vgl. StGH 1975/4, Urteil vom 15.9.1975, ELG 1973-78, S. 388 (393).

¹⁰⁹ Nach VBI 1995/62, Entscheidung vom 30.8.1995, LES 1995, S. 147 (148) lässt sich der unbestimmte Rechtsbegriff der Notwendigkeit gemäss Art. 6 Abs. 1 des Subventionsgesetzes nicht mit "Dringlichkeit" gleichsetzen.

¹¹⁰ Vgl. VfGH v. 2.3.1995, Urteil B 1476/93, ÖJZ 1996, S. 475.

¹¹¹ Vgl. Art. 1 Abs. 2 des Rechtshilfegesetzes vom 11.11.1992, LR 351 und dazu VBI 1996/33, Entscheidung vom 5.12.1996, LES 1997, S. 174 (177 f.).

¹¹² VBI 1995/82, Entscheidung vom 6.12.1995, LES 1996, S. 131 (134).

¹¹³ Vgl. VBI 1987/26, Entscheidung vom 9.3.1988, LES 1988, S. 106 (107).

Gesetzmassigkeit der Verwaltung

chen. Dabei sei ein strenger Massstab anzulegen¹¹⁴. Diese Rechtsprechung würde – konsequent gedacht – im Ergebnis jede Namensänderung unmöglich machen. Kaum werden zufälligerweise die wichtigen Gründe in beiden Richtungen hin vorliegen. M. E. müssen lediglich wichtige Gründe für die Änderung des bisherigen Namens sprechen. So genügen etwa bereits beträchtliche wirtschaftliche Gründe einer Ladeninhaberin, ihren bisherigen Ledigennamen beizubehalten und fortzuführen, weil er im Geschäftsleben bereits eingebürgert ist¹¹⁵. Die neue Namensregelung von Art. 44 des Ehegesetzes¹¹⁶ dürfte freilich diesen Änderungsgrund etwas relativieren. Eine grundsätzlich “strenge” Auslegung setzt die in den unbestimmten Rechtsbegriffen umgrenzten Anforderungen ohne Notwendigkeit herauf. Die rechtsanwendenden Instanzen sind an die Rechtsgleichheit und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden. Eine “strenge” Auslegung ist deshalb zulässig, wenn es von der Sache, vom Ziel des Gesetzgebers oder vom öffentlichen Interesse her unbedingt erforderlich ist.

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz musste sich mehrfach mit der *Malbuner Bauordnung* beschäftigen. Diese verbietet in der roten Lawinengefahrenezone jegliches Bauen mit der Ausnahme von “*Unterhaltsarbeiten*”¹¹⁷. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz lässt als Unterhaltsarbeiten “kleine Erneuerungen von Dachteilen, Fassaden und Fenstern sowie den Einbau von Zentralheizungen und zeitgemässer sanitärer Einrichtungen”¹¹⁸ gelten. Diese Rechtsprechung erscheint vom Zweck des Bauverbots her richtig. Die bestehenden Bauten in der Gefahrenzone dürfen wohl unterhalten, nicht aber eigentlich ausgebaut werden. Denn damit würde der Zweck des Bauverbots, die Verhinderung von Neusiedlungen im Gefahrengbiet, vereitelt.

Das Grundverkehrsgesetz macht in Art. 5 Abs. 1 die Genehmigung zum Erwerb inländischen Grundeigentums von einem berechtigten Interesse abhängig. Die Landesgrundverkehrskommission hat den unbe-

¹¹⁴ Vgl. VBI 1987/26, Entscheidung vom 9.3.1988, LES 1988, S. 106 (107). In der Tendenz ähnlich VBI 1980/35, Entscheidung vom 22.9.1982, LES 1984, S. 6 (7).

¹¹⁵ A.A. VBI 1987/26, Entscheidung vom 9.3.1988, LES 1988, S. 106 (107).

¹¹⁶ Ehegesetz vom 13.12.1973, LR 212.10, LGBI. 1993/53 (Änderung).

¹¹⁷ Vgl. Art. 23 Abs. 1 Malbuner Bauordnung von 1980.

¹¹⁸ VBI 1987/12, Entscheidung vom 11.6.1990, LES 1991, S. 141; VBI 1988/42, Entscheidung vom 28.9.1989, LES 1990, S. 97 (98); VBI 1987/14, Entscheidung vom 16.9.1987, LES 1988, S. 8 (ohne genaue Definition des Begriffs, jedenfalls dient eine Vergrösserung eines Zimmers nicht dem Unterhalt).

Unbestimmte Rechtsbegriffe

stimmten Rechtsbegriff des "berechtigten Interesses"¹¹⁹ zu Recht in dem Sinne ausgelegt, dass auch persönliche Umstände dazu gehören¹²⁰. Ferner sei ein berechtigtes Interesse dann gegeben, wenn ein ausländischer Veräusserer mit Wohnsitz im Ausland einem liechtensteinischen Landesbürger mit Wohnsitz im Inland Grundeigentum übertragen wolle¹²¹. Diese Rechtsprechung erscheint richtig, da die Aufzählung des Art. 6 Abs. 1 GVG ("insbesondere") nicht erschöpfend ist.

Die Klausel der "Abwägung aller Umstände" gemäss Art. 4 Abs. 1 aGVG (Art. 5 Abs. 2 GVG) gibt den zuständigen Instanzen einen besonders weiten Entscheidungsspielraum. Art. 4 Abs. 2 aGVG (Art. 6 Abs. 1 GVG) zählt demonstrativ und beispielhaft die berechtigten Interessen, die zur Bewilligung eines Grunderwerbes führen können, auf¹²². Allerdings nimmt diese besonders unklare Formulierung der "Abwägung aller Umstände" diese einzelnen Kriterien wieder zurück und räumt der Behörde ein Tatbestandsermessen ein¹²³, das sich jeglicher rechtlichen Normierung entzieht. Der Gesetzgeber kommt hier mit seinem Instrument an ein immanentes Ende und überlässt dem Rechtsanwender einen umfassenden Gestaltungs- und Ausfüllungsspielraum¹²⁴. Der Staatsgerichtshof hat dies ausdrücklich anerkannt: "Die von der Landesgrundverkehrskommission eingeführten Begriffe 'Alpengebiet' und 'Alteingesessen' sind zwar nicht wortwörtlich durch das

¹¹⁹ Welcher in Art. 4 Abs. 1 aGVG (Art. 6 Abs. 1 GVG) beispielhaft dargelegt wird.

¹²⁰ Die LGVK G 4/90, Entscheidung vom 10.5.1990, LES 1990, S. 103 (104) hat festgehalten, dass auch Umstände persönlicher Art zu einer Bejahung eines "berechtigten Interesses" führen können. So rückt etwa eine Art Vater-Kind-Verhältnis zwischen den Vertragsparteien die persönlichen Einzelinteressen einer Erwerberin derart in den Vordergrund, dass die entgegenstehenden öffentlichen Interessen zu weichen haben.

¹²¹ Vgl. LGVK G 2/90, Entscheidung vom 10.5.1990, LES 1990, S. 144 (145).

¹²² Vgl. VBI 1994/11, Entscheidung vom 27.4.1994, LES 1994, S. 122 (124); StGH 1977/3, Entscheidung vom 24.10.1977, LES 1981, S. 41 (43); LGVK G 1/78, Entscheidung vom 17.11.1978, LES 1981, S. 85 (87); Jehle, S. 70, 73.

¹²³ Diese Formulierung wird in der Rechtsprechung denn auch gerne angerufen und mit weitschweifigen Tatbestandsörterungen vermengt. Es handelt sich faktisch mehr um eine Art Gnadenrecht ausserhalb des Rechts, vgl. LGVK G 22/80, Entscheidung vom 29.12.1980, LES 1982, S. 157; LGVK G 25/80, Entscheidung vom 27.5.1981, LES 1982, S. 162. Nach LGVK G 23/77, Entscheidung vom 11.7.1978, LES 1981, S. 34 (35) ist auf die künftige Erweiterung der Bauzone Bedacht zu nehmen. Diese Rechtsprechung geht im Hinblick auf die Bestimmtheit der Rechtsnormen (vgl. S. 174 ff.) an die Grenze des Zulässigen.

¹²⁴ Vgl. in diesem Sinne auch VBI 1994/11, Entscheidung vom 27.4.1994, LES 1994, S. 122 (124); Jehle, S. 70 ff.

Gesetzässigkeit der Verwaltung

Gesetz gedeckt, finden jedoch ihre Berechtigung in der Verpflichtung der Landesgrundverkehrskommission zur Prüfung nach allen 'Umständen'¹²⁵.

Selbst die scheinbar klarsten Begriffe können je nach Zusammenhang zu unbestimmten Rechtsbegriffen werden. So hat die Verwaltungsbeschwerdeinstanz zum Begriff der "Kläranlage" präzisiert, dass Art. 9 Abs. 2 letzter Satz BauG eine funktionstüchtige öffentliche Kläranlage meine, "welche von der Kapazität her auch in der Lage ist, die Abwässer ... zu klären"¹²⁶. Zur "Jagd" gehöre das "Erlegen, Einfangen oder Gefangenhalten von Wild, also ein Verhalten, das darauf gerichtet ist, das Wild tot oder lebendig in Besitz zu nehmen"¹²⁷.

Der Staatsgerichtshof als Verwaltungsgerichtshof hat in etlichen Fällen den unbestimmten Rechtsbegriff der "entschuldbaren Gründe" für das Fristversäumnis zur Wiedererlangung des liechtensteinischen Landesbürgerrechts¹²⁸ beurteilt. Entschuldbare Gründe liegen dann vor, wenn technische, geographische, wirtschaftliche und familiäre Aspekte zum Verpassen der Fünfjahresfrist zur Wiedererlangung der Staatsbürgerschaft führen¹²⁹. "Es können nicht nur Antragstellerinnen entschuldbare Gründe geltend machen, denen es faktisch unmöglich war, mit Liechtenstein Kontakt aufzunehmen. Es ist vielmehr in jedem Fall zu würdigen, ob der Antragstellerin der beschränkte oder fehlende Kontakt zu Liechtenstein zum Vorwurf gemacht werden kann. Dabei ist auf ein den Lebensumständen entsprechendes normales menschliches Verhalten abzustellen"¹³⁰. Die neueste Rechtsprechung hat diese Kriterien präzisiert und festgehalten, dass mit dem wachsenden Zeitabstand zum Ablauf der Fünfjahresfrist am 19. August 1979 die Ausnahmeregelung der Fristüberschreitung nur bei "wirklich entschuldbaren Gründen" zur Anwendung gelangen könne. Eine bloss unverschuldete Unkenntnis genüge nicht¹³¹. Danach ist die Fristversäumnis nicht entschuldbar,

¹²⁵ StGH 1978/10, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 7 (10).

¹²⁶ Vgl. VBI 1989/12, Entscheidung vom 28.9.1989, LES 1990, S. 142 (143).

¹²⁷ VBI 1965/15, Entscheidung vom 12.1.1966, ELG 1962-66, S. 38.

¹²⁸ Vgl. Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes vom 4.1.1934 über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes vom 4.1.1934, LR 151.0.

¹²⁹ Vgl. StGH 1987/17, Entscheidung vom 4.5.1988, LES 1988, S. 139; bestätigt in StGH 1989/6, Entscheidung vom 3.11.1989, LES 1990, S. 43 (44).

¹³⁰ StGH 1988/2, Urteil vom 25.10.1988, LES 1989, S. 50 (52); StGH 1988/3, Urteil vom 25.10.1988, LES 1989, S. 53 (56); StGH 1988/5, Urteil vom 25.10.1988, LES 1989, S. 56 (59); vgl. auch StGH 1987/17, Urteil vom 4.5.1988, LES 1988, S. 139 (141).

¹³¹ Vgl. StGH 1988/2, Urteil vom 25.10.1988, LES 1989, S. 50; StGH 1991/3, Urteil vom 29.10.1991, LES 1992, S. 61; StGH 1993/12, Urteil vom 16.12.1993, LES 1994, S. 46 (48).

Unbestimmte Rechtsbegriffe

“wenn nach den allgemeinen Lebensumständen es zumutbar gewesen wäre, sich in allgemeiner Weise über das Geschehen in Liechtenstein zu informieren und derart wichtige Neuerungen wie die Rückbürgerungsmöglichkeit für ehemalige Liechtensteinerinnen zur Kenntnis zu nehmen”¹³². Der Staatsgerichtshof hat zu Recht festgehalten, dass die Regelung des Art. 6 Abs. 2 BÜG deshalb nicht befriedige, weil sie nicht alle Härtefälle erfasse¹³³. Er regte deshalb an, dass der Gesetzgeber eine zu Art. 23 des schweizerischen Bürgerrechtsgesetzes analoge Regelung schaffen sollte, wonach ehemalige Staatsangehörige jederzeit auf einfachen Antrag hin das Bürgerrecht wiedererlangen können, wenn sie seit einem Jahr im Inland Wohnsitz haben.

3. Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe in Verordnungen?

Art. 12 des Fremdenverkehrsgesetzes vom 23. September 1971¹³⁴ bestimmt, dass die “am Fremdenverkehr interessierten Geschäftsbetriebe” Fremdenverkehrsumlagen bezahlen. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat entschieden, dass dieser unbestimmte Rechtsbegriff entweder durch die Praxis oder durch die gesetzlich vorgesehene Durchführungsverordnung näher bestimmt werden müsse. Der letztere Weg ist insofern vorteilhafter, als er der Rechtssicherheit und der gleichmässigen Gesetzesanwendung eine bessere Gewähr bietet¹³⁵. Solange dies nicht geschehen ist, werden die zuständigen Behörden einzelfallweise die Tragweite dieses Rechtsbegriffes bestimmen¹³⁶. Das Beispiel zeigt deutlich die grundsätzliche Gleichwertigkeit des gewählten Konkretisierungsweges; je nach Materie zeigen sich unterschiedliche Vor- und Nachteile. Im vorliegenden Falle wurde auf Anraten von Verwaltungsbeschwerdeinstanz und Staatsgerichtshof eine Durchführungsverordnung erlassen¹³⁷.

¹³² StGH 1991/3, Urteil vom 29.10.1991, LES 1992, S. 61; bestätigt in StGH 1993/12, Urteil vom 16.12.1993, LES 1994, S. 46 (48).

¹³³ Vgl. StGH 1993/16, Urteil vom 26.5.1994, LES 1994, S. 91 (93).

¹³⁴ LR 935.20, LGBl. 1971/12.

¹³⁵ Vgl. VBI 1979/11, Entscheidung vom 5.12.1979, LES 1982, S. 129.

¹³⁶ Vgl. StGH 1987/20, Urteil vom 3.5.1988, LES 1988, S. 136 (137 f.).

¹³⁷ Vgl. die Verordnung vom 21.11.1995 zum Fremdenverkehrsgesetz (Berechnung der Fremdenverkehrsumlage), LR 935.201.3, LGBl. 1995/222.

4. Examen und unbestimmter Rechtsbegriff

Besonders ausgebildete Experten nehmen Fach-, Berufs- und Schulprüfungen ab. Es ist zulässig, dass die Abnahme solcher Prüfungen an private Verbände delegiert wird (sog. beliehene Verwaltung)¹³⁸. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach dem "Ermessen" dieser Prüfungskommissionen. Der Staatsgerichtshof spricht in diesem Zusammenhang von einem "technischen Ermessen"¹³⁹. Freilich handelt es sich nicht um ein eigentliches Ermessen, die Prüfungskommission hat vielmehr einen unbestimmten Rechtsbegriff zu handhaben: Sie hat nämlich "in unmittelbarer Anschauung"¹⁴⁰ zu untersuchen, ob die Kandidaten, die vom Gesetz geforderte Eignung oder Befähigung innehaben. Anders als bei den gewöhnlichen unbestimmten Rechtsbegriffen auferlegen sich die Rechtsmittelinstanzen in diesem Zusammenhang zu Recht eine grosse Zurückhaltung. Sollten nämlich die Rechtsmittelinstanzen die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs überprüfen, so setzt dies bei der betreffenden Instanz ein gleichermassen vorhandenes Expertenwissen voraus¹⁴¹. Dies würde im Ergebnis auf eine Oberexpertise hinauslaufen. Die Beschwerde gegen Prüfungsentscheidungen will jedoch keine Oberexpertise ermöglichen. Das Beschwerderecht will lediglich die rechtsgleiche Behandlung in der Prüfung sicherstellen¹⁴² und die Einhaltung wesentlicher Verfahrensvorschriften garantieren.

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz kontrolliert das Prüfungsverfahren insofern, als es allen Kandidaten die gleiche Chance bieten muss, die Prüfung zu bestehen. So müssen beispielsweise allen Kandidaten die-

¹³⁸ Vgl. StGH 1984/17, Urteil vom 25.4.1985, LES 1986, S. 100; vgl. ferner StGH 1984/17/V, Urteil vom 7.4.1986, LES 1986, S. 105. Siehe zur beliehenen Verwaltung: StGH 1978, Urteil vom 11.12.1978, S. 11 f., *Erw. II.3.*, nicht veröffentlicht, mit weiteren Beispielen beliehener Verwaltung.

¹³⁹ Vgl. StGH 1984/17, Urteil vom 25.4.1985, LES 1986, S. 100 (104).

¹⁴⁰ Vgl. StGH 1984/17/V, Urteil vom 7.4.1986, LES 1986, S. 105 (107).

¹⁴¹ Vgl. VBI 1990/39, Entscheidung vom 20.5.1992, LES 1993, S. 31 (33).

¹⁴² Vgl. StGH 1984/17, Urteil vom 25.4.1985, LES 1986, S. 100 (104). Dies ist etwa dann gegeben, wenn gewissen Kandidaten Lösungstips gegeben werden, währenddem andere Kandidaten, die an derselben Problemstellung arbeiten, ohne solche Lösungshinweise auskommen müssen, vgl. Urteil des schweizerischen Bundesgerichts vom 23.2.1993, AJP 1994, S. 91 ff. mit Besprechung von Andreas Kley.

Ermessen und Gesetzmässigkeitsprinzip

selben Hilfsmittel zur Verfügung stehen¹⁴³, damit das Fairnessgebot in Prüfungen gewahrt ist. Die in den Prüfungen gestellten Anforderungen dürfen nicht unverhältnismässig sein. Das heisst, "dass das geforderte Wissen gegenüber dem späteren Verwendungszweck nicht ausser jedem Verhältnis stehen darf"¹⁴⁴. Schliesslich sind die Prüfungsleistungen der Kandidaten stets mit demselben Massstab zu messen¹⁴⁵. Eine hohe Durchfallquote allein vermag noch nicht zu belegen, dass wesentliche Verfahrensvorschriften verletzt worden sind oder die Experten willkürlich gehandelt hätten¹⁴⁶.

VII. Ermessen und Gesetzmässigkeitsprinzip

1. Zweck

Der Gesetzgeber kann vielfach nicht an alle denkbaren Tatbestände die entsprechenden Rechtsfolgen knüpfen¹⁴⁷. Die Gesetze würden ansonsten mit Detailregelungen überladen und unübersichtlich. Das Problem könnte trotz einer solch detaillierten Gesetzgebung nicht gelöst werden. Der Gesetzgeber kann nicht alle denkmöglichen Fälle vorwegnehmen¹⁴⁸. Das Gesetzmässigkeitsprinzip erlaubt es deshalb, dass formelle Gesetze Ermessensbestimmungen enthalten. Der Verwaltung wird regelmässig das Recht eingeräumt, auf dem Wege der Auslegung unter mehreren, gleichwertigen Anwendungsmöglichkeiten eine Wahl zu treffen. "Die Verwaltungsbehörde erhält ein Ermessen; sie hat die Wahl zwischen zwei oder mehreren rechtlich gleichwertigen Lösungen. Der Verwaltung wird in ihrer Entscheidung ein Freiraum für alternatives Verhalten nach eigener Wertschätzung eingeräumt"¹⁴⁹. Die Verwaltung kann damit die Einzelfallgerechtigkeit verwirklichen.

¹⁴³ Vgl. VBI 1990/39, Entscheidung vom 20.5.1992, LES 1993, S. 31 (33).

¹⁴⁴ Vgl. VBI 1990/39, Entscheidung vom 20.5.1992, LES 1993, S. 31 (33).

¹⁴⁵ Vgl. VBI 1990/39, Entscheidung vom 20.5.1992, LES 1993, S. 31 (33).

¹⁴⁶ Vgl. VBI 1990/39, Entscheidung vom 20.5.1992, LES 1993, S. 31 (34).

¹⁴⁷ Vgl. Antonioli/Koja, S. 251.

¹⁴⁸ Vgl. Thomas Fleiner, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1980, S. 126; BVerfGE 94, 372 = EuGRZ 1996, S. 426 (433).

¹⁴⁹ Vgl. VBI 1986/41, Entscheidung vom 20.1.1988, LES 1988, S. 55 (57); vgl. ferner Antonioli/Koja, S. 251 f. und die ausdrückliche Regelung des Ermessens in Art. 130 Abs. 2 B-VG.

2. Ermessensarten und Ermessensausübung

Der Verwaltung steht Ermessen zu, wenn der Rechtssatz ihr

- den Entscheid überlässt, ob eine Massnahme zu treffen ist oder nicht¹⁵⁰ (sog. Entschliessungsermessen) oder
- die Wahl zwischen verschiedenen Massnahmen erlaubt (sog. Auswahlermessen)¹⁵¹.

Rechtsprechung und Gesetzgebung verwenden zuweilen den irreführenden Begriff des "freien" Ermessens¹⁵². Er suggeriert einerseits, dass die Ermessensausübung rechtlich völlig ungebunden erfolgen kann und andererseits ist er pleonastisch¹⁵³, denn Ermessen meint Entscheidungsfreiheit der Behörde. Die Ermessensausübung jeder staatlichen Behörde hat sich stets an den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts, an der Rechtsgleichheit und an den Grundrechten auszurichten¹⁵⁴. Das Ermessen der Verwaltung ist gerade in fremdenpolizeilichen Belangen gross¹⁵⁵. In diesem Rechtsgebiet geht es einerseits um die Aufrechterhaltung von Ruhe, Sicherheit und Ordnung, andererseits um die legitimen Interessen der Landesangehörigen und um humanitäre Bedürfnisse. Hier kann erst das Instrument des Ermessens den "schwankenden Bedürfnissen und dem Einzelfall gebührend Rechnung"¹⁵⁶ tragen.

Das Ermessen ist pflichtgemäss auszuüben. Diese Pflichtgemässheit ergibt sich aus dem Zweck der Ermessenseinräumung und dem Gleichheitsgrundsatz, wie das folgende Beispiel zeigt. Gemäss Art. 34 Abs. 2 des Wohnbauförderungsgesetzes¹⁵⁷ kann eine rückwirkende Zinsbela-

¹⁵⁰ Beispielsweise, ob ein provisorisch angestellter Lehrer definitiv angestellt werden kann, vgl. VBI 1986/11, Urteil vom 24.9.1986, LES 1987, S. 162 (164) oder ob ein Führerausweis wieder erteilt werden kann, vgl. VBI 1969/36, Entscheidung vom 26.1.1970, ELG 1967–72, S. 16 (17); vgl. Ritter, S. 101.

¹⁵¹ Beispielsweise die Festsetzung der Gebühr innerhalb eines gesetzlich vorgegebenen Rahmens, vgl. StGH 1986/9, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 145 (147); vgl. Ritter, S. 101.

¹⁵² Vgl. VBI 1986/41, Entscheidung vom 20.1.1988, LES 1988, S. 55 (57) oder Art. 92 Abs. 2 LV, Art. 81 Abs. 4 LVG. Vgl. dazu oben S. 175 f.

¹⁵³ Vgl. Merkl, S. 154.

¹⁵⁴ Vgl. VBI 1986/41, Entscheidung vom 20.1.1988, LES 1988, S. 55 (57).

¹⁵⁵ Vgl. Yvo Beck, Niederlassung im Fürstentum Liechtenstein, Vaduz 1962, S. 181 ff.

¹⁵⁶ VBI 1986/41, Entscheidung vom 20.1.1988, LES 1988, S. 55 (58).

¹⁵⁷ Vom 30.6.1977, LR 840, LGBl. 1997/46.

Ermessen und Gesetzmässigkeitsprinzip

stung vorgenommen werden, wenn eine vorzeitige Rückerstattung der Förderungsmittel erfolgt. Dieses Entschliessungsermessen wird durch eine langjährige Praxis der Wohnbauförderungskommission und der Rechtsmittelinstanzen konkretisiert. Es ist den Behörden daher nach dem Gleichheitsgrundsatz von Art. 31 LV verwehrt, ohne qualifizierte Gründe von der gefestigten Praxis abzuweichen¹⁵⁸.

In der Rechtsprechung ist freilich die Erscheinung der "Ermessenschrumpfung" bekannt. So besagt Art. 6 des Gesetzes vom 11. Juli 1974 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechts¹⁵⁹, dass gebürtige Liechtensteinerinnen, die durch Eheschliessung mit einem Ausländer das Landesbürgerrecht verloren haben, von der Regierung in ihr früheres Gemeinde- und Landesbürgerrecht aufgenommen werden *können*, wenn sie aus entschuldbaren Gründen den Antrag nicht fristgerecht stellen konnten. Die gesetzliche Formulierung beinhaltet ein Entschliessungsermessen der Regierung. Das Gebot der Rechtsgleichheit von Art. 31 Abs. 1 LV lässt bei bestimmten Tatbeständen indessen für ein Entschliessungsermessen keinen Raum. "Es ist ... unbestritten, dass Antragstellerinnen in ihr früheres Gemeinde- und Landesbürgerrecht aufgenommen werden *müssen*, wenn tatsächlich entschuldbare Gründe vorliegen"¹⁶⁰. Hier ist das Entschliessungsermessen derart mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der "entschuldbaren Gründe" verbunden, dass sich die rechtsanwendende Behörde nachgerade dem Vorwurf der Willkür aussetzen würde, lehnte sie den Antrag trotz gegebener Gründe ab. Die Rechtsgleichheit führt hier zu einer Ermessenschrumpfung und damit zu einem Rechtsanspruch auf Wiedereinbürgerung bei gegebenen Voraussetzungen. Schliesslich kann auch das Staatsvertragsrecht ein Ermessen förmlich verdrängen, wenn sich daraus ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Bewilligung ergibt¹⁶¹.

¹⁵⁸ Vgl. VBI 1996/9, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 90 (91).

¹⁵⁹ Vgl. LGBl. 1974/50.

¹⁶⁰ StGH 1988/2, Urteil vom 25.10.1988, LES 1989, S. 50 (52); StGH 1988/3, Urteil vom 25.10.1988, LES 1989, S. 53 (55); StGH 1988/5, Urteil vom 25.10.1988, LES 1989, S. 56 (58).

¹⁶¹ Vgl. VBI 1978/3, Entscheidung vom 19.7.1978, LES 1981, S. 11.

3. Ermessensüberprüfung durch die Verwaltungsbeschwerdeinstanz

Die Ermessensausübung ist in vielen europäischen Staaten grundsätzlich nicht durch die Gerichte überprüfbar¹⁶². Anders ist die Rechtslage im Fürstentum Liechtenstein. Gemäss Art. 90 Abs. 6 und Art. 100 Abs. 2 LVG kann die Verwaltungsbeschwerdeinstanz auch Ermessensentscheide überprüfen¹⁶³. Diese ausserordentlich weitgehende Unterwerfung der Verwaltung unter die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist aussergewöhnlich. Denn eine echte Ermessenskontrolle bedeutet nicht "die Korrektur einer Rechtsverletzung der Verwaltung, sondern den Ersatz der Meinung der Verwaltungsbehörde durch diejenige der Verwaltungsbeschwerdeinstanz. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz kann wie eine politische Behörde anstelle der Regierung entscheiden"¹⁶⁴.

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat sich – trotz ihrer weitgehenden Kompetenz – in der jüngeren Praxis, insbesondere in Angelegenheiten der Aussenpolitik¹⁶⁵ oder der Fremdenpolizei, Zurückhaltung auferlegt:

"Liegen dem Einzelfall nicht besondere Eigenheiten zugrunde, wird sich die Verwaltungsbeschwerdeinstanz in der Regel damit begnügen ... zu prüfen, ob das Ermessen der Unterbehörde nicht überschritten oder missbraucht wurde. Dies bedingt jedoch seitens der Unterbehörde eine nachvollziehbare Begründung auch im Rahmen von Ermessensentscheidungen. Der im Beschwerdeverfahren festgestellte Mangel einer nachvollziehbaren Begründung wird deshalb in der Regel die Zurückverweisung an die Unterinstanz zur Folge haben"¹⁶⁶.

Diese zurückhaltende Praxis der Verwaltungsbeschwerdeinstanz erscheint richtig. Sie macht aber gleichzeitig deutlich, dass die "Anomalie"

¹⁶² Vgl. Adamovich/Funk, S. 120 und Antonioli/Koja, S. 256 für Österreich und Häfelin/Müller Nr. 1515 ff.; Ritter, S. 55, 103 f.

¹⁶³ Vgl. Ritter, S. 95, 119 ff.; Steger, S. 527; Sprenger, S. 367 f.; Ritter, *Beamtenrecht*, S. 257, Anm. 19 m.H.; Nell, S. 216, Anm. 10; Waschkuhn, *System*, S. 201; Allgauer, S. 88.

¹⁶⁴ Vgl. VBI 1986/41, Entscheidung vom 20.1.1988, LES 1988, S. 55 (58); vgl. ferner Ritter, S. 104; Batliner, *Parlament*, S. 175 f., Anm. 316.

¹⁶⁵ Vgl. VBI 1982/55, Entscheidung vom 13.10.1982, LES 1984, S. 75; vgl. zum Gesetzmassigkeitsprinzip in den auswärtigen Beziehungen Hoop, S. 254 ff.; vgl. zu den *Actes de Gouvernement* S. 100, 286.

¹⁶⁶ Vgl. VBI 1986/41, Entscheidung vom 20.1.1988, LES 1988, S. 55 (58); ferner VBI 1987/28, Entscheidung vom 9.3.1988, LES 1988, S. 106 (107).

Ermessen und Gesetzmässigkeitsprinzip

der Ermessensüberprüfung durch den Verfassungs- und Gesetzgeber beseitigt werden sollte. Sie verschafft der Verwaltungsbeschwerdeinstanz eine merkwürdige Zwitterstellung zwischen oberstem Verwaltungsgericht und "Oberregierung"¹⁶⁷. Der Staatsgerichtshof hat die Verwaltungsbeschwerdeinstanz je nach Zusammenhang entweder als "Gericht"¹⁶⁸ oder als "Verwaltungsbehörde"¹⁶⁹ qualifiziert. In der jüngsten Zeit hat er diese widersprüchliche Rechtsprechung zu verbinden gesucht. Er hat zwar festgehalten, dass die Verwaltungsbeschwerdeinstanz "als Verwaltungsgericht mit der verfassungsmässigen Garantie der Unabhängigkeit eingerichtet"¹⁷⁰ ist. Aber "als verwaltungsgerichtliche Letztinstanz im Verwaltungsverfahren ist die Verwaltungsbeschwerdeinstanz den Verwaltungsbehörden zuzurechnen und zählt unbeschadet der Gerichtsstellung nicht zu den Organen der 'Rechtspflege' im Sinne von Art. 99 bis 103 LV." Dieses Urteil ist mysteriös; es erinnert an die frühere Auseinandersetzung, ob überhaupt eine Verwaltungsgerichtsbarkeit zulässig, ja vorstellbar sein könnte. Der Staatsgerichtshof wankt zwischen der Skylla der Verwaltungsbehörde und der Charybdis der Gerichtsbarkeit hin und her¹⁷¹. Immerhin ist das Urteil insofern berechtigt, als die mögliche Ermessenskontrolle durch die Verwaltungsbeschwerdeinstanz für ein Verwaltungsgericht untypisch ist und an eine Verwaltungsbehörde erinnert. Es besteht insofern gesetzgeberischer Handlungsbedarf, als ein echtes Instanzgericht mit einer Sachverhalts- und Rechtskontrolle eingerichtet werden sollte.

4. Begründung von Ermessensentscheiden

Es ist richtig, dass jede Rechtsmittelinstanz und die Verwaltungsbeschwerdeinstanz eine Begründung für jeden Ermessensentscheid verlangen muss, um die Ermessensbetätigung gegebenenfalls nachprüfen zu

¹⁶⁷ Die Literatur hat demzufolge Mühe gehabt, die Verwaltungsbeschwerdeinstanz der Gerichtsbarkeit oder der Verwaltung zuzuordnen, vgl. Ritter, S. 53 ff.; Sprenger, S. 367 f.; Batliner, Verfassungsrecht, S. 85, Anm. 138; Loebenstein, Gutachten, S. 41 f.

¹⁶⁸ Vgl. StGH 1996/15, Urteil vom 27.6.1996, LES 1997, S. 89 (92); StGH 1986/7, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 141 (144); StGH 1980/7, Urteil vom 10.11.1980, LES 1982, S. 1 (3); StGH 1996/15, Urteil vom 27.6.1996, LES 1997, S. 137 (140).

¹⁶⁹ Vgl. StGH 1984/1, Urteil vom 30.4.1984, LES 1985, S. 35 (37); StGH 1984/1/V, Urteil vom 15.10.1984, LES 1985, S. 37 (38).

¹⁷⁰ Vgl. StGH 1993/9, Urteil vom 22.3.1994, LES 1994, S. 68.

¹⁷¹ Vgl. Sprenger, S. 338 f.

Gesetzmassigkeit der Verwaltung

können¹⁷². Würde sie darauf verzichten, weil sie ohnehin keine Nachprüfung vornimmt, so würde sie sich dem Vorwurf der formellen Rechtsverweigerung aussetzen. Sie würde eine ihr zustehende Zuständigkeit nicht gebrauchen. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz schliesst sich in der Regel der Ermessensbetätigung der Vorinstanz an, wenn nicht besondere Gründe für eine andere Betätigung sprechen. Bei dieser Rechtslage ist es verständlich, dass die Verwaltungsbeschwerdeinstanz nicht zwischen Ermessen und unbestimmtem Rechtsbegriff unterscheidet¹⁷³. Denn die Unterscheidung hat im Hinblick auf ihre Überprüfungscompetenz keine Bedeutung.

VIII. Besondere Rechtsverhältnisse

Dabei handelt es sich "um einen Sammelbegriff für all jene Rechtsverhältnisse, bei welchen eine besonders enge, typischerweise disziplinarrechtlich normierte Beziehung zwischen Bürger und Staat besteht, wie z.B. in der Schule, bei einer Anstellung im öffentlichen Dienst, aber auch im Strafvollzug"¹⁷⁴. Der Staatsgerichtshof hat die traditionelle Auffassung aufgegeben, wonach solche Unterordnungsverhältnisse als rechtsfreier Raum angesehen werden können. Vielmehr gelten auch in diesen Rechtsbeziehungen die allgemeinen Prinzipien des Verwaltungsrechts und die Grundrechte, soweit nicht der besondere Charakter des fraglichen Rechtsverhältnisses eine Ausnahme fordert. Einschränkungen sind demnach grundsätzlich nur zulässig, wenn der Kerngehalt des Grundrechts gewahrt bleibt, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das öffentliche Interesse gegeben sind und der Eingriff auf einer formellgesetzlichen Grundlage beruht¹⁷⁵.

Der Eintritt in ein derartiges Rechtsverhältnis muss, namentlich dann, wenn er nicht auf freiwilliger Basis erfolgt, formellgesetzlich vorgesehen sein. Dagegen stellt die ständige Praxis geringere Anforderungen an die gesetzliche Grundlage der inneren Ordnung dieses Verhältnisses. Na-

¹⁷² Vgl. VBI 1986/41, Entscheidung vom 20.1.1988, LES 1988, S. 55 (58); VBI 1964/9, Entscheidung vom 14.4.1964, ELG 1962-66, S. 19 (20).

¹⁷³ Vgl. VBI 1986/41, Entscheidung vom 20.1.1988, LES 1988, S. 55 (58).

¹⁷⁴ StGH 1994/18, Urteil vom 22.6.1995, LES 1995, S. 122 ff. (130); vgl. Antonioli/Koja, S. 236 ff.

¹⁷⁵ Vgl. StGH 1994/18, Urteil vom 22.6.1995, LES 1995, S. 122 ff. (130).

Ausnahmen vom Gesetzmässigkeitsprinzip

mentlich das Disziplinarrecht möchte die Funktionsfähigkeit und die Ordnung innerhalb des betreffenden Rechtsverhältnisses aufrechterhalten¹⁷⁶. Die entsprechenden Disziplinarsanktionen müssen zwar formell-gesetzlich vorgesehen sein; dagegen brauchen die geltenden Rechte und Pflichten des betreffenden Rechtsverhältnisses nicht einzeln gesetzlich aufgezählt zu werden¹⁷⁷. Eine rechtssatzmässige Grundlage genügt den Anforderungen des Gesetzmässigkeitsprinzips.

IX. Ausnahmen vom Gesetzmässigkeitsprinzip

1. Polizeigeneralklausel

Die polizeiliche Generalklausel beinhaltet die Ermächtigung an die Exekutiven (von Gemeinden oder Land), polizeiliche Massnahmen zum Schutz der Polizeigüter treffen zu können, um eine schwere und unmittelbare Gefahr abzuwenden oder eine bereits erfolgte schwere Störung zu beseitigen¹⁷⁸. Es müssen die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein, damit die Polizeigeneralklausel angerufen werden kann¹⁷⁹:

- (1) Es dürfen keine Vorschriften über das zu lösende Problem bestehen, weil die Polizeigeneralklausel dazu subsidiär ist.
- (2) Die öffentliche Ordnung muss schwer, direkt und unmittelbar gestört oder gefährdet sein.
- (3) Es muss eine zeitliche Dringlichkeit bestehen, die es verunmöglicht, den ordentlichen Gesetzgebungsweg zu beschreiten.
- (4) Die Polizeimassnahme muss sich grundsätzlich gegen den Störer richten.
- (5) Die Massnahme muss das öffentliche Interesse, die Verhältnismässigkeit und die Rechtsgleichheit wahren.

¹⁷⁶ Vgl. StGH 1985/7, Urteil vom 9.4.1986, LES 1986, S. 52 (54).

¹⁷⁷ Vgl. StGH 1985/7, Urteil vom 9.4.1986, LES 1987, S. 52 (54); StGH 1986/9, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 145 (147); kritisch Ritter, *Beamtenrecht*, S. 181 ff. (183), S. 221 f.

¹⁷⁸ Vgl. StGH 1986/11, Urteil vom 6.5.1987, LES 1988, S. 45 (48). In diesem Falle stützte die Polizeigeneralklausel eine Massnahme des obersten Gerichtshofes auf vorsorgliche Entziehung einer Treuhänder- und Buchprüferbewilligung. Im Rahmen der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung stützt die Polizeigeneralklausel auch die erforderliche Polizeimassnahme eines Gerichts.

¹⁷⁹ Vgl. Schurti, S. 260; Hoop, S. 148; Häfelin/Müller Nr. 1913.

Gesetzmassigkeit der Verwaltung

Im liechtensteinischen Verfassungsrecht wird die Polizeigeneralklausel zum Teil bei Art. 14 LV angesiedelt¹⁸⁰. Danach ist es Aufgabe des Staates, die gesamte Volkswohlfahrt zu fördern. Diese Einordnung erscheint fragwürdig, da es sich bei Art. 14 LV um einen allgemeinen Staatszweckartikel handelt, der den einzelnen in keiner Weise Pflichten aufzuerlegen vermag. Richtigerweise müsste man annehmen, dass die Polizeigeneralklausel im Notverordnungsrecht des Art. 10 LV verankert ist¹⁸¹. Bei Art. 10 LV ist sich die Lehre allerdings nicht darüber einig, ob das Notverordnungsrecht des Landesfürsten nicht durch die Regierung ausgeübt werden muss¹⁸²; die diesbezügliche Staatspraxis ist uneinheitlich¹⁸³. Soweit nach einer Lehrauffassung auch dem Fürsten ein konkurrierendes Notverordnungsrecht zusteht, sind dessen Polizeinotverordnungen nach einhelliger Auffassung vom Regierungschef gegenzuzeichnen¹⁸⁴. Umgekehrt benötigt die Regierung beim Erlass von Polizeinotverordnungen keine Sanktion durch den Landesfürsten¹⁸⁵.

Die Praxis sieht die Polizeigeneralklausel in Art. 10 LV verankert. Dies hat allerdings den Landtag im Zweiten Weltkrieg nicht daran gehindert, mit Verfassungsgesetzen ausserordentliche Vollmachten auf die Regierung zu übertragen¹⁸⁶. Es handelte sich um die Anrufung extrakonstitutionellen Staatsnotrechts¹⁸⁷. Die Polizeigeneralklausel deckt demnach nur "kleine" und überschaubare Notstände.

¹⁸⁰ Vgl. StGH 1986/11, Urteil vom 6.5.1987, LES 1988, S. 45 (48). In diesem Falle stützte die Polizeigeneralklausel eine Massnahme des obersten Gerichtshofes auf vorsorgliche Entziehung einer Treuhänder- und Buchprüferbewilligung. Es ist durchaus zulässig, dass sich auch ein Gericht bei einer fehlenden formellgesetzlichen Grundlage auf die Polizeigeneralklausel stützt; vgl. auch Schurti, S. 258.

¹⁸¹ VBI 1969/29, Entscheidung vom 21.1.1970, ELG 1967-72, S. 7 hat zu Recht Art. 14 LV nicht als Polizeigeneralklausel gelten lassen. In Österreich ist die Polizeigeneralklausel geschriebenes Verfassungs- und Gesetzesrecht, vgl. Art. 118 Abs. 6 B-VG und dazu Antonioli/Koja, S. 599 ff.; auch in der Schweiz ist die Polizeigeneralklausel in Art. 102 Ziff. 10 BV normiert, vgl. BGE 122 IV 261 f., 123 IV 29 (34 ff.).

¹⁸² Vgl. Schurti, S. 71 f., S. 255 f.; Hoop, S. 139 ff. und 144 ff.; Steger, Fürst, S. 78 hält den Fürsten für zuständig; wogegen Hans Nawiasky in seinem Rechtsgutachten über die Verfassungs- und Gesetzmassigkeit des Vorgehens des Regierungschefs Dr. Hoop in der Spitzelaffäre Baron Vogelsang, St. Gallen 1937, in Art. 10 LV ein allgemeines Notverordnungsrecht der Regierung verankert sieht; ebenso Hoop, S. 147.

¹⁸³ Vgl. Hoop, S. 141 und Anm. 295 m.H.

¹⁸⁴ Vgl. Steger, Fürst, S. 78; Hoop, S. 140; Ritter, Gesetzgebungsverfahren, S. 76; Batliner, Rechtsordnung, S. 144; Batliner, Parlament, S. 32; Ritter, Beamtenrecht, S. 66; Allgäuer, S. 64; Pappermann, S. 131 ff.; Batliner, Parlament, S. 32.

¹⁸⁵ Vgl. Schurti, S. 72, Anm. 2 m.H.; Hoop, S. 141.

¹⁸⁶ Vgl. die beiden Verfassungsgesetze vom 2.9.1939, LGBl. 1939/13 und vom 20.5.1940, LGBl. 1940/10.

¹⁸⁷ Vgl. Hangartner I, S. 38 f.

Ausnahmen vom Gesetzmässigkeitsprinzip

Sodann kennt die liechtensteinische Verwaltungsrechtsordnung einige *spezialgesetzliche Klauseln* zur Abwehr von Polizeigefahren. Art. 22 PolG gestattet im Sinne der traditionellen Polizeigeneralklausel¹⁸⁸ einen Eingriff in Freiheit und Eigentum ohne gesetzliche Grundlage, wenn eine schwere oder unmittelbare Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht anders abgewehrt werden kann. Ferner ist Art. 137 Abs. 1 und 2 LVG über die *Landsnöte* eine einfachgesetzliche Polizeigeneralklausel. Sie erlaubt es, dass die Exekutiven von Land und Gemeinden im Falle von Rhein-, Feuer- und Rufenot Spanndienst- und Nothilfepflichten anordnen¹⁸⁹. Zur Gefahrenabwehr können die Exekutiven ferner alle Massnahmen anordnen, die notwendig und zweckdienlich sind. Im Falle öffentlicher Unruhen kann die Landesregierung gemäss Art. 137 Abs. 3 LVG die erforderlichen Anordnungen ("Landsrettung") treffen. Es handelt sich hier ebenfalls um nichts anderes als eine einfachgesetzliche Polizeigeneralklausel¹⁹⁰.

Die Polizeigeneralklausel ist auf Gemeindeebene in Art. 52 Abs. 4 GemG ausdrücklich normiert, indem der Gemeindevorsteher Anordnungen zum Zwecke der Aufrechterhaltung von Ruhe, Sicherheit und Ordnung treffen und Übertretungen mit Geldstrafen ahnden kann. Wichtig ist, dass die Gemeindevorsteherung unabhängig vom Strafrecht die Übertretung ihrer Anordnungen bestrafen kann¹⁹¹. Sie kann ferner alle tauglichen Massnahmen treffen, um einen polizeiwidrigen Zustand zu beheben. Die Gemeinden sind insoweit zu Massnahmen aufgrund der Polizeigeneralklausel berechtigt, als die Beseitigung der Störung im Vermögen der Gemeinden liegt.

Für den Bereich der aussenpolitischen Sicherheit des Landes gibt das Gesetz über Massnahmen im Wirtschaftsverkehr mit fremden Staaten¹⁹² eine genügende spezialgesetzliche Grundlage ab¹⁹³. Gestützt auf dieses

¹⁸⁸ Vgl. Funk, Polizeigesetz, S. 124.

¹⁸⁹ Vgl. dazu einlässlich Schurti, S. 253 f.; Steger, Fürst, S. 79 f.; Beck, Enteignungsrecht, S. 35 ff.

¹⁹⁰ In diesem Zusammenhang sind die polizeirechtlichen Bestimmungen der Art. 131 ff. LVG zu beachten. Für den Bereich der Luftverschmutzung nennen Art. 5 Abs. 4 und 25 Abs. 3 des Luftreinhaltegesetzes vom 20.11.1985, LGBL 1986/3 entsprechende Kompetenzen für die Regierung.

¹⁹¹ Vgl. StGH 1987/18, Urteil vom 10.11.1987, LES 1988, S. 92 (93). Das Urteil erwähnt indessen die Polizeigeneralklausel nicht ausdrücklich; sie ergibt sich indessen zwanglos aus der gesetzlichen Regelung des Art. 50 Abs. 1 des alten Gemeindegesetzes (heute: Art. 52 Abs. 4 GemG); vgl. dazu auch Nell, S. 157 f.; Bielinski, S. 177 ff.

¹⁹² Vom 8.5.1991, LGBL 1991/41, LR 946.201.

¹⁹³ Vgl. Hoop, S. 143.

Gesetzmassigkeit der Verwaltung

Gesetz kann die Regierung Massnahmen treffen oder Verordnungen erlassen, welche für die Unabhängigkeit des Landes notwendig sind¹⁹⁴.

Die Polizeigeneralklausel setzt immer eine zeitliche Dringlichkeit voraus. Sie darf nur angerufen werden, sofern sich die Massnahmen *nicht* auf spezielle gesetzliche Grundlagen stützen lassen (Subsidiarität). Die zuständigen Behörden können die erforderlichen Massnahmen entweder in Form einer Polizeinotverfügung oder einer Polizeinotverordnung treffen. Die Polizeigeneralklausel ersetzt im Polizeinotstand die formellgesetzliche Rechtsgrundlage¹⁹⁵. Eine polizeiliche Massnahme muss ferner verhältnismässig sein und sich grundsätzlich gegen den Störer richten. Die zuständige Behörde kann vom Störerprinzip indessen abweichen, wenn sie die öffentliche Ordnung anders nicht aufrechterhalten kann¹⁹⁶. Sie kann namentlich auf diejenige Person greifen, die durch ihr Tun oder Unterlassen veranlasst, dass andere die Polizeigüter stören oder gefährden (sog. *Zweckveranlasser*)¹⁹⁷.

2. Vorkonstitutionelle Verordnungen und Verordnungen gestützt auf den extrakonstitutionellen Bevollmächtigungsbeschluss von 1939

Die Verordnungen, die aus der vorkonstitutionellen Zeit vor 1862 herrühren¹⁹⁸ oder die sich auf die Bevollmächtigungsbeschlüsse des Landtages vom 2. September 1939 (und vom 20. Mai 1940) stützen¹⁹⁹, haben als Verordnungen *sui generis* nach wie vor volle Gesetzeskraft. Sie stehen auf der Stufe des formellen Gesetzes.

¹⁹⁴ Die Schweiz hat eine Reihe von solchen Verordnungen erlassen, so z.B. die Verordnung vom 7.8.1990 über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak, SR-CH 946.206, die Verordnung vom 12.1.1994 über Massnahmen gegenüber Libyen, SR-CH 946.208; Verordnung vom 3.10.1994 über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien und anderen serbisch kontrollierten Gebieten, SR-CH 946.209. Die Missachtung dieser Verordnungen in Liechtenstein kann aufgrund der anwendbaren Zollgesetzgebung von den schweizerischen Zollbehörden geahndet werden, vgl. BGE 121 IV 280 ff.

¹⁹⁵ Vgl. StGH 1986/11, Urteil vom 6.5.1987, LES 1988, S. 45 (48).

¹⁹⁶ So das schweizerische Bundesgericht in BGE 103 Ia 315.

¹⁹⁷ Vgl. Häfelin/Müller Nr. 1930 ff. m.H.

¹⁹⁸ Vgl. StGH, Urteil vom 11.8.1953, ELG 1947-54, S. 152 (156 f.).

¹⁹⁹ Vgl. LGBL 1939/13 und dazu das Gutachten vom 5.5.1950, ELG 1955-61, S. 144 f. und StGH, Urteil vom 15.12.1948, ELG 1947-54, S. 207 (211). Siehe ferner das Vollmachten-gesetz vom 30.5.1933, LGBL 1933/8 und dazu StGH, Urteil vom 4.12.1947, ELG 1947-54, S. 212 (218 f.) = ELG 1946-47, S. 26 ff. sowie StGH, Urteil vom 14.11.1949, ELG 1947-54, S. 221 (222) und dazu Schurti, S. 248-250.

3. Besondere verfassungsrechtliche Regelungen

Es ist zulässig, dass die Verfassung in einem speziellen Themenbereich selbst eine Ausnahme vom Legalitätsprinzip macht und es gestattet, dass die staatliche Tätigkeit sich lediglich auf eine (selbständige) Verordnung abstützt. Das liechtensteinische Verfassungsrecht lässt nur selten selbständige Verordnungen zu, die an die Stelle formeller Gesetze treten²⁰⁰.

4. Benutzung öffentlicher Sachen

Das Gemeinwesen muss die Benutzung öffentlicher Sachen (z.B. Strassen, Gewässer usw.) aus Gründen der öffentlichen Ordnung auch ohne formelles Gesetz regeln können, wenn Privatpersonen diese Sachen besonders intensiv nutzen²⁰¹. Art. 452 und 453 (je Abs. 3) SR behalten "Bestimmungen zwecks Regelung der Nutzung" öffentlicher Sachen vor. Diese Regelungen können nun nicht von einem formellen Gesetz abhängig gemacht werden, denn die Nutzungsordnung öffentlicher Sachen ist eine unaufschiebbare Notwendigkeit. Im Sinne des Gesetzmässigkeitsprinzips sind formellgesetzliche Regelungen wünschenswert, wie dies etwa im Falle der Gewässernutzung geschehen ist²⁰². Bei den übrigen öffentlichen Sachen, namentlich den Strassen und Plätzen, besteht lediglich die Verordnung vom 23. März 1950 über die Erteilung von Ausführungsbewilligungen²⁰³.

Das liechtensteinische Verwaltungsrecht kennt die drei üblichen Benützungsstufen öffentlicher Sachen. Diese sind immerhin dem Grundsatz nach im Sachenrecht geregelt. Art. 452 Abs. 2 SR bestimmt, dass jedermann Sachen *im Gemeindegebrauch* im ortsüblichen Umfang frei benützen kann. Die genannte Verordnung vom 23. März 1950 sieht für den gesteigerten Gemeindegebrauch die im Sachenrecht vorbehaltene Bewilligungspflicht vor. Und schliesslich kann ein Privater nur dann ein besonderes

²⁰⁰ Es handelt sich namentlich um die Polizeinotverordnungen der Regierung und des Fürsten gemäss Art. 10 LV, vgl. dazu oben S. 198.

²⁰¹ Vgl. Schurtti, S. 270. Vgl. zu den öffentlichen Sachen Beck, Enteignungsrecht, S. 81 ff.; Nell, S. 188 ff.

²⁰² Vgl. das Wasserrechtsgesetz vom 10.11.1976, LR 721.10, LGBI. 1976/69.

²⁰³ LR 935.121. Siehe zu weiteren Verordnungen der Regierung über die Benutzung öffentlicher Sachen Schurtti, S. 268, Anm. 1.

Gesetzmassigkeit der Verwaltung

Recht an einer öffentlichen Sache erwerben, wenn es ihm durch eine ausdrückliche Konzession verliehen wird (Art. 453 Abs. 2 SR)²⁰⁴.

5. Privatrechtliche Verwaltung staatlicher Mittel

Das Gemeinwesen darf auch ohne formellgesetzliche Grundlage die für seine Tätigkeit notwendigen Bauten (Verwaltungsgebäude, Schulen usw.) errichten und Einrichtungen (Spitaleinrichtungen, Büromaterial, Autos usw.) einkaufen. Diese Rechtsgeschäfte vollziehen sich in den Formen des Privatrechtes²⁰⁵. Beschlüsse über neue Ausgaben einer gewissen Höhe unterliegen im Land und in den Gemeinden dem Finanzreferendum²⁰⁶.

Nach Art. 449 Abs. 1 SR gelten diejenigen Sachen, "welche nur den Zweck haben, durch ihren Kapitalwert oder durch ihre Erträge dem Gemeinwesen die finanziellen Mittel zur Führung der öffentlichen Verwaltung zu liefern, nicht als öffentliche Sachen. Demnach spielen sich auch die Rechtsgeschäfte über das "Fiskaleigentum" in den Formen des Privatrechts ab. Im übrigen ist für diese Handlungen des Gemeinwesens keine gesetzliche Grundlage nötig. Selbstverständlich hat sich die Finanzgebarung an die Grundsätze des staatlichen Finanzhaushaltes zu halten²⁰⁷.

6. Tätigkeit der Gemeinden

Die Gemeinden erfüllen im Bereich ihrer Autonomie lokale Aufgaben wie etwa die Kehrtrichtbeseitigung, Energie- und Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Bau und Unterhalt lokaler Verkehrswege oder das Bauwesen. Würde in diesen Sachbereichen stets ein formelles Gesetz verlangt, so könnten sich die Gemeinden gar nicht entfalten und ihre Selbstverwaltung würde hinfällig. Es ist vielmehr gewollt, dass die Gemeinden im Bereich der Autonomie diese Aufgaben erfüllen. Die Ge-

²⁰⁴ Vgl. im einzelnen Beck, Enteignungsrecht, S. 83 ff.

²⁰⁵ Vgl. S. 153 f.

²⁰⁶ Vgl. Art. 66 Abs. 1 LV und Art. 41 Abs. 1 GemG.

²⁰⁷ Vgl. das Gesetz vom 13.11.1974 über den Finanzhaushalt des Staates, LR 611.0.

Ausnahmen vom Gesetzmässigkeitsprinzip

meinden benötigen demnach keine formellen Gesetze, damit sie tätig werden können. Insofern besteht eine Ausnahme von der Herrschaft der formellen Gesetze. Selbstverständlich regeln die Gemeinden ihre autonomen Tätigkeitsbereiche durch eigene Rechtssätze (autonome Satzungen). Insofern gilt das Gesetzmässigkeitsprinzip als Rechtsstaatsprinzip auch für die Gemeinden²⁰⁸.

²⁰⁸ Vgl. Yvo Hangartner, *Rechtsetzung durch Gemeinden*, in: *Festschrift für Otto K. Kaufmann*, Bern 1989, S. 209 ff.

§ 11 Rechtsgleichheit

I. Träger

Entgegen dem Wortlaut von Art. 31 Abs. 3 LV steht die Rechtsgleichheit nicht nur den Landesangehörigen, sondern auch grundsätzlich den Ausländern zu. Die Rechtsgleichheit ist ein derart fundamentaler Verfassungsgrundsatz, dass sie von einem Rechtsstaat nicht mit dem Gegenrecht verknüpft werden kann¹. Es ist bedauerlich, dass der Verfassungsgeber die missverständliche Formulierung mit der Revision von 1992² nicht beseitigt hat. In der Gerichtspraxis steht die Rechtsgleichheit freilich auch den Ausländern zu³; der Makel des Art. 31 Abs. 3 LV ist daher nur vordergründig. Die juristischen Personen des Privatrechts können sich auf die Rechtsgleichheit berufen⁴, "soweit dies dem Wesen der juristischen Person entspricht"⁵. Diesbezüglich findet der Gleichheitsgrundsatz jedoch "seine Grenze bei sachlichen Unterschieden, insoweit (...) individuell-personale Rechte ihrer Natur nach überhaupt juristischen Personen zukommen können"⁶.

Der Gleichheitsgrundsatz gilt sowohl für den Gesetzgeber (Abschnitt II.) als auch für den Rechtsanwender (Abschnitt III). Lehre und Rechtsprechung unterscheiden diese beiden Tatbestände⁷.

¹ Gl. A. Höfling, S. 207.

² LGBl. 1992/81.

³ Vgl. StGH 1991/16, Urteil vom 2.5.1990, LES 1991, S. 81 (82); StGH 1984/4, Urteil vom 28.10.1986, LES 1987, S. 137 (138); StGH 1985/1, Urteil vom 8.4.1986, LES 198, S. 108 (110); StGH 1982/65, Urteil vom 9.2.1983, LES 1984, S. 1; StGH 1983/4, Urteil vom 15.9.1983, LES 1984, S. 33. In StGH 1984/13, Urteil vom 24.5.1985, LES 1985, S. 108 (109) und StGH 1982/65, Urteil vom 9.2.1983, LES 1984, S. 1 wurde dies noch mit dem von der Schweiz gehaltenen Gegenrecht begründet. Die frühere Praxis war viel zurückhaltender, vgl. z.B. StGH 1981/10, Beschluss vom 9.12.1981, LES 1982, S. 122; StGH 1978/10, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 7 (10) und wurde erst durch den Beitritt von Liechtenstein zur EMRK erweitert. Siehe aber immerhin StGH 1974/12, Urteil vom 17.1.1975, ELG 1973-78, S. 372 (378). In Österreich, wo der Gleichheitssatz des Art. 7 B-VG nach dem Wortlaut ebenfalls nur für Staatsangehörige gelten soll, hat sich die Lehre ebenfalls kritisch geäußert, vgl. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 1343 m.H. Vgl. zu Art. 31 Abs. 1 Satz 2: StGH Gutachten vom 7.3.1956 und vom 27.3.1957, ELG 1955-61, S. 110 ff., 115 ff. (zu Altersgrenzen und zur Benachteiligung von Frauen) und VBl 1947/8, Entscheidung vom 10.4.1947, ELG 1946-47, S. 64.

⁴ Vgl. StGH 1984/14, Urteil vom 28.5.1986, LES 1987, S. 36 (38).

⁵ StGH 1977/3, Entscheidung vom 24.10.1977, LES 1981, S. 41 (43).

⁶ StGH 1992/12, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 84 (86).

⁷ Deutlich etwa der österreichische Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis vom 12.3.1994, B 413/93/8, EuGRZ 1995, S. 69 (70): Eine Verletzung der Rechtsgleichheit kann nur vor-

II. Anspruch auf Gleichbehandlung in der Gesetzgebung

Der Anspruch auf Gleichbehandlung richtet sich gegen den Gesetzgeber und den Verordnungsgeber, also gegen alle rechtsetzenden Organe⁸. Dabei werden zwei Arten der Rechtsgleichheit unterschieden⁹:

– *absolute Gleichbehandlung*: Eine Rechtsnorm knüpft an gleich gewertete Sachverhalte je dieselbe Rechtsfolge.

Beispiel: "Jeder Einwohner hat eine Kopfsteuer von Fr. 20.– jährlich zu bezahlen".

– *relative Gleichbehandlung*: Eine Rechtsnorm knüpft an unterschiedlich gewertete Sachverhalte je entsprechend unterschiedliche Rechtsfolgen.

Beispiel: Festsetzung der Einkommenssteuern in Prozenten verbunden mit einer Progression. Die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit rechtfertigt eine unterschiedliche Steuerbelastung¹⁰.

Welche der beiden Arten der Rechtsgleichheit in einem Sachgebiet gelten soll, hängt von den jeweiligen Umständen und den *Wertungen der zuständigen Staatsorgane* ab¹¹; allgemeingültige Aussagen lassen sich nur schwer machen. Zum Teil ändert die Anschauung auch mit der gesellschaftlichen Entwicklung. Veränderte gesellschaftliche Lebensumstände verlangen nach einer angepassten Gesetzgebung¹². So wurde es im letzten Jahrhundert noch als mit der Rechtsgleichheit vereinbar angesehen, dass beim Stimmrecht das Zensusprinzip galt (relative Rechtsgleichheit). Später wurde das grundlegende Prinzip "one man one vote" anerkannt (absolute Gleichbehandlung), das 1984 auf die Frauen ausgedehnt wurde¹³ und bis heute unangefochten gilt.

Die Rechtsgleichheit fordert sachliche und vernünftige Gründe für rechtliche Unterscheidungen. Der Staatsgerichtshof nennt folgendes

liegen, "wenn der angefochtene Bescheid auf einer dem Gleichheitsgebot widersprechenden Rechtsgrundlage beruht, wenn die Behörde der angewendeten Rechtsvorschrift fälschlicherweise einen gleichheitswidrigen Inhalt unterstellte oder wenn sie bei Erlassung des Bescheides Willkür übte".

⁸ Vgl. z.B. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 1347.

⁹ Vgl. bereits die Unterscheidung von Platon betreffend arithmetische und geometrische Gleichheit, vgl. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 1345.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 93, S. 121 (135) und BVerfG vom 10.4.1997, 2 BvL 77/92, EuGRZ 1997, S. 255 zu den Anforderungen der Besteuerungsgleichheit.

¹¹ Vgl. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 1348.

¹² Vgl. StGH 1989/15, Entscheidung vom 31.5.1990, LES 1990, S. 135 (steuerrechtliche Ungleichbehandlung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren).

¹³ Vgl. LGBl. 1984/27.

Rechtsgleichheit

Kriterium für die Beurteilung unterschiedlicher Behandlungen in der Gesetzgebung¹⁴:

Der Gesetzgeber ist an die Verfassung gebunden. "Insbesondere darf kein Gesetz erlassen werden, wenn es sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt, sinn- und zwecklos ist oder rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund nicht ersichtlich ist. Ein solcher Erlass widerspräche dem Gleichheitsgrundsatz von Art. 31 LV bzw. dem darin enthaltenen Willkürverbot".

Nach einer anderen Formulierung des Staatsgerichtshofes fordert die Rechtsgleichheit bei der Gesetzgebung eine sachliche Differenzierung nach "objektiven Merkmalen"¹⁵. "Nach der gefestigten Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes ist der Gleichheitsgrundsatz nicht nur bei der Rechtsanwendung, sondern auch bei der Rechtsetzung zu berücksichtigen. Auch und gerade der Gesetzgeber darf keine sachlich ungerechtfertigte Differenzierungen vornehmen, durch die bestimmte Personenkategorien bevorzugt oder benachteiligt werden"¹⁶. In diesem Sinne wurde eine Regelung als verfassungswidrig aufgehoben, welche nur den Unfallversicherungsrentnern mit mehr als 40%iger Invalidität einen Teuerungsausgleich gewährte¹⁷. Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes lehnt sich direkt an die Praxis des österreichischen Verfassungsgerichtshofes zur Rechtsgleichheit an. Nach der ständigen österreichischen Rechtsprechung gestattet der Gleichheitsgrundsatz nur *sachlich gerechtfertigte Differenzierungen*¹⁸. Eine Differenzierung ist nur "sachlich begründet", wenn sie nach objektiven Unterscheidungsmerkmalen ('aus Unterschieden im Tatsächlichen') erfolgt. (...) Der Gesetzgeber ist dem-

¹⁴ StGH 1987/21 und 1987/22, Urteil vom 4.5.1988, LES 1989, S. 45 (47). Vgl. ferner VBI 1995/14, Entscheidung vom 12.4.1995, LES 1995, S. 76 (77); VBI 1996/17, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1997, S. 40 (45); vgl. auch die etwas andere Formulierung in StGH 1963/1, Urteil vom 17.10.1963, ELG 1962-66, S. 204 (206).

¹⁵ StGH 1963/1, Urteil vom 17.10.1963, ELG 1962-66, S. 204 (206).

¹⁶ StGH 1988/21, Urteil vom 27.4.1989, LES 1989, S. 129 (131); Gutachten des Staatsgerichtshofes vom 15.7.1952, ELG 1947-54, S. 163 f. sowie Gutachten vom 1.9.1958, ELG 1955-61, S. 131.

¹⁷ Vgl. StGH 1988/21, Urteil vom 27.4.1989, LES 1989, S. 129.

¹⁸ Vgl. z.B. VfGH v. 3.3.1995, Urteil B 816/94, ÖJZ 1996, S. 476; VfGH v. 13.10.1993, G 248/91, ÖJZ 1995, S. 276; VfGH v. 2.12.1993, G 175, 176/92, ÖJZ 1995, S. 277 (278); VfGH v. 11.3.1994, G 73/93 u.a., ÖJZ 1995, S. 471 (472); VfGH v. 23.6.1993, G 250/92, ÖJZ 1994, S. 670 (671); VfGH v. 18.12.1993, G 227/92, ÖJZ 1994, S. 677; VfGH v. 13.10.1992, G 10/92, ÖJZ 1993, S. 671; VfGH v. 18.12.1992, ÖJZ 1993, S. 775 (777).

Anspruch auf Gleichbehandlung in der Gesetzgebung

nach durch den Gleichheitssatz verpflichtet, an gleiche Tatbestände gleiche Rechtsfolgen zu knüpfen; wesentliche Unterschiede im Tatsachenbereich müssen zu entsprechenden unterschiedlichen Regelungen führen; unterschiedliche Regelungen, die nicht in Unterschieden im Tatsächlichen ihre Grundlage haben, sind gleichheitswidrig¹⁹. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat diesen Sachverhalt prägnant umschrieben²⁰:

“Der Gleichheitssatz verbietet, wesentlich Gleiches ungleich, und gebietet, wesentlich Ungleiches entsprechend seiner Eigenart ungleich zu behandeln. Dabei liegt es grundsätzlich in der Zuständigkeit des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will. Der Gesetzgeber muss allerdings seine Auswahl sachgerecht treffen. Was dabei in Anwendung des Gleichheitssatzes sachlich vertretbar oder sachfremd ist, lässt sich nicht abstrakt und allgemein feststellen, sondern stets nur in bezug auf die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs. Der Gleichheitssatz verlangt, dass eine vom Gesetz vorgenommene unterschiedliche Behandlung sich – sachbereichsbezogen – auf einen vernünftigen oder sonstwie einleuchtenden Grund zurückführen lässt”.

Im Bereich der Ehegattenbesteuerung im Vergleich zur Besteuerung von Konkubinatspaaren hat der Staatsgerichtshof wegen der rechtlich bestehenden Unterschiede eine gewisse Ungleichbehandlung für zulässig angesehen. Allerdings gebietet Art. 31 Abs. 1 LV eine weitgehende Beseitigung der steuerlichen Bevorzugung von Konkubinats- gegenüber Ehepaaren. In einem (finanz-)politisch derart sensiblen Bereich wie dem Steuerrecht soll die Bewegungsfreiheit des Gesetzgebers nicht allzu sehr eingeschränkt werden. Deshalb gilt erst eine Mehrbesteuerung von Ehepaaren von über 10% gegenüber Konkubinatspaaren als verfassungswidrig²¹.

Der Staatsgerichtshof hat das Erfordernis des Auslandswohnsitzes für Anträge auf erleichterte Einbürgerung nach dem Gesetz über den Er-

¹⁹ Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 1347 m.H.; vgl. insb. etwa VfGH v. 11.3.1994, G 73/93 u.a., ÖJZ 1995, S. 471 (472).

²⁰ BVerfGE 93, S. 319 (348 f.) = EuGRZ 1996, S. 552 (561) m.H.; ähnlich BVerfGE vom 31.1.1996, II. Senat, EuGRZ 1996, S. 656 (659);

²¹ Vgl. StGH 1994/6, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 16 (22 f.); StGH 1994/4, Urteil vom 26.5.1994, Erw. 3, nicht veröffentlicht.

Rechtsgleichheit

werb und Verlust des Landesbürgerrechts²² als nicht sinnvoll angesehen und festgehalten, dass es "zu einem geradezu stossenden und damit rechtungleichen und willkürlichen Ergebnis führt"²³.

Umgekehrt widerspricht eine sachliche Regelung "nicht schon dann dem Gleichheitsgrundsatz, wenn sie in einzelnen Fällen Härten mit sich bringt"²⁴. Denn das Gesetz ist stets auf eine gewisse *Schematisierung* angewiesen; es kann nicht die Besonderheit eines jeden Einzelfalls vorwegnehmen²⁵. So hatte die Verwaltungsbeschwerdeinstanz zu Recht auf die Notwendigkeit der Schematisierung bei der Zonenordnung hingewiesen²⁶:

"Es ist in diesem Zusammenhang auch daran zu erinnern, dass es im Wesen der Ortsplanung liegt, dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen und dass Grundstücke ähnlicher Lage und ähnlicher Art bau- und zonenrechtlich völlig verschieden behandelt werden können. Die Gesetzesanwendung ist denn auch in starkem Masse eine an der jeweiligen Wirklichkeit orientierte, fallspezifische Konkretisierung. Daraus ist ersichtlich, dass dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 31 LV nur untergeordnete bzw. abgeschwächte Bedeutung zukommen kann."

Diese Ausführungen gelten nicht nur für die Zonenplanung, sondern auch für die damit vergleichbare Arbeit des Gesetzgebers.

III. Anspruch auf Gleichbehandlung in der Rechtsanwendung

1. Grundsätze

Der Anspruch auf Gleichbehandlung richtet sich auch an die rechtsanwendenden Organe und auferlegt ihnen das Gebot der einheitlichen und gleichmässigen Anwendung der Gesetze²⁷. Danach ist eine ungleiche Be-

²² LR 151.0.

²³ StGH 1987/21 und 1987/22, Urteil vom 4.5.1988, LES 1989, S. 45 (47).

²⁴ Vgl. StGH 1981/5, Urteil vom 14.4.1981, LES 1982, S. 57 (59) unter Hinweis auf den österreichischen Verfassungsgerichtshof, Slg. 3568, 4028, 4242 und 6471.

²⁵ So z.B. VfGH v. 23.6.1993, G 250/92, ÖJZ 1994, S. 670.

²⁶ VBI 1995/46, Entscheidung vom 13.9.1995, LES 1996, S. 22 (25); so auch BGE 122 I 288.

²⁷ Vgl. VBI 1995/62, Entscheidung vom 30.8.1995, LES 1995, S. 147 (149 f.); Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht Nr. 1354.

Anspruch auf Gleichbehandlung in der Rechtsanwendung

handlung gleicher²⁸ Sachverhalte nur dann zulässig, wenn sie sich auf ernsthafte und objektive Gründe abstützen kann. Die Rechtsgleichheit wird in der Rechtsanwendung nur dann verletzt, wenn die *gleiche Behörde den gleichen Sachverhalt ohne sachliche Gründe unterschiedlich beurteilt*²⁹. Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich zu behandeln³⁰. Dies bedeutet umgekehrt, dass eine völlig gleichmässige Praxis nur dann erreicht wird, wenn eine einzige Behörde des Landes für eine bestimmte Bewilligung zuständig erklärt wird³¹. Geht eine behauptete Ungleichbehandlung von verschiedenen Behörden aus, so kann Art. 31 Abs. 1 LV nicht angerufen werden.

2. Gleichbehandlung im Unrecht

Die Gleichbehandlung im Unrecht, d.h. die gleiche rechtswidrige Behandlung kann grundsätzlich nicht verlangt werden, wenn die Behörde in einem andern Fall das Recht irrtümlich falsch angewandt hat³². Vielmehr geht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung des Art. 92 Abs. 2 LV dem Rechtsgleichheitsgebot des Art. 31 Abs. 1 LV vor³³. Art. 31 Abs. 1 Satz 1 vermittelt nur ein Recht auf gleiche Behandlung innerhalb der Gesetze, nicht aber auf Verletzung der Gesetze³⁴. Von die-

²⁸ VBI 1996/73, Entscheidung vom 5.2.1997, S. 27, Erw. II.f), nicht veröffentlicht. Dagegen müssen ähnliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, denn zwischen den "ähnlichen Tatbeständen" können objektive Unterschiede bestehen, die für die fall-spezifische Konkretisierung wesentlich sind, vgl. VBI 1995/46, Entscheidung vom 13.9.1995, LES 1996, S. 22 (25).

²⁹ Vgl. VBI 1996/17, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1997, S. 40 (45 m.H.); VBI 1994/50, Entscheidung vom 14.12.1994, LES 1995, S. 46 (47); VBI 1995/21, Entscheidung vom 5.7.1995, LES 1995, S. 137 (142); StGH 1960/11, Gutachten vom 11.8.1960, Stotter, Verfassung, S. 40 f., Ziff. 16; StGH 1978/6, Entscheidung vom 11.10.1978, Stotter, Verfassung, S. 49 f., Ziff. 42.; Höfling, S. 223 f.

³⁰ Vgl. StGH 1994/19, Urteil vom 11.12.1995, LES 1997, S. 73 (76); StGH 1978/6 Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 3 (4); VBI 1994/50, Entscheidung vom 14.12.1994, LES 1995, S. 46 (47); StGH 1960/11, Gutachten vom 11.8.1960, Stotter, Verfassung, S. 40 f.; Ziff. 16; StGH 1978/6, Entscheidung vom 11.10.1978, Stotter, Verfassung, S. 49 f., Ziff. 42.

³¹ Vgl. VBI 1986/32, Entscheidung vom 28.5.1986, LES 1987, S. 1.

³² Vgl. VBI 1996/17, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1997, S. 40 (44); VBI 1988/47, Entscheidung vom 14.9.1989, LES 1990, S. 98 (99 f.); StGH, Entscheidung vom 4.12.1947, ELG 1947-54, S. 245 (247); StGH, Entscheidung vom 14.11.1949, Stotter, Verfassung, S. 37 f., Ziff. 8; vgl. auch Höfling, S. 208 f.

³³ Vgl. StGH, Entscheidung vom 9.2.1961, ELG 1955-61, S. 183 (196); VBI 1983/21, Entscheidung vom 20.6.1996, Erw. II.e), nicht veröffentlicht.

³⁴ Vgl. StGH, Entscheidung vom 14.12.1949, ELG 1947-1954, S. 229 (230).

Rechtsgleichheit

sem Grundsatz gibt es aber eine Ausnahme, die in sämtlichen Rechtsgebieten gilt. Weicht eine Behörde nicht nur in einem oder in einigen Fällen, sondern in ständiger Praxis vom Gesetz ab, und gibt sie zu erkennen, dass sie auch in Zukunft nicht gesetzeskonform entscheiden werde, so kann der einzelne verlangen, gleich behandelt, d.h. ebenfalls gesetzwidrig begünstigt zu werden³⁵. Freilich kann aus der Tatsache, "dass es der Landespolizei nicht möglich ist, sämtliche in Liechtenstein begangenen Übertretungen ohne Verzug zu ahnden", geschlossen werden, es liege eine konsequent gesetzwidrige Praxis vor³⁶. Das Interesse der Betroffenen an der Gleichbehandlung überwiegt nur dann gegenüber dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit, wenn eine Behörde nicht gewillt ist, eine rechtswidrige Praxis aufzugeben³⁷. Freilich besteht die Möglichkeit, dass eine gesetzwidrige Praxis bei der Regierung angezeigt und von dieser auf dem Aufsichtsweg aufgehoben wird³⁸. Ein Anspruch auf Weiterführung einer gesetzwidrigen Praxis besteht indes nicht. Verletzt eine ständige gesetzwidrige Praxis Grundrechte der Verfassung, so tritt die Gleichbehandlung im Unrecht vor den Grundrechten auf jeden Fall zurück³⁹.

3. Praxisänderung

Die Behörden dürfen eine lange geübte Praxis grundsätzlich ändern, wenn die tatsächlichen Umstände zu einer neuen sachlichen Beurteilung der bisherigen Praxis führen⁴⁰. "Eine richtige rechtliche Beurteilung kann nun nicht grundsätzlich daraus abgeleitet werden, dass eine beurteilende Behörde stets gleich entscheidet, und es kann auch nicht grundsätzlich eine unrichtige rechtliche Beurteilung sein, wenn die glei-

³⁵ Vgl. StGH 1992/13–15, Urteil vom 23.6.1995, LES 1996, S. 10 (19) unter Hinweis auf BGE 108 Ia 213; VBI 1983/21, Entscheidung vom 20.6.1996, Erw. II.e), nicht veröffentlicht; offen gelassen in VBI 1994/17, Entscheidung vom 11.5.1994, LES 1994, S. 130 (133); unter Hinweis auf Rhinow/Krähenmann, S. 223; Häfelin/Müller Nr. 90. In VBI 1995/21, Entscheidung vom 5.7.1995, LES 1995, S. 137 (142) war das Erfordernis einer ungleichen Behandlung nicht erfüllt.

³⁶ VBI 1996/26, Entscheidung vom 20.6.1996, LES 1997, S. 48 (50).

³⁷ Vgl. VBI 1983/21, Entscheidung vom 20.6.1996, Erw. II.e), nicht veröffentlicht.

³⁸ Vgl. VBI 1988/47, Entscheidung vom 14.9.1989, LES 1990, S. 98 (100).

³⁹ Vgl. StGH 1969/1, Urteil vom 13.7.1970, ELG 1967–72, S. 251 (253).

⁴⁰ Vgl. VBI 1996/26, Entscheidung vom 20.6.1996, LES 1997, S. 48 (50).

Gleichberechtigung von Mann und Frau

che Behörde eine Praxisänderung vornimmt⁴¹. Die Praxisänderung ist selbstverständlich ausreichend zu begründen⁴². Dabei darf die Praxis nicht einem einzelnen Gesuchsteller gegenüber geändert werden; sie hat vielmehr gleichmässig unter Beachtung der Rechtsgleichheit zu erfolgen⁴³. Eine Praxisänderung stellt auch im Hinblick auf die alten, bereits beurteilten Sachverhalte keine Rechtsungleichheit dar; diese sind rechtskräftig entschieden und dürfen wegen der Praxisänderung allein nicht mehr neu beurteilt werden⁴⁴.

Eine ständige Praxis beruht auf einer kontinuierlichen gesetzesgemässen Rechtsprechung. Ist in einer Sache die letzte Entscheidung seit mehr als dreissig Jahren ergangen, so kann nicht mehr von einer "ständigen Praxis" gesprochen werden⁴⁵. Von einer Praxisänderung kann indessen nicht gesprochen werden, wenn in der Zwischenzeit die Rechtslage geändert hat. Denn nach dem Gesetzmässigkeitsprinzip hat sich die Praxis primär nach dem geltenden Recht zu richten⁴⁶. Selbstverständlich darf eine Gesetzesänderung ihrerseits keine berechtigten Vertrauenspositionen enttäuschen oder in wohlerworbene Rechte eingreifen⁴⁷.

IV. Gleichberechtigung von Mann und Frau

Der liechtensteinische Verfassungsgeber hat den Gleichberechtigungsgrundsatz der Geschlechter 1992 in Art. 31 Abs. 2 LV⁴⁸ verankert. Die Rechtslage wurde damit jener von Österreich, Deutschland und der

⁴¹ Vgl. StGH 1984/15, Urteil vom 29.10.1986, LES 1987, S. 90 (93); StGH 1984/17/V, Urteil vom 7.4.1986, LES 1986, S. 105 (106 f.).

⁴² Vgl. StGH 1995/13, Urteil vom 31.10.1995, LES 1996, S. 115 (119); StGH 1980/4, Entscheidung vom 27.8.1980, LES 1981, S. 185 (187) unter Hinweis auf ein Erkenntnis des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, Slg. 4480; Gstöhl, S. 146.

⁴³ Vgl. StGH 1995/13, Urteil vom 31.10.1995, LES 1996, S. 115 (119); VBI 1986/32, Entscheidung vom 28.5.1986, LES 1987, S. 1 (1 f.).

⁴⁴ Vgl. StGH 1984/17/V, Urteil vom 7.4.1986, LES 1986, S. 105 (107).

⁴⁵ Vgl. StGH 1980/4, Entscheidung vom 27.8.1980, LES 1981, S. 185 (186) unter Hinweis auf eine überholte Entscheidung der VBI 1947/14, Entscheidung vom 4.12.1947, ELG 1946-47, S. 47 ff.

⁴⁶ Vgl. StGH 1980/4, Entscheidung vom 27.8.1980, LES 1981, S. 185 (186).

⁴⁷ Vgl. die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts, BGE 106 Ia 168; Rhinow/Krähenmann, S. 239 f., 366 f.

⁴⁸ LGBI. 1992/81. Vgl. zur Geschichte der Geschlechtergleichheit in Liechtenstein: Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zur Gleichstellung von Mann und Frau Nr. 1/1997 vom 7.1.1997, S. 3 f.

Rechtsgleichheit

Schweiz angeglichen⁴⁹. Noch zu Art. 31 Abs. 1 LV führte der Staatsgerichtshof aus, dass die Rechtsgleichheit vor allem dem Gesetzgeber einen Gestaltungsauftrag gebe. Verfassungsmässige Gleichheitsansprüche, welche die Gleichberechtigung von Mann und Frau nur aus Programmsätzen oder Zielbestimmungen ableiten liessen, bedürften der Konkretisierung durch den Gesetzgeber⁵⁰. Muss die Gleichstellung von Mann und Frau in einem weiten Sachbereich erfolgen, der spezifische Kenntnis verlangt, so kann sich der Staatsgerichtshof nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen. "Es ginge zu weit und überschritte die ihm durch Verfassung und Gesetz zugewiesenen Kompetenzen, wenn er sämtliche heute bestehenden Differenzierungen rundweg als gleichheits- und verfassungswidrig bezeichnen wollte"⁵¹.

Mit dem Erlass von Art. 31 Abs. 2 LV gab der Staatsgerichtshof die eben beschriebene "bisherige verfassungsgerichtliche Zurückhaltung bei der Beurteilung der Gleichbehandlung der Geschlechter auf"⁵². Der Staatsgerichtshof hat den Landesgesetzgeber bereits mehrfach in obiter dicta aufgerufen, "die verfassungsgesetzlich aufgetragene Rechtsanpassung gerade auch im Bürgerrechtsbereich ehestens zu verwirklichen"⁵³. Damit ist angedeutet, dass kein Zweifel darüber bestehen kann, "wie die Entscheidung des Staatsgerichtshofes auszufallen hätte, wenn er sich in einem konkreten Anwendungsfall mit der Frage der Verfassungsmässigkeit der Diskriminierungen von Liechtensteinerinnen ... zu befassen hätte"⁵⁴.

Die Ungleichbehandlung der Geschlechter ist nur dann zulässig, "wenn sie sich auf die absolut körperliche Ungleichheit der Geschlechter", d.h. auf "biologisch" bedingte Unterschiede bezieht⁵⁵. Wie das schweizerische, so enthält auch das liechtensteinische Geschlechter-

⁴⁹ Vgl. StGH 1994/6, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 16 (19).

⁵⁰ Vgl. StGH 1989/9 und 1989/10, Urteil vom 2.11.1989, LES 1990, S. 63 (67 f.).

⁵¹ Vgl. StGH 1988/16, Urteil vom 28.4.1989, LES 1989, S. 115 (118); StGH 1988/17, Urteil vom 28.4.1989, LES 1989, S. 118 (121); ferner StGH 1977/4, Urteil vom 19.12.1977.

⁵² StGH 1993/24, Urteil vom 26.5.1994, LES 1994, S. 93 (95), StGH 1991/14, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 76. Vgl. Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zur Gleichstellung von Mann und Frau Nr. 1/1997 vom 7.1.1997, S. 9 f. Siehe zur älteren Rechtsprechung vor 1992 kritisch: Höfling, S. 212–217.

⁵³ StGH 1993/24, Urteil vom 26.5.1994, LES 1994, S. 93 (95), StGH 1991/14, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 76 (77).

⁵⁴ StGH 1993/24, Urteil vom 26.5.1994, LES 1994, S. 93 (95).

⁵⁵ Vgl. grundlegend StGH 1991/14, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 75 f.; StGH 1994/6, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 16 (19); StGH 1995/20, Urteil vom 24.5.1996, LES 1997, S. 30 (36); vgl. auch die ähnliche Formulierung in BGE 116 Ia 369 f.

Gleichberechtigung von Mann und Frau

gleichheitsgebot keine Anpassungsfrist für den Gesetzgeber⁵⁶. Dies bedeutet aber keineswegs, dass Art. 31 Abs. 2 LV mit einem "verschleierte[n] Vorbehalt"⁵⁷ versehen ist. Vielmehr enthält Art. 31 Abs. 2 LV einen dringlichen Gesetzgebungsauftrag. Mit dem Gebot der Geschlechtergleichheit fällt dem Staatsgerichtshof die Aufgabe zu, "den Gesetzgeber überall dort direkt oder indirekt zu entsprechenden legislatorischen Schritten zu zwingen, wo die Rechtslage nicht rechtzeitig oder nur mangelhaft dem Gleichheitsgrundsatz angepasst wurde"⁵⁸. Die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts zur Rechtsgleichheit der Geschlechter wird stark beachtet; die Regierung hatte die vermehrte Berücksichtigung der höchstrichterlichen Praxis der Schweiz empfohlen⁵⁹. Der Staatsgerichtshof hat festgehalten, dass Art. 31 Abs. 2 LV dem Schutzgehalt von Art. 4 Abs. 2 BV in nichts zurückstehe⁶⁰. Es ist allerdings bemerkenswert, dass der Staatsgerichtshof die vom Bundesgericht noch als zulässig erachteten "funktionellen Unterschiede" zwischen den Geschlechtern⁶¹ nicht erwähnt. Der Begriff ist unklar und das Bundesgericht hat bislang keine Beispiele für zulässige funktionelle Unterschiede gegeben. Bei diesem Kriterium bestünde die Gefahr, dass überkommene (gesellschaftlich-"funktionelle") Vorstellungen weiterhin die Auslegung der Geschlechtergleichheit bestimmen⁶². In diesem Sinne lässt gerade auch die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts solche "funktionellen" Unterscheidungen nicht zu. An das Geschlecht anknüpfende differenzierende Regelungen sind mit der Rechtsgleichheit "nur vereinbar, soweit sie zur Lösung von Problemen, die ihrer Natur nach nur entweder bei Männern oder bei Frauen auftreten können, *zwingend* erforderlich sind"⁶³.

⁵⁶ Vgl. StGH 1991/14, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 75 f.

⁵⁷ Arthur Haefliger, *Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich*, Bern 1985, S. 92 f.

⁵⁸ StGH 1991/14, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 76.

⁵⁹ Vgl. StGH 1991/14, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 76.

⁶⁰ Vgl. StGH 1994/6, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 16 (19). Siehe zur früheren Rechtsprechung vor der Verfassungsänderung von 1992: StGH 1990/16, Urteil vom 2.5.1991, LES 1991, S. 81 (82 f.) m.w.H.; VBl 1991/65, Entscheidung vom 11.12.1991, LES 1992, S. 20.

⁶¹ Vgl. z.B. BGE 116 Ia 370; 108 Ia 29.

⁶² Wie das StGH 1995/20, Urteil vom 24.5.1996, LES 1997, S. 30 (36) deutlich macht: Die "traditionelle Rollenverteilung lässt sich nun aber nicht konsequent mit biologischen Unterschieden zwischen den Geschlechtern begründen".

⁶³ BVerfGE 92, S. 91 (109); vgl. auch BVerfGE 85, S. 191 (207).

Rechtsgleichheit

Die Geschlechtergleichheit des Art. 31 Abs. 2 LV ist als Individualrecht konzipiert⁶⁴; es will die Gleichberechtigung im Einzelfall verwirklichen. Selbstverständlich hat sich die Gesetzgebung daran auszurichten; in diesem Sinne soll die Geschlechtergleichheit auch zu gesellschaftlicher Gleichheit führen. Es ist freilich die Aufgabe des Gesetzgebers zu entscheiden, ob und gegebenenfalls wie er die Angleichung der tatsächlichen Lebensverhältnisse von Frauen und Männern für die Zukunft vorantreibt⁶⁵. Der Gleichheitssatz verpflichtet den Gesetzgeber hingegen nicht, die tatsächlichen unterschiedlichen Gepflogenheiten der Gesellschaft hinsichtlich der Frauen und Männer einander umfassend anzugleichen. Staatliche Massnahmen zur Herstellung faktischer Geschlechtergleichheit stehen unter dem Vorbehalt einer Interessenabwägung und des Verhältnismässigkeitsprinzips⁶⁶.

V. Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK

Art. 14 EMRK ist nur dann anwendbar, wenn die Ausübung eines der in der Konvention garantierten Rechts betroffen ist⁶⁷. Art. 14 EMRK ist damit von der Geltung eines anderen Rechts abhängig und kann nicht selbständig angerufen werden. Insofern handelt es sich um kein allgemeines, mit Art. 31 LV vergleichbares Rechtsgleichheitsgebot.

Nicht jede unterschiedliche Behandlung beinhaltet bereits eine Verletzung des Diskriminierungsverbots. Vielmehr muss erwiesen sein, dass andere Personen in einer analogen oder massgeblich ähnlichen Situation eine bevorzugte Behandlung erhalten haben und dass es keine vernünftige oder objektive Rechtfertigung für diese Unterscheidung gibt⁶⁸.

⁶⁴ Höfling, S. 212 lässt die Frage bedauerlicherweise offen; aus der bisherigen Praxis des Staatsgerichtshofs lässt sich indes ablesen, dass die Geschlechtergleichheit sich mehr gegen gesetzliche Diskriminierungen wendet als gegen die faktische Ungleichheit.

⁶⁵ Ähnl. VfGH v. 18.12.1993, G 227/92, ÖJZ 1994, S. 677; vgl. sinngemäss auch StGH 1991/14, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 73 (76); Höfling, S. 218.

⁶⁶ BGE 123 I 152 (158 f.) = EuGRZ 1997, S. 352 ff. betreffend die Solothurner Quoteninitiative. Das Bundesgericht hatte in diesem Urteil die Auffassung von Yvo Hangartner, AJP 1995, S. 1554 ff. (Besprechung des Urteils Kalanke des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften) und Yvo Hangartner, Chancengleichheit oder Quotengleichheit, AJP 1996, S. 512 ff. übernommen.

⁶⁷ Vgl. Urteil Van der Musselle gegen Belgien vom 23.11.1983, Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A, vol 70, § 43 (= EuGRZ 1985, S. 483).

⁶⁸ Vgl. Urteil Stubbings u.a. gegen England vom 22.10.1996, ÖJZ 1997, S. 436 (438).

Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK

Im Anwendungsbereich eines besonderen Grundrechts kann freilich Art. 14 EMRK durchaus einen autonomen Charakter als eigenständige Garantie der Rechtsgleichheit entfalten. Die Anwendung des Art. 14 EMRK setzt nämlich nicht voraus, dass das materielle Konventionsrecht verletzt ist⁶⁹. In diesem Zusammenhang ist gerade die Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Art. 6 EMRK von grosser Bedeutung⁷⁰. Ist nämlich Art. 6 EMRK auf ein Verfahren anwendbar, so wird damit auch Art. 14 EMRK relevant. Dies zeigte sich eindrücklich im Verfahren Schuler-Zraggen gegen die Schweiz⁷¹. Das Eidgenössische Versicherungsgericht billigte den Entzug einer Invalidenversicherungsrente mit der Annahme, die auf der allgemeinen Lebenserfahrung beruhe, dass viele verheiratete Frauen anlässlich der Geburt ihres ersten Kindes ihre Arbeitsstelle aufgeben und erst später wieder eine Erwerbstätigkeit ausüben. Der Gerichtshof sah darin eine unzulässige Diskriminierung der Geschlechter⁷²:

“Die Förderung der Gleichheit der Geschlechter ist heute ein wichtiges Ziel der Mitgliedstaaten des Europarats, und sehr schwerwiegende Gründe müssten vorgebracht werden, wenn eine unterschiedliche Behandlung der Geschlechter als mit der Konvention vereinbar angesehen werden sollte. Der Gerichtshof vermag im vorliegenden Fall keine solchen Gründe zu erkennen”.

Trotz des akzessorischen Charakters von Art. 14 EMRK bleibt somit zu beachten, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte immer strengere Anforderungen an Differenzierungen stellt. Es ist durchaus möglich, dass in Einzelfällen die Schutzintensität des Art. 14 EMRK jene von Art. 31 LV übertrifft.

⁶⁹ Vgl. Urteil Karlheinz Schmidt, EGMR/A 291-B, § 22 = EuGRZ 1995, S. 393 = ÖJZ 1995, S. 148.

⁷⁰ Vgl. Kley, Rechtsschutz, S. 106 ff. m.H.

⁷¹ EGMR/A 263, §§ 44 ff. (Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK) und §§ 61 ff. (Verletzung von Art. 14 EMRK) = EuGRZ 1996, S. 604 = ÖJZ 1994, S. 138 = Pra 1994 Nr. 24.

⁷² EGMR/A 263, § 67 = EuGRZ 1996, S. 607; vgl. ferner Urteil Karlheinz Schmidt, EGMR/A 291-B, §§ 21 ff. = EuGRZ 1995, S. 393 = ÖJZ 1995, S. 148.

VI. Willkürverbot in der Gesetzesanwendung

Das Willkürverbot wird aus Art. 31 Abs. 1 LV abgeleitet⁷³: "Die Willkür der Behörden hat der Staatsgerichtshof in ständiger Praxis als Verletzung des verfassungsmässigen Grundrechtes des Art. 31 ausgelegt"⁷⁴. Willkür in der Gesetzesanwendung liegt nach ständiger Praxis des Staatsgerichtshofs dann vor, wenn eine Vorschrift offensichtlich falsch ausgelegt wird, also im Anwendungsfall qualifiziert unsachlich, grob verfehlt oder denkunmöglich angewendet wird⁷⁵. Der Staatsgerichtshof hat damit den Sprachgebrauch des österreichischen Verfassungsgerichtshofes aufgenommen⁷⁶. Nach einer anderen, der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts entnommenen Formulierung definiert der Staatsgerichtshof die Willkür wie folgt: "Eine Entscheidung einer Behörde ist ... willkürlich, wenn die Begründung im Ergebnis offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in unverkennbarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtssatz krass verletzt

⁷³ Vgl. eingehender aus grundrechtlicher Sicht Höfling, S. 220 ff.

⁷⁴ StGH 1978/16, Entscheidung vom 11.12.1978, Stotter, Verfassung, S. 51, Ziff. 45. Diese Auslegung geht sehr weit, in StGH 1974/15, Entscheidung vom 12.1.1976, Stotter, Verfassung, S. 45, Ziff. 27 hob der Staatsgerichtshof hervor, dass der Ausdruck 'Willkür' nicht in der Landesverfassung vorkommt und nur als Verletzung des Art. 31 LV in Betracht gezogen werden könne. Es handelt sich hier um einen fließenden Übergang von der Auslegung des Art. 31 LV zur Anerkennung eines ungeschriebenen Grundrechts, vgl. zur Problematik der Geschlossenheit der Rechtsquellen S. 67, 75.

⁷⁵ Vgl. StGH 1995/10, Urteil vom 23.5.1996, LES 1997, S. 9 (17); StGH 1991/12a und 1991/12b, Urteil vom 23.6.1994, LES 1994, S. 96 (98); StGH 1987/21 und 22, Urteil vom 4.5.1988, LES 1988, S. 45 (47); StGH 1987/15, Urteil vom 3.5.1988, LES 1988, S. 134 (136); StGH 1984/18, Urteil vom 24.4.1985, LES 1987, S. 33 (34) m.w.H.; StGH vom 12.6.1968, ELG 1967-72, S. 225 (229); StGH vom 12.6.1968, ELG 1967-72, S. 231 (235); StGH 1968/4, Urteil vom 28.5.1969, ELG 1967-72, S. 246 (247); StGH 1961/1, Entscheidung vom 12.6.1961, Stotter, Verfassung, S. 21 f., Ziff. 16a; StGH 1974/15, Entscheidung vom 12.1.1976, Stotter, Verfassung, S. 45, Ziff. 27; StGH 1977/7, Entscheidung vom 21.11.1977, Stotter, Verfassung, S. 47 f., Ziff. 32; StGH 1980/5, Entscheidung vom 10.12.1980, Stotter, Verfassung, S. 51, Ziff. 46; VBI 1996/17, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1997, S. 40 (45).

⁷⁶ Vgl. Walter/Mayer Nr. 1354 m.H.; VfGH v. 9.12.1992, B 1114/92 u.v.a.m., ÖJZ 1993, S. 779 (780): Willkürliche Gesetzesanwendung liegt vor, wenn sich eine Behörde "bei ihrer Willensbildung von subjektiven, in der Person des Beschwerdeführers gelegenen Momenten leiten liess". Hat dabei die Behörde ihre Entscheidung "fern von jeder Leichtfertigkeit, im Einklang mit den Denkgesetzen sorgfältig und besonders eingehend" begründet, so liegt keine Willkür vor. Der österreichische Verfassungsgerichtshof verwendet den Begriff der "denkunmöglichen" Gesetzesanwendung allerdings auch im Zusammenhang mit Verletzungen der materiellen Grundrechte, vgl. z.B. VfGH vom 10.10.1994, B 1382/93, EuGRZ 1995, S. 625 (27); VfGH vom 10.10.1994, B 46/94, EuGRZ 1995, S. 629 (630).

Willkürverbot in der Gesetzesanwendung

oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft⁷⁷. Der Staatsgerichtshof hat sich im wesentlichen der Willkür-Rechtssprechung des schweizerischen Bundesgerichts angeschlossen⁷⁸.

Keine Willkür liegt vor, wenn die verschiedenen Instanzen bis hin zum Obersten Gerichtshof unterschiedliche, aber begründete Rechtsauffassungen und Auslegungen vertreten. Sie zeigen den Bereich der "denkmöglichen Interpretation der (...) Rechtsanwendung"⁷⁹. Die Gerichte haben ihre Entscheidungen in richterlicher Unabhängigkeit getroffen und begründet. Eine qualifiziert unsachliche oder gleichheitswidrige Rechtsanwendung liegt damit nicht vor⁸⁰. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat unterschiedliche, aber begründete Interpretationen derselben Rechtsnorm ebenfalls toleriert⁸¹:

"Abweichende Auslegungen derselben Norm durch verschiedene Gerichte verletzen das Gleichheitsgebot nicht. Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen (Art. 97 Abs. 1 GG). Ein Gericht braucht deswegen bei der Auslegung und Anwendung von Normen einer vorherrschenden Meinung nicht zu folgen. Es ist selbst dann nicht gehindert, eine eigene Rechtsauffassung zu vertreten und seinen Entscheidungen zugrunde zu legen, wenn alle anderen Gerichte – auch die im Rechtszug übergeordneten – den gegenteiligen Standpunkt einnehmen. Die Rechtspflege ist wegen der Unabhängigkeit der Richter konstitutionell uneinheitlich.

Ebensowenig verletzen die angegriffenen Entscheidungen den allgemeinen Gleichheitssatz in seiner Bedeutung als Willkürverbot. Willkürlich ist ein Richterspruch nur dann, wenn er unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar ist und sich der Schluss auf-

⁷⁷ StGH 1986/9, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 145 (148); vgl. z.B. BGE 116 Ia 88, 115 Ia 332.

⁷⁸ Vgl. bereits StGH 1961/1, Entscheidung vom 12.6.1961, Stotter, Verfassung, S. 41 f., Ziff. 16a. Das deutsche Bundesverfassungsgericht umschreibt die Willkür indes ähnlich: "Willkürlich ist eine Entscheidung jedoch nur dann, wenn sie unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar ist und sich deshalb der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruht", BVerfG v. 28.8.1996, S. 1 BvR 283/94, EuGRZ 1997, S. 200 (201).

⁷⁹ StGH 1984/16, Urteil vom 24.4.1985, LES 1986, S. 97 (99).

⁸⁰ Vgl. StGH 1984/16, Urteil vom 24.4.1985, LES 1986, S. 97 (99); vgl. entsprechend StGH 1984/16/V, Urteil vom 7.4.1986, LES 1986, S. 99.

⁸¹ BVerfGE 87, S. 273 (278 f.).

Rechtsgleichheit

drängt, dass er auf sachfremden Erwägungen beruht. Das ist anhand objektiver Kriterien festzustellen. Schuldhaftes Handeln des Richters ist nicht erforderlich. Fehlerhafte Auslegung eines Gesetzes allein macht eine Gerichtsentscheidung nicht willkürlich. Willkür liegt vielmehr erst vor, wenn eine offensichtlich einschlägige Norm nicht berücksichtigt oder der Inhalt einer Norm in krasser Weise missdeutet wird. Von willkürlicher Missdeutung kann jedoch nicht gesprochen werden, wenn das Gericht sich mit der Rechtslage eingehend auseinandersetzt und seine Auffassung nicht jedes sachlichen Grundes entbehrt“.

VII. Verweise

1. Verfahrensrechtliche Garantien aus Art. 31 LV: vgl. S. 245 ff.
2. Treu und Glauben im öffentlichen Recht: vgl. S. 234 ff.

§ 12 Öffentliches Interesse

I. Anwendungsbereich und Bedeutung des öffentlichen Interesses

Das Erfordernis des öffentlichen Interesses beherrscht das gesamte öffentliche Recht. Jede Tätigkeit des Staates muss durch ein hinreichendes, überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Das bedeutet, dass die Staatstätigkeit stets einem übergeordneten Interesse des Gemeinwesens und der Rechtsunterworfenen dienen muss, welches Vorrang vor der Freiheit und den Interessen der einzelnen beanspruchen kann. In allgemeinsten Weise ist ein Interesse öffentlich, wenn es den Schutz des Wohls der Allgemeinheit bezweckt und sich auf die Anliegen des Gemeinwesens bezieht¹. Die öffentlichen Interessen ergeben sich regelmässig aus den Normen der Landesverfassung über die Staatszwecke und Staatsziele, aus den spezifischen Aufgabenkatalogen, den Gesetzen sowie aus dem grundsätzlichen Bestand des Staates als Rechts(= Gerechtigkeits-) und Friedensordnung². Das öffentliche Interesse muss nicht sämtliche Staatseinwohner anbelangen; es kann genügen, wenn eine grosse Gruppe davon betroffen ist (z.B. die Kategorie der Arbeitnehmer)³. Je kleiner diese Gruppe der Betroffenen allerdings ist, um so mehr schwindet auch das öffentliche Interesse für ein allfälliges Tätigwerden des Gemeinwesens. Freilich bleibt zu beachten, dass die wichtigsten Individualpositionen unverrückbar durch die Grundrechte geschützt sind. Die Grundrechte schützen Minderheiten und verkörpern ein öffentliches Interesse an der Freiheit der einzelnen und der Rechtsunterworfenen als Individuen⁴.

Der Begriff des "öffentlichen Wohls", wie er z.B. in Art. 35 Abs. 1 LV betreffend die Enteignung erwähnt wird, ist mit dem öffentlichen Interesse identisch⁵. So ist etwa die Nutzbarmachung von Wasserkraften⁶

¹ Vgl. VBI 1996/17, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1997, S. 40 (46); Fehr, S. 233; Beck, Enteignungsrecht, S. 43; Rhinow/Krähenmann, S. 175.

² Vgl. Heinz Josef Stotter, Was ist Gerechtigkeit? In: LJZ 1983, S. 10 ff.; Karl Kohlegger, Von den Aufgaben der Rechtsordnung und der Richter im Fürstentum Liechtenstein, LJZ 1986, S. 44 ff.

³ Vgl. Beck, Enteignungsrecht, S. 41 f.

⁴ Vgl. Imboden/Rhinow I, S. 335.

⁵ Vgl. Beck, Enteignungsrecht, S. 39; Rhinow/Krähenmann, S. 176.

⁶ Vgl. Art. 467 Abs. 1 SR.

Öffentliches Interesse

oder die Erhaltung "künstlerisch" oder "geschichtlich wertvoller" Bauten und von Naturdenkmälern⁷ ein gesetzlich festgesetztes öffentliches Interesse⁸.

Inhalt und genaue Tragweite des Begriffes des öffentlichen Interesses lassen sich allerdings nicht auf eine allgemeingültige Formel bringen. Es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff⁹. Entscheidend ist, dass jede staatliche Massnahme mit dem öffentlichen Interesse, welches sich direkt oder indirekt aus der Verfassung ergeben muss, legitimiert wird¹⁰.

II. Zuständigkeit der Behörden zur Wahrung öffentlicher Interessen

Eine Behörde darf grundsätzlich nur diejenigen öffentlichen Interessen verfolgen, die gemäss Verfassung und Gesetz in ihrer Zuständigkeit liegen. Die angestrebten öffentlichen Interessen müssen sich demnach zwanglos aus der gesetzlichen Aufgabenzuweisung ergeben, wie das folgende Beispiel zeigt: Gemäss Art. 3 aGVG (Art. 5 Abs. 1 GVG) ist die Genehmigung zum Erwerb eines Grundstücks zu verweigern, wenn kein "berechtigtes Interesse" am beabsichtigten Erwerb vorliegt. Die Gemeindegrundverkehrskommission kann nun dieses erforderliche private Interesse nicht durch ein öffentliches Interesse ersetzen, indem sie etwa behauptet, die Gemeinde habe ein Interesse an der Erhaltung eines schützenswerten Objekts¹¹. Ein solches Interesse wäre nämlich nicht von der Gemeindegrundverkehrskommission, sondern von den Baubewilligungsbehörden wahrzunehmen.

Es ist allerdings ausnahmsweise zulässig, dass eine Behörde auch grundsätzlich andere öffentliche Interessen verfolgt, die an sich ausserhalb ihres Aufgabenkreises liegen. Ergibt nämlich bereits die Interessen-

⁷ Vgl. Art. 123 SR.

⁸ Vgl. die Angabe weiterer Gesetzesstellen bei Beck, Enteignungsrecht, S. 40, Anm. 5.

⁹ Vgl. Beck, Enteignungsrecht, S. 40 f.; Imboden/Rhinow I, S. 336 und dazu S. 182 ff.

¹⁰ Vgl. Beck, Enteignungsrecht, S. 40 f.

¹¹ Vgl. LGVK G 2/86, Entscheidung vom 25.6.1986, LES 1989, S. 133 (136). Siehe ferner die umgekehrte Konstellation, wonach die gesetzlichen Interessen nicht durch private Interessen überlagert werden können, vgl. LGVK G 6/86, Entscheidung vom 25.9.1986, LES 1989, S. 136 (138).

Notwendigkeit der Interessenabwägung

abwägung zwischen betroffenen privaten und zuständigerweise wahrgenommenen öffentlichen Interessen ein ausschlaggebendes Überwiegen letzterer, so kann die Behörde in ihrer Entscheidung noch hilfsweise auf andere öffentliche Interessen hinweisen. Dies ist allerdings nicht deshalb zweckmässig, weil dadurch das öffentliche Interesse breiter abgestützt wird (das wäre eigentlich nicht zulässig), sondern weil dadurch die anderen in der Sache zuständigen Behörden auf parallele öffentliche Interessen hingewiesen werden. Dadurch wird die Kohärenz staatlicher Massnahmen gestärkt und die Gefahr widersprüchlicher Entscheide verringert.

III. Notwendigkeit der Interessenabwägung

Ein bestimmtes, namhaft gemachtes öffentliches Interesse an einer vorgesehenen Massnahme genügt zu deren Rechtfertigung noch nicht. Es ist vielmehr stets zu untersuchen, ob das konkrete öffentliche Interesse genügend ist, d.h. es muss die allfällig entgegenstehenden übrigen öffentlichen und privaten Interessen überwiegen. Interessenkollisionen sind durch eine wertende Interessenabwägung aufzulösen¹².

Die Vielzahl der öffentlichen Interessen kann zu Kollisionen führen, wenn etwa der Staat in grundrechtlich geschützte Interessensphären eingreift. Dann steht nicht nur ein privates Interesse im Spiel, sondern dieses private Interesse wird durch das Grundrecht um ein gleichgerichtetes öffentliches Interesse verstärkt¹³. Die Einräumung der Grundrechte erfolgt nämlich im öffentlichen Interesse. Der Verfassungsgeber hat erkannt, dass die Grundrechte zwar primär das Individuum schützen. Dieser Schutz verfolgt aber direkt den Zweck einer gerechten und friedlichen Ordnung, welche die Selbstentfaltung der Menschen und damit der Gemeinschaft am besten ermöglicht. Die Einschränkung eines Grundrechts hat daher stets dieses öffentliche Interesse an der Grundrechtsentfaltung zu beachten. Im Idealfall sollte es zu einer optimalen Grundrechtsentfaltung kommen. Sodann ist es augenscheinlich, dass

¹² Vgl. VBI 1995/46, Entscheidung vom 13.9.1995, LES 1996, S. 22 (23); StGH 1973/8, Entscheidung vom 21.1.1974, Stotter, Verfassung, S. 24 f., Ziff. 13; StGH 1974/14, Entscheidung vom 17.1.1975, Stotter, Verfassung, S. 44 f., Ziff. 26.

¹³ Vgl. Imboden/Rhinow I, S. 335.

Öffentliches Interesse

sich gewisse öffentliche Interessen widersprechen. Beispielsweise widerspricht der in Art. 19 LV verlangte Arbeitnehmerschutz dem in Art. 20 LV geforderten Schutz von Gewerbe und Industrie. Es liegt auf der Hand, dass der Gesetzgeber bei der Sozial- und Wirtschaftsgesetzgebung darauf achten muss, dass keines der beiden öffentlichen Interessen einseitig bevorzugt wird. Vielmehr ist zwischen den beiden Interessen "praktische Konkordanz"¹⁴ herzustellen. Wird beispielsweise ein Verwaltungsakt wegen Rechtsmängeln widerrufen, so stehen sich das Interesse an der Durchsetzung des objektiven Rechts und das Interesse der Rechtssicherheit gegenüber. Hier können nur die Umstände des Einzelfalls den Ausschlag geben. In abstrakter Weise lässt sich dieser Widerspruch öffentlicher Interessen nicht auflösen.

IV. Wichtigste Kategorien öffentlicher Interessen

Welche öffentlichen Interessen prinzipiell geeignet sind, ein bestimmtes Grundrecht einzuschränken, hängt von den herrschenden Wertanschauungen ab und ändert sich im Laufe der Zeit¹⁵. Allgemein anerkannt ist das polizeiliche Interesse, d.h. der Schutz der Polizeigüter wie öffentliche Ordnung, Leib und Leben, Ruhe, Sicherheit, Gesundheit, Sittlichkeit sowie von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr¹⁶. In diesem Sinne ist es beispielsweise ohne weiteres zulässig, dass aus polizeilichen Gründen in einer Lawinenzone jegliches Bauen verboten und die Erneuerung bestehender Bauten auf das dringend notwendige beschränkt wird¹⁷.

Das öffentliche Interesse kann sich auch aus andern als polizeilichen Gründen ergeben. Folgende Anliegen stellen ebenfalls öffentliche Interessen dar:

- *Durchsetzung des geltenden Rechts*; die Einhaltung und Durchsetzung des geltenden Rechts stellt ein eminentes öffentliches Interesse

¹⁴ Vgl. S. 101 f.

¹⁵ Vgl. schweizerisches Bundesgericht, Urteil vom 2.7.1975, ZBl. 1976, S. 357 ff. (362); Beck, Enteignungsrecht, S. 40.

¹⁶ Vgl. StGH 1986/11, Urteil vom 6.5.1987, LES 1988, S. 45 (48); Beck, Enteignungsrecht, S. 43 f.

¹⁷ Vgl. VBI 1988/42, Entscheidung vom 28.9.1989, LES 1990, S. 97; vgl. dazu S. 186.

Wichtigste Kategorien öffentlicher Interessen

dar¹⁸. Selbstverständlich wird dabei vorausgesetzt, dass die fraglichen Rechtsvorschriften selbst rechtmässig erlassen wurden und im öffentlichen Interesse stehen;

- *planerische Interessen*; vor allem die Raumplanung zum Zwecke der Verhinderung einer Zersiedlung des Landes¹⁹ und die ortsbaulich und gestalterisch gute Entwicklung der Gemeinden²⁰;
- *sozialpolitische Interessen*; insbesondere zum Schutz der schwächeren Bevölkerungsteile, Arbeitnehmerschutz (Art. 19 LV)²¹, Familienförderung²², Unterstützung der kranken und behinderten Menschen durch Sozialversicherung und Fürsorge (Art. 18, 24 und 25 LV); gerechte und breite Streuung des Grundeigentums unter der Bevölkerung²³, das Interesse an einer sozialpflichtigen Ausgestaltung der Eigentumsordnung²⁴, die Gleichwertigkeit des Unterrichtserfolgs in öffentlichen und privaten Schulen²⁵;
- *wirtschaftliche Interessen*; Förderung und Unterstützung von Gewerbe und Industrie (Art. 20 LV)²⁶;

¹⁸ Vgl. StGH 1984/14, Urteil vom 28.5.1986, LES 1987, S. 37 (40); VBI 1996/2, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 135 (138) und VBI 1996/73, Entscheidung vom 5.2.1997, S. 26, Erw. II.e, nicht veröffentlicht, beide betreffend Durchsetzung der Gemeindebauordnung und der Verhinderung rechtswidrigen Bauens, nicht veröffentlicht. Die Ordre-Public-Klausel sichert die Durchsetzung von Grundwerten der nationalen Rechtsordnung, vgl. StGH 1983/1, Urteil vom 15.9.1983, LES 1984, S. 61 (62); VBI 1979/27, Entscheidung vom 24.10.1979, LES 1982, S. 63 (64); VBI 1979/27, Entscheidung vom 24.10.1979, LES 1981, S. 60.

¹⁹ Vgl. VBI 1995/46, Entscheidung vom 13.9.1995, LES 1996, S. 22 (23); StGH 1977/9, Entscheidung vom 21.11.1977, LES 1977, S. 53 (55); LGVK G 7/79, Entscheidung vom 22.5.1979, LES 1981, S. 91 (96 f.). Die LGVK G 18/82, Entscheidung vom 26.11.1982, LES 1985, S. 26 hat festgehalten, dass ein öffentliches Interesse an der Zusammenlegung von kleinen Waldparzellen bestehe, da damit die Bewirtschaftung des Waldes erleichtert werde.

²⁰ Vgl. VBI 1995/46, Entscheidung vom 13.9.1995, LES 1996, S. 22 (23).

²¹ Vgl. StGH 1985/11, Urteil vom 2.5.1988, LES 1988, S. 94 (99); StGH 1963/1, Urteil vom 17.10.1963, ELG 1962–66, S. 204 (206). Der österreichische VfGH hat mit Erkenntnis vom 18.12.1992, G 329/91, ÖJZ 1993, S. 775 (776) zu Recht das öffentliche Interesse bei Ladenschlussregelungen hervorgehoben.

²² Vgl. VBI 1994/44, Entscheidung vom 9.11.1994, LES 1995, S. 44 (45).

²³ Vgl. StGH 1981/7, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 59 (61); LGVK G 6/90, Entscheidung vom 4.10.1990, LES 1992, S. 67 (69); LGVK G 6/74, Entscheidung vom 15.2.1975, ELG 1973–78, S. 8 (11); StGH 1975/4, Urteil vom 15.9.1975, ELG 1973–78, S. 388 (394); StGH, Urteil vom 6.10.1960, ELG 1955–61, S. 151 (155 f.); StGH, Urteil vom 6.10.1960, ELG 1955–61, S. 161 (168 f.); StGH, Urteil vom 6.10.1960, ELG 1955–61, S. 169 (176).

²⁴ Vgl. StGH 1977/9, Entscheidung vom 21.11.1977, LES 1981, S. 53 (55).

²⁵ Vgl. StGH 1995/34, Urteil vom 24.5.1996, LES 1997, S. 78 (84 f.).

²⁶ Vgl. StGH 1987/20, Urteil vom 3.5.1988, LES 1988, S. 136 (137), z.B. Förderung des Fremdenverkehrs; so auch der österreichische VfGH vom 23.6.1993, G 250/92, ÖJZ 1994, S. 670 (672).

Öffentliches Interesse

- *fiskalische Interessen*; der Staat muss die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung seiner Aufgaben beschaffen und diese Mittel wirtschaftlich einsetzen können²⁷ (Art. 24 Abs. 2 LV). Im Sinne einer antizyklischen Steuerpolitik ist es im öffentlichen Interesse, dass der Staat in guten Zeiten sogar Steuerüberschüsse erzielt²⁸.
- Weitere Interessen: Bevorzugung der Landesangehörigen gegenüber den Ausländern beim Grundstückerwerb²⁹ oder Schutz vor übermässiger Überfremdung³⁰; Erhaltung einer Landwirtschaft zur Selbstversorgung³¹.
- Die Rechtssicherheit³² und die Rechtsbeständigkeit von Verfügungen³³ stellen ebenfalls gewichtige öffentliche Interessen dar.

Eine besondere Kategorie öffentlicher Interessen stellen die von der Landesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention vorbehaltenen Grundrechtsschranken dar³⁴. Die Landesverfassung weist die Grundrechtsschranken nur als Vorbehalte zugunsten des Gesetzgebers aus; sie normiert aber keine besonderen öffentlichen Interessen, welche Eingriffe in Grundrechte rechtfertigen³⁵. Die Rechtslage unter-

²⁷ Vgl. VBI 1995/46, Entscheidung vom 13.9.1995, LES 1996, S. 22 (23). Allerdings kann das fiskalische Interesse keine Enteignung rechtfertigen, vgl. Beck, Enteignungsrecht, S. 42 f. Nach Fehr, S. 233 können fiskalische Interessen niemals öffentliche Interessen sein; diese Aussage trifft indes nicht zu.

²⁸ Vgl. StGH 1987/12, Urteil vom 11.11.1987, LES 1988, S. 4 (5 f.); StGH 1995/35, Urteil vom 27.6.1996, LES 1997, S. 85 (88 f.).

²⁹ Vgl. LGVK G 7/90, Entscheidung vom 4.10.1990, LES 1992, S. 69 (71); LGVK G 8/83, Entscheidung vom 30.12.1983, LES 1985, S. 31; LGVK G 14/82, Entscheidung vom 9.7.1982, LES 1983, S. 103.

³⁰ Vgl. VBI 1995/79, Entscheidung vom 7.2.1996, LES 1996, S. 125 (128) "gewichtige öffentliche Interessen"; VBI 1994/27, Entscheidung vom 28.9.1994, LES 1995, S. 34 (35); VBI 1995/51, Entscheidung vom 4.10.1995, LES 1995, S. 35 (36) "gewichtige öffentliche Interessen"; StGH 1975/5, Entscheidung vom 25.10.1976, Stotter, Verfassung, S. 47, Ziff. 30.

³¹ Vgl. LGVK G 1/75, Entscheidung vom 11.4.1975, ELG 1973–78, S. 26 (28); StGH 1974/2, Urteil vom 27.5.1974, ELG 1973–78, S. 365 (366).

³² Vgl. das besonders eindrückliche Beispiel StGH 1992/13–15, Urteil vom 23.6.1995, LES 1996, S. 10 (20 f.). Der Staatsgerichtshof traf mit der E 1979/1 (V) ein Fehlurteil, welches in den folgenden Jahren zu einem "verfahrensrechtlichen Durcheinander" führte, "welches für den liechtensteinischen Rechtsstaat wohl einmalig ist". Die Situation wurde mit dem angeführten Urteil nunmehr geklärt.

³³ Vgl. StGH 1992/13–15, Urteil vom 23.6.1995, LES 1996, S. 10 (19).

³⁴ Vgl. z.B. zu den Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit gemäss Art. 40 LV und Art. 10 Abs. 2 EMRK, StGH 1994/8, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 23 (26) = ZBl. 1995, S. 117 (120) = EuGRZ 1994, S. 607 (610).

³⁵ Siehe z.B. die Formulierungen zum Hausrecht des Art. 32 Abs. 2 LV "ausser den vom Gesetz bestimmten Fällen", zum Eigentumsrecht des Art. 34 Abs. 1 LV "Konfiskationen finden nur in den vom Gesetze bestimmten Fällen statt", und Enteignung gemäss Art. 35 Abs. 1 LV, wenn es das "öffentliche Wohl" erheische. Insgesamt verweisen die Regelungen zu den Grundrechtsschranken gewissermassen "blanko" auf den Gesetzgeber, der das öffentliche Interesse konkretisiert.

Wichtigste Kategorien öffentlicher Interessen

scheidet sich damit wesentlich von der Europäischen Menschenrechtskonvention, welche in den ähnlich lautenden Schrankenvorbehalten der Abs. 2 der Art. 8-11 EMRK³⁶ ausdrücklich folgende Interessen erwähnen:

- nationale Sicherheit,
- öffentliche Ruhe und Ordnung,
- wirtschaftliches Wohl des Landes,
- Verteidigung der Ordnung und die Verhinderung von strafbaren Handlungen,
- Schutz der Gesundheit und der Moral
- Schutz der Rechte und Freiheiten,
- Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Nachrichten,
- Ansehen und Unparteilichkeit der Rechtsprechung sowie andere Interessen.

Die Konventionsorgane haben in einer reichhaltigen Rechtsprechung diese öffentlichen Interessen konkretisiert³⁷. So hat beispielsweise der Gerichtshof festgehalten, dass der soziale Schutz von Mietern ein berechtigtes Ziel sei und dass dieses Ziel daher das wirtschaftliche Wohl des Landes und den Schutz der Rechte anderer fördere³⁸. Die Einräumung der Grundrechte erfolgt im öffentlichen Interesse. Es ist somit folgerichtig, dass die Menschenrechtskonvention auch die legitimen öffentlichen Interessen zur Grundrechtseinschränkung erwähnt.

Dagegen kann Art. 14 LV, wonach der Staat die Volkswohlfahrt fördert und unter anderem für den Schutz der wirtschaftlichen Interessen des Volkes sorgt, nur als allgemeine Klausel für das öffentliche Interesse

³⁶ Und in der Eigentumsgarantie des Art. 1 Abs. 1 des von Liechtenstein nicht ratifizierten ersten Zusatzprotokolls zur Menschenrechtskonvention; vgl. zum öffentlichen Interesse für Eigentumseinschränkungen das Urteil *Pressos Compania Naviera S.A. u.a. gegen Belgien* vom 20.11.1995, *Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A*, vol 332, § 37 = *ÖJZ* 1996, S. 276; VfGH v. 2.12.1993, G 175, 176/92, *ÖJZ* 1995, S. 277. Zum öffentlichen Interesse für Beschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit des Art. 10 EMRK: VfGH vom 2.3.1994, B 2045/92-7, *EuGRZ* 1995, S. 34 (35); VfGH vom 28.9.1995, G 249/94, *EuGRZ* 1995, S. 664 (667). Zum öffentlichen Interesse für Beschränkungen des Briefgeheimnisses des Art. 8 EMRK: VfGH vom 2.12.1993, G 134/93-6, *EuGRZ* 1995, S. 71; VfGH vom 8.3.1994, G 112/93-12, *EuGRZ* 1995, S. 121 (123).

³⁷ Vgl. an Stelle vieler, Urteil *Markt intern Verlag gegen Deutschland* vom 20.11.1989, *Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A*, vol 165, § 31 (= *EuGRZ* 1996, S. 305).

³⁸ Vgl. Urteil *Velosa Barreto gegen Portugal* vom 21.11.1995, *Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A*, vol 334, § 25 = *ÖJZ* 1996, S. 316.

Öffentliches Interesse

schlechthin angesehen werden³⁹; ein spezifisches öffentliches Interesse ist in dieser allgemeinen Formulierung – ähnlich wie beim Zweckartikel des Art. 2 der schweizerischen Bundesverfassung – nicht verankert. Die Rechtsprechung hat sich freilich gerne auf diesen praktischen und bequemen Artikel gestützt und ihn etwa als Polizeigeneralklausel⁴⁰ oder als Klausel für ein öffentliches Interesse angerufen⁴¹.

V. Bewertung der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts hat eine ganze Anzahl konkreter, von der Verfassung und Gesetzgebung ausgewiesener öffentlicher Interessen benannt. In der konkreten Rechtsanwendung ist es freilich entscheidend, nicht nur die betroffenen privaten und öffentlichen Interessen zu nennen, sondern auch die *Interessenabwägung vorzunehmen*. Hier zeigt es sich in der Praxis, dass die Begründung der Gerichtsurteile häufig unzulänglich ist. Es ist namentlich im einzelnen darzutun, warum ein Interesse überwiegt. Diese Interessenabwägung ist deshalb bedeutsam, weil sie direkt zum Verhältnismässigkeitsgrundsatz führt.

³⁹ In diesem Sinne andeutungsweise VBI 1994/11, Entscheidung vom 27.4.1994, LES 1994, S. 122 (125); anders StGH-Entscheidung vom 15.12.1948, Stotter, Verfassung, S. 17, Ziff. 1.

⁴⁰ Vgl. S. 198.

⁴¹ Vgl. StGH 1985/11, Urteil vom 2.5.1988, LES 1988, S. 94 (99); StGH 1977/9, Entscheidung vom 21.11.1977, LES 1981, S. 53 (55).

§ 13 Verhältnismässigkeitsprinzip

I. Begriff

Das Verhältnismässigkeitsprinzip fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen unter "möglichster Schonung"¹ der Rechte und Freiheiten der einzelnen getroffen werden. Die staatlichen Massnahmen müssen demnach geeignet und notwendig sein, um das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Die Freiheitsbeschränkung darf nicht weiter gehen, als es das öffentliche Interesse erfordert².

Das Verhältnismässigkeitsprinzip steht in einem engen Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse. Beruht nämlich eine Massnahme nicht auf einem konkreten öffentlichen Interesse, so erweist sie sich vornherein als unzulässig, und die Frage der Verhältnismässigkeit stellt sich gar nicht. Das Verhältnismässigkeitsprinzip wägt die Interessen qualifiziert ab; es ist auf tatsächlich bestehende öffentliche und private Interessen angewiesen.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gilt im gesamten öffentlichen Recht. Er hat sich zwar bei den Eingriffen in Grundrechte entfaltet; heute gilt das Verhältnismässigkeitsprinzip aber auch in der Leistungsverwaltung sowie im gesamten Bereich der Rechtsetzung³. "In der Beurteilung dieser Fragen hat der Gesetzgeber allerdings einen erheblichen Spielraum politischer Gestaltungsfreiheit. Der Gesetzgebung liegen notwendigerweise Beurteilungen, Prognosen und Wertungen zugrunde, zu denen in erster Linie der Gesetzgeber selbst aufgerufen ist"⁴.

¹ Antonioli/Koja, S. 613.

² Vgl. StGH 1973/1, Entscheidung vom 26.3.1973, Stotter, Verfassung, S. 23 f., Ziff. 10; StGH 1986/11, Urteil vom 6.5.1987, LES 1988, S. 45 (49); StGH 1985/11, Urteil vom 2.5.1988, LES 1988, S. 94 (99); vgl. ferner VBI 1990/19 und 1990/20, Entscheidung vom 2.5.1990, LES 1991, S. 85 (89). Der Staatsgerichtshof verwendet in StGH 1994/18, Urteil vom 22.6.1995, LES 1995, S. 122 (130) den Begriff des "Übermassverbots", wie er zum Teil in Deutschland und in Österreich gebraucht wird. Übermassverbot und Verhältnismässigkeitsprinzip bedeuten in der Sache dasselbe. In der Schweiz wird das Übermassverbot aber in der älteren Literatur und Rechtsprechung mit dem Teilgebot der Erforderlichkeit identifiziert, vgl. so noch Hangartner II, S. 86.

³ Vgl. Adamovich/Funk, S. 165 f.; Fehr, S. 266; Häfelin/Müller Nr. 491 und z.B. BGE 96 I 242, 112 Ia 70.

⁴ StGH 1985/11, Urteil vom 2.5.1988, LES 1988, S. 94 (100).

Verhältnismässigkeitsprinzip

In diesem Sinne hat es der Staatsgerichtshof beispielsweise als verhältnismässig angesehen, eine Pflichtmitgliedschaft bei der Gewerbe- und Wirtschaftskammer vorzusehen⁵.

II. Verankerung

Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist allgemein nicht ausdrücklich in der liechtensteinischen Rechtsordnung verankert. Es gilt aber gleichwohl als allgemeiner oder allenfalls sogar als verfassungsrechtlicher Rechtsgrundsatz⁶. Dies ergibt sich namentlich aus den Grundrechtsgewährleistungen und insbesondere aus dem Rechtsgleichheitsgebot des Art. 31 Abs. 1 LV⁷. Der Staatsgerichtshof und die Verwaltungsbeschwerdeinstanz haben sich zwar zur Frage des Ranges des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht geäußert. Die Ansiedlung des Grundsatzes auf der Stufe der Verfassung drängt sich aber aus folgenden Gründen auf.

Die je ähnlich lautenden Absätze 2 der Art. 8–11 EMRK behalten Eingriffe in diese Rechte vor, “die in einer demokratischen Gesellschaft” “notwendig” (Art. 8, 9, 11 EMRK) oder “unentbehrlich” (Art. 10 EMRK) sind. Dies bedeutet nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, dass ein Eingriff in diese Rechte dem Erfordernis des Verhältnismässigkeitsprinzips genügen muss. Der Gerichtshof umschrieb diese Prüfung im Urteil Vogt gegen Deutschland prägnant⁸:

“Das Adjektiv ‘unentbehrlich’ i.S.d. Art. 10 Abs. 2 impliziert das Vorliegen einer ‘dringenden gesellschaftlichen Notwendigkeit’. Die Vertragsstaaten haben bei der Feststellung des Vorliegens dieser Notwendigkeit einen gewissen Beurteilungsspielraum, der jedoch mit der

⁵ Vgl. StGH 1985/11, Urteil vom 2.5.1988, LES 1988, S. 94 (100).

⁶ Gstöhl, S. 146; Fehr, S. 266. Die Verhältnismässigkeit wird indessen in Spezialgesetzen als für den dortigen Sachbereich geltender Grundsatz angeordnet, so etwa durch Art. 22 PolG für das polizeiliche Handeln, Art. 112 Abs. 3 und 4 LVG für das Zwangsvollstreckungsverfahren, vgl. S. 158 ff., Art. 135 Abs. 3 und 5 LVG betreffend den Einsatz der Schusswaffe oder Art. 136 Abs. 3 LVG betreffend sämtliche Zwangsmittel.

⁷ Vgl. Adamovich/Funk, S. 166; Beck, Enteignungsrecht, S. 46; Häfelin/Müller Nr. 489; BGE 102 Ia 71.

⁸ Urteil vom 26.9.1995; Publications de la Cour Européenne des Droits de l’Homme, Série A, vol 323, § 52 m.H. = EuGRZ 1995, S. 597.

Verankerung

Rechtsaufsicht auf europäischer Ebene Hand in Hand geht, die sowohl das Recht als auch die das Recht anwendenden Entscheidungen umfasst (...).

Bei der Ausübung seiner Kontrollfunktion besteht die Aufgabe des Gerichtshofs nicht darin, den Platz der zuständigen innerstaatlichen Behörden einzunehmen, sondern darin, die von ihnen im Rahmen ihres Ermessensspielraumes getroffenen Entscheidungen nach Art. 10 zu überprüfen. Das heisst nicht, dass sich die Kontrolle darauf beschränkt, festzustellen, ob der beklagte Staat sein Ermessen in angemessener Weise, sorgfältig und in gutem Glauben ausübte; der Gerichtshof muss den Anlass zur Beschwerde gebenden Eingriff im *Lichte des gesamten Falles prüfen und feststellen, ob er 'in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit verfolgten legitimen Zweck' stand und ob die von den innerstaatlichen Behörden zur Rechtfertigung angeführten Gründe 'relevant und ausreichend sind'*".

Die Eigentumsgarantie gemäss Art. 1 Abs. 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Menschenrechtskonvention, von Liechtenstein zwar nicht ratifiziert, statuiert ebenfalls das Verhältnismässigkeitsprinzip⁹:

“Ein Eingriff in die Achtung des Eigentums muss ein faires Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses der Gemeinschaft und den Erfordernissen des Schutzes der Grundrechte des einzelnen beachten. (...) Insbesondere muss eine vernünftige Verhältnismässigkeitsbeziehung zwischen den eingesetzten Mitteln und dem Ziel bestehen, das durch jegliche Massnahmen, mit der einer Person ihr Eigentum entzogen wird, verwirklicht werden soll.”

Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist demnach für den Sachbereich der Grundrechtseingriffe bereits im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet und insofern für alle EMRK-Vertragsstaaten verbindlich. Allerdings sind die Anforderungen dieses europä-

⁹ Urteil *Pressos Compania Naviera S.A. u.a. gegen Belgien* vom 20.11.1995, *Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A*, vol 332, § 38 m.H. = ÖJZ 1996, S. 276; vgl. ferner: Urteil *Spadea und Scalabrino gegen Italien* vom 28.9.1994, *Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A*, vol 315-B, § 33 m.H. = ÖJZ 1996, S. 191.

Verhältnismässigkeitsprinzip

ischen Verhältnismässigkeitsprinzips nicht so hoch, wie jene des in Liechtenstein geltenden Verhältnismässigkeitsprinzips. Denn die Konvention überlässt den Mitgliedstaaten einen erheblichen Beurteilungsspielraum hinsichtlich verhältnismässiger Massnahmen¹⁰. Die Menschenrechtskonvention hat damit im liechtensteinischen Verwaltungsrecht nur eine sekundäre Bedeutung als Minimalstandard. Zunächst ist stets das durch die nationale Rechtsprechung umgesetzte Verhältnismässigkeitsgebot heranzuziehen.

III. Bestandteile des Verhältnismässigkeitsprinzips

1. Grundsatz

Eine Massnahme wahrt das Verhältnismässigkeitsprinzip, wenn sie die Anforderungen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit kumulativ erfüllt¹¹. Im Gebührenrecht konstituiert das Äquivalenzprinzip den Grundsatz der Verhältnismässigkeit¹².

2. Geeignetheit (Eignung, Zwecktauglichkeit)

Die Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, um den im öffentlichen Interesse angestrebten Erfolg überhaupt zu erreichen. Entfaltet die Massnahme im Hinblick auf das anvisierte Ziel überhaupt keine Wirkungen, so ist sie zweckuntauglich¹³.

¹⁰ Vgl. R. MacDonald, *The Margin of Appreciation*, in: R. St. J. MacDonald a.o., *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht 1993, S. 83 ff.

¹¹ Vgl. StGH 1985/11, Urteil vom 2.5.1988, LES 1988, S. 94 (99); Fehr, S. 268 ff.; Antonioli/Koja, S. 615; Höfling, S. 99; Häfelin/Müller Nr. 492 ff. Der österreichische VfGH, Erkenntnis v. 11.3.1994, G 73/93 u.a., ÖJZ 1995, S. 471 (473 m.w.H.) fordert, dass eine Massnahme "zur Zielerreichung geeignet und adäquat ist und sie auch sonst sachlich gerechtfertigt werden kann" (vgl. auch VfGH v. 17.6.1992, G 45/91, ÖJZ 1993, S. 176). Es handelt sich um eine andere Formulierung für denselben Prüfungsmaassstab. Auch das deutsche Bundesverfassungsgericht nimmt exakt diese Prüfung vor, vgl. BVerfG vom 9.8.1995, I. Senat, EuGRZ 1996, S. 42 (48 f.); BVerfGE 66, S. 337 (354 f.); BVerfGE vom 13.12.1994, II. Senat, EuGRZ 1995, S. 73 (74 f.).

¹² Vgl. S. 181.

¹³ Vgl. Höfling, S. 99; Fehr, S. 268 f.

3. Erforderlichkeit

Die Verwaltungsmassnahme muss im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein; sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme den angestrebten Erfolg ebenfalls erreicht¹⁴.

Die Erforderlichkeit hat eine *sachliche, räumliche, zeitliche und personelle Komponente*¹⁵. Dies bedeutet beispielsweise, dass in *personeller Hinsicht* das gelindeste aller Mittel anzuwenden ist, indem etwa eine jugendgefährdende Kinovorführung nicht verboten wird, sondern mit einer Altersbegrenzung erlaubt wird¹⁶. Oder in *zeitlicher Hinsicht* darf eine Massnahme nicht länger dauern, als der Zweck sie erfordert. In *räumlicher Hinsicht* ist beispielsweise ein Bauverbot wegen Lawinengefahr auf jenes Gebiet einzugrenzen, in dem die Lawinengefährdung tatsächlich besteht. Schliesslich darf etwa in *sachlicher Hinsicht* nicht eine Bewilligung ganz verweigert werden, wenn mit einer Nebenbestimmung¹⁷ der Zweck der Massnahme ebenfalls erreicht wird. Im Prüfungswesen bedeutet das Gebot sachlicher Erforderlichkeit, dass das in der Prüfung geforderte Wissen gegenüber dem späteren Verwendungszweck nicht ausser jedem Verhältnis stehen darf¹⁸. Ein weiteres Paradebeispiel für die sachliche Erforderlichkeit ist das Gebot des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens für widerrechtlich errichtete Bauten. Diese müssen nur dann abgerissen werden, wenn eine nachträgliche Baubewilligung nach den gesetzlichen Bestimmungen gar nicht möglich ist. Ansonsten kann sie nachträglich bewilligt werden und bestehen bleiben¹⁹.

¹⁴ Vgl. VBI 1995/43, Entscheidung vom 4.10.1995, LES 1996, S. 32 (34); Höfling, S. 99; Fehr, S. 269 f.; nach dem österreichischen VfGH v. 13.10.1993, B 200/92 B 1897/92, ÖJZ 1995, S. 274 (275) führt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Enteignungsrecht dazu, dass den Enteignungswerber eine Verhandlungspflicht trifft. Erst wenn sich das Grundstück nicht freiwillig erwerben lässt, darf zur Enteignung geschritten werden.

¹⁵ Vgl. Hangartner II, S. 86; Häfelin/Müller Nr. 496 ff.; vgl. auch Antoniulli/Koja, S. 615.

¹⁶ Vgl. Häfelin/Müller Nr. 512.

¹⁷ Vgl. S. 119 ff.

¹⁸ Vgl. VBI 1990/39, Entscheidung vom 20.5.1992, LES 1993, S. 31 (33).

¹⁹ Vgl. VBI 1979/25, Entscheidung vom 29.4.1981, LES 1983, S. 5 (7).

4. Zumutbarkeit

Nebst den beiden Grundsätzen der Geeignetheit und Erforderlichkeit wird zusätzlich verlangt, dass die Verwaltungsmassnahme zumutbar ist. D.h. sie muss ein vernünftiges Verhältnis von angestrebtem Ziel oder Zweck und Freiheitseingriff wahren; die Zumutbarkeit wird deshalb auch als *Verbot des Missverhältnisses* bezeichnet. Es handelt sich um eine *Zweck-Mittel-Relation*²⁰: Zwischen dem öffentlichen Interesse an der Massnahme und den durch den Eingriff beeinträchtigten privaten Interessen des einzelnen ist eine wertende Abwägung vorzunehmen. Diese sorgt dafür, dass die Behörde die Zweckverfolgung dann aufgibt, "wenn das an sich geeignete und erforderliche Mittel, gemessen an seiner Eingriffsintensität, nicht mehr tragbar erscheint"²¹. So bilden beispielsweise ausstehende Abgabenschulden für Ausländer keinen Ausweisungsgrund²². Diese Massnahme ist im Hinblick auf künftige Abgabenschulden womöglich geeignet und erforderlich. Sie wahrt aber die Zweck-Mittel-Relation nicht mehr, da der Eingriff der Ausweisung zur Wahrung von öffentlichen Interessen an genügenden Staatseinnahmen nicht zumutbar ist.

Die Zumutbarkeit wird in der schweizerischen Literatur auch mit "Verhältnismässigkeit im engeren Sinne" bezeichnet. Von diesem Sprachgebrauch, der sich bislang in der Rechtsprechung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts kaum eingebürgert hat, ist auch in Zukunft abzusehen, da er den Sachverhalt undeutlich und missverständlich bezeichnet²³.

Die Erforderlichkeit und die Zumutbarkeit lassen sich nicht immer einfach unterscheiden. Für die Zumutbarkeit ist charakteristisch, dass

²⁰ Vgl. Antonioli/Koja, S. 615; Fehr, S. 253 ff. (260 f., 270 f.).

²¹ Antonioli/Koja, S. 615.

²² Vgl. VBI 1979/17, Entscheidung vom 31.5.1979, LES 1981, S. 59. Die VBI schränkt die Aussage ein, "solange nicht der Nachweis erbracht ist, dass erfolglos betrieben wurde". Selbst wenn dies der Fall ist, wäre eine Ausweisung krass unverhältnismässig und diskriminierend. Denn der Staat muss zur Eintreibung seiner Steuerforderungen die Exekutionsordnung befolgen. Er darf nicht auf dem Umweg über sachlich nicht zusammenhängende administrative Nachteile seine Forderungen eintreiben, vgl. zur Durchsetzung der Verfügungen S. 158 ff.

²³ Vgl. Häfelin/Müller Nr. 514.

Bestandteile des Verhältnismässigkeitsprinzips

eine wertende Abwägung der betroffenen privaten und öffentlichen Interessen stattfindet. In der Praxis werden diese drei Bestandteile des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht immer exakt auseinandergehalten. Oft wird aufgrund einer zu sehr verallgemeinernden Gesamtprüfung festgehalten, dass eine Massnahme (un-)verhältnismässig sei.

§ 14 *Treu und Glauben im öffentlichen Recht*

I. Begriff und Verankerung

Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Die staatlichen Behörden und die einzelnen haben in ihren Rechtsbeziehungen aufeinander Rücksicht zu nehmen.

Der Grundsatz von Treu und Glauben ist im öffentlichen Recht nicht ausdrücklich festgehalten. Die Rechtslage unterscheidet sich damit vom Privatrecht, welches in Art. 2 Abs. 1 PGR und Art. 2 Abs. 1 SR jedem auferlegt, in der Ausübung seiner Rechte und in der Erfüllung seiner Pflichten nach Treu und Glauben zu handeln. Art. 2 Abs. 1 PGR und Art. 2 Abs. 1 SR umschreiben letztlich einen elementaren Grundsatz der gesamten Rechtsordnung, der sowohl im öffentlichen als auch im Privatrecht gilt. "Das Gebot des Handelns nach Treu und Glauben bedeutet eine Verpflichtung zu korrektem, rücksichtsvollem und vertrauenswürdigem Verhalten im Rechtsverkehr zwischen Bürger und Gemeinwesen"¹. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz, der Staatsgerichtshof und der Oberste Gerichtshof lassen daher den Grundsatz von Treu und Glauben auch im gesamten öffentlichen Recht gelten. Er wird mitunter aus Art. 31 Abs. 1 LV "abgeleitet"², als Verfassungsprinzip der Fairness anerkannt³ oder als "allgemeiner Rechtsgrundsatz" aufgefasst⁴, und zum Teil wird seine Rechtsgrundlage offengelassen⁵. Soweit der Grundsatz den einzelnen Rechte einräumt, lässt er sich auf Art. 31 Abs. 1 LV abstützen; er hat also einen grundrechtlichen Charakter. Soweit der Grundsatz von Treu und Glauben den einzelnen Pflichten auferlegt, lässt er sich nicht auf Art. 31 Abs. 1 LV abstützen, denn diese Bestim-

¹ Vgl. StGH 1979/7, Gutachten vom 11.12.1979, LES 1981, S. 116 (118).

² Vgl. z.B. StGH 1984/2/V, Urteil vom 20.11.1990, LES 1992, S. 4 (8); StGH 1979/7, Gutachten vom 11.12.1979, LES 1981, S. 116 (118); VBI 1978/20, Entscheidung vom 9.5.1979, LES 1981, S. 11; StGH 1977/1, Urteil vom 7.3.1977, ELG 1973–1978, S. 414 (420); StGH 1966/11, Urteil vom 17.11.1966, ELG 1962–66, S. 266 (269). Offengelassen noch in VBI 1946/12, Entscheidung vom 10.9.1946, ELG 1946–47, S. 60 (63); Adamovich/Funk, S. 60.

³ Vgl. OGH S 8/93–26, Beschluss vom 29.11.1993, LES 1994, S. 26 (31); OGH 2 C 264/87–29, Beschluss vom 29.1.1990, LES 1991, S. 91 ff. (99, 110).

⁴ Vgl. StGH 1982/119, Urteil vom 10.2.1983; Stotter, Verfassung, S. 55 f., Ziff. 67.

⁵ StGH 1992/13–15, Urteil vom 23.6.1995, LES 1995, S. 10 (18 f.); Gstöhl, S. 146; Höfling, S. 225 unter Hinweis auf StGH 1988/20, Urteil vom 27.4.1989, LES 1989, S. 125 (129) lässt deshalb die Frage nach der allenfalls verfassungsrechtlichen Qualität von Treu und Glauben offen.

Vertrauensschutz

mung dient ausschliesslich dem Schutz der einzelnen gegenüber dem Staat⁶. Treu und Glauben ist ein in allen Rechtsgebieten gültiger allgemeiner Rechtsgrundsatz, der auf der Stufe des formellen Gesetzes steht.

Im privatrechtlichen Verkehr des Gemeinwesens mit den einzelnen gelten die Grundsätze aus Art. 2 Abs. 1 PGR und Art. 2 Abs. 1 SR direkt, weil hier die öffentliche Hand als Trägerin von Privatrechten grundsätzlich der Privatrechtsordnung unterworfen ist⁷.

Der Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht hat zwei verschiedene Ausprägungen:

- Die eine schützt das Vertrauen des einzelnen in behördliche Zusicherungen (Vertrauensschutz) und
- die andere verbietet dem einzelnen ein widersprüchliches Verhalten und den Rechtsmissbrauch gegenüber den Behörden.

II. Vertrauensschutz

1. Grundsatz

Aus Art. 31 Abs. 1 LV wird der Grundsatz "abgeleitet", dass der einzelne einen Anspruch auf Schutz seines berechtigten Vertrauens auf behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen des einzelnen begründendes, Verhalten der Behörden hat⁸.

Der Vertrauensschutz ist an folgende, kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen geknüpft.

2. Vertrauensgrundlage

Eine sachlich zuständige Behörde hat durch ihr Verhalten, namentlich eine spezifische Auskunft, beim Betroffenen Vertrauen erweckt. Die

⁶ Zu undifferenziert in dieser Hinsicht StGH 1979/7, Gutachten vom 11.12.1979, LES 1981, S. 116 (118).

⁷ Vgl. Adamovich/Funk, S. 149.

⁸ Vgl. StGH 1979/7, Gutachten vom 11.12.1979, LES 1981, S. 116 (118); StGH 1992/1, Urteil vom 17.11.1992, nicht veröffentlicht, zit. bei Höfling, S. 227, Anm. 131; VBI 1996/25, Entscheidung vom 5.12.1996, LES 1997, S. 109 (112 f.). Vgl. ferner grundlegend das Urteil des Eidg. Versicherungsgerichts vom 24.2.1994, in: Sozialversicherungsrecht – Rechtsprechung 1994 AHV Nr. 11 m.H., BGE 118 Ia 254.

Treu und Glauben im öffentlichen Recht

Auskunft muss im Hinblick auf einen "konkreten Fall zu einem präzisen Sachverhalt erteilt werden"⁹. In diesem Sinne bilden etwa Regierungserklärungen, Deklarationen, Programmsätze und politische oder finanzielle Planungen in der Regel keine genügende Vertrauensgrundlage¹⁰. Genehmigungsbedürftige und damit noch nicht rechtskräftige Planungen der Gemeinden bilden ebenfalls keine Vertrauensgrundlage. Denn die Regierung als Genehmigungsinstanz kann Änderungen und Ergänzungen verlangen¹¹. Allerdings kann ein Verhalten einer zuständigen Gemeindebehörde die noch fehlende Zustimmung der Landesbehörden überbrücken und eine Vertrauensbindung bewirken¹². Dabei wird selbstverständlich vorausgesetzt, dass dem Bauwerber die Zuständigkeit der Landesbehörden nicht bekannt war und diese auch nicht ohne weiteres ersichtlich war. Denn die allfällige Unzuständigkeit der handelnden Behörde darf für den einzelnen nicht erkennbar sein. Zont beispielsweise die Gemeinde ein Gebiet gemäss dem ergangenen Genehmigungsvorbehalt der Regierung nicht um, so verstösst dies mangels Vertrauensgrundlage nicht gegen Treu und Glauben¹³. Im übrigen gelten befristete Zusagen nur für den Zeitraum, für den sie eingeräumt wurden. Nach Ablauf der Frist muss der einzelne damit rechnen, dass die Behörde die frühere Zusage abändert¹⁴.

Wurden einem einzelnen im Hinblick auf die berechneten Kosten eines Bauvorhabens Subventionen zugesichert, so gestattet es die Berufung auf Treu und Glauben nicht, wegen Kostenüberschreitungen eine erhöhte Subvention zu erlangen. Da überhaupt keine Zusicherung für eine erhöhte Subvention vorliegt, kommt der Anspruch aus Treu und Glauben gar nicht zum Tragen¹⁵. Wird umgekehrt einem Grundeigentümer die Einzonierung seines Bodens in die Bauzone mündlich von der zuständigen Behörde zugesichert, so ist dies verbindlich und die Ge-

⁹ StGH 1982/119, Urteil vom 10.2.1983, Stotter, Verfassung, S. 55 f., Ziff. 67; vgl. auch VBI 1996/25, Entscheidung vom 5.12.1996, LES 1997, S. 109 (113); VBI 1996/31, Entscheidung vom 17.7.1996, LES 1997, S. 164 (168).

¹⁰ Vgl. StGH 1979/7, Gutachten vom 11.12.1979, LES 1991, S. 116 (118).

¹¹ Vgl. Art. 3 Abs. 4 BauG.

¹² Vgl. VBI 1995/21, Entscheidung vom 5.7.1995, LES 1995, S. 137 (141).

¹³ Vgl. StGH 1992/9, Urteil vom 23.11.1993, LES 1994, S. 35 (37).

¹⁴ Vgl. VBI 1994/50, Entscheidung vom 14.12.1994, LES 1995, S. 46 (47) zu einer befristeten Milchkontingentserhöhung.

¹⁵ Vgl. VBI 1985/34, Entscheidung vom 17.6.1987, LES 1988, S. 10 (19).

Vertrauensschutz

meinde darf nicht einfach davon abweichen¹⁶. Selbstverständlich muss sich die mündliche Zusage einwandfrei beweisen lassen; in der Praxis bestehen vielfach Beweisprobleme¹⁷. In der Regel ergeben nur schriftliche Zusagen eine beweismässig ausreichende Vertrauensgrundlage¹⁸.

3. Guter Glaube

Der Betroffene muss *gutgläubig* sein. Das bedeutet, dass er um die Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage nicht wusste und sie auch bei gehöriger Sorgfalt nicht erkennen konnte¹⁹. Die verlangte Sorgfalt richtet sich nach den Kenntnissen und der Erfahrung des Betroffenen. So sind beispielsweise an die Sorgfaltspflicht von Rechtsanwälten wesentlich erhöhte Anforderungen zu stellen als an jene von juristischen Laien²⁰.

4. Nachteilige und unwiderrufliche Dispositionen

Der einzelne muss im Hinblick auf die erteilte Auskunft *nachteilige Dispositionen getroffen haben, die unwiderruflich sind oder zu Schaden führen*²¹. Allerdings muss die Auskunft für das Vornehmen der Dispositionen kausal gewesen sein. Hatte sich der Betroffene auch ohne Auskunft zur nachteiligen Disposition entschlossen oder stand ihm gar keine andere Handlungsmöglichkeit offen, so fehlt es an der Kausalität²².

¹⁶ Vgl. VBI 1978/20, Entscheidung vom 9.5.1979, LES 1981, S. 11. Vorbehalten bleibt, dass der Bauwerber die Zuständigkeit der Landesbehörden gemäss Art. 3 Abs. 4 BauG nicht kannte, vgl. VBI 1995/21, Entscheidung vom 23.11.1993, LES 1994, S. 35 (37). Diese bürgerfreundliche Rechtsprechung steht allerdings mit der Fiktion der allgemeinen Gesetzeskenntnis im Widerspruch, vgl. S. 57.

¹⁷ Vgl. zur Beweislastverteilung S. 269 f.

¹⁸ Vgl. als Beispiel VBI 1995/21, Entscheidung vom 5.7.1995, LES 1995, S. 137 (141).

¹⁹ Vgl. StGH 1970/2, Urteil vom 11.1.1971, ELG 1967-72, S. 256 (261); VBI 1995/21, Entscheidung vom 5.7.1995, LES 1995, S. 137 (141); VBI 1996/31, Entscheidung vom 17.7.1996, LES 1997, S. 164 (168).

²⁰ Vgl. Häfelin/Müller Nr. 571.

²¹ Vgl. StGH 1979/7, Gutachten vom 11.12.1979, LES 1981, S. 116 (118); VBI 1995/21, Entscheidung vom 5.7.1995, LES 1995, S. 137 (141); VBI 1996/25, Entscheidung vom 5.12.1996, LES 1997, S. 109 (113); VBI 1996/31, Entscheidung vom 17.7.1996, LES 1997, S. 164 (168).

²² Vgl. Rhinow/Krähenmann, S. 242.

5. Interessenabwägung

Sind die Voraussetzungen für eine Verbindlichkeit einer unrichtigen behördlichen Auskunft alle erfüllt, so sind gleichwohl die involvierten *öffentlichen Interessen* an der korrekten Rechtsanwendung und die *privaten Interessen* am Vertrauensschutz gegeneinander abzuwägen²³. Überwiegt das öffentliche Interesse an der Durchsetzung des geltenden Rechts, so kann ein allenfalls entstehender Schaden mit einer Amtshaftung abgegolten werden, sofern deren Voraussetzungen gegeben sind.

6. Keine Änderung der Rechtslage

Treu und Glauben schützen nicht vor der *Änderung der Rechtslage*²⁴. Der Gesetzgeber ist vielmehr frei, eine neue Einschätzung der Lage mit andern Rechtsfolgen zu verknüpfen. Er kann dabei verlangen, dass etwa Tätigkeiten, für die früher eine Bewilligung ohne weiteres zu erlangen war, heute an verschärfte Bewilligungsvoraussetzungen geknüpft werden. Der Gesetzgeber erleichtert in der Regel den Übergang vom alten zum neuen Recht, indem er in den Übergangsbestimmungen eines novellierten Gesetzes bestimmt, dass die unter dem alten Recht bestanden Rechte weiterhin aufrecht erhalten bleiben. Der Staatsgerichtshof hat dazu geäußert, der Gesetzgeber sei verpflichtet, eine Interessenabwägung zwischen "einem möglichst raschen Vollzug des neuen Rechts und dem Vertrauen der Bürger auf die bisherige Rechtslage" durchzuführen²⁵. Dies bedeutet freilich noch nicht, dass stets ein Anspruch auf Übergangsbestimmungen besteht²⁶. Erlässt der Gesetzgeber eine angemessene Übergangsordnung, so scheidet jedenfalls die Anrufung des Vertrauensschutzes und der Rechtsgleichheit gegen Gesetzesänderungen aus²⁷.

²³ Vgl. Häfelin/Müller Nr. 578; BGE 101 Ia 331.

²⁴ Vgl. StGH 1982/119, Urteil vom 10.2.1983, Stotter, Verfassung, S. 55 f., Ziff. 67; VBI 1996/25, Entscheidung vom 5.12.1997, LES 1997, S. 109 (113); VBI 1991/70, Entscheidung vom 12.12.1991, LES 1992, S. 65 (66); VBI 1996/31, Entscheidung vom 17.7.1996, LES 1997, S. 164 (168).

²⁵ StGH 1992/1, Urteil vom 17.11.1992, zit. bei Höfling, S. 227, Anm. 131.

²⁶ Vgl. Höfling, S. 226 f.

²⁷ Vgl. VBI 1993/8, Entscheidung vom 15.3.1995, LES 1995, S. 134.

III. Verbot widersprüchlichen Verhaltens und des Rechtsmissbrauchs

Das Verbot widersprüchlichen Verhaltens beinhaltet eine allgemeine "Verpflichtung zu korrektem, rücksichtsvollem und vertrauenswürdigem Verhalten im Rechtsverkehr zwischen Bürger²⁸ und Gemeinwesen"²⁹. Dieses Gebot redlichen Verhaltens bindet sowohl den einzelnen als auch alle staatlichen Behörden.

Der *einzelne* ist im Verkehr mit den staatlichen Behörden an den Grundsatz von Treu und Glauben gebunden; er darf das eigene unredliche Verhalten nicht ausnützen³⁰. So ist es beispielsweise widersprüchlich, wenn jemand im Grundverkehrsverfahren geltend macht, er wolle eine Parzelle zur Errichtung einer Betriebsstätte erwerben, von dieser Parzelle aber gemäss geltendem Baurecht ein beträchtlicher Teil wegen der geltenden Zonenordnung gar nicht überbaut werden kann³¹. Dagegen verstösst es nicht gegen Treu und Glauben, wenn auf dem Wege der Volksinitiative bereits früher gefällte Volksentscheide wieder in Frage gestellt werden³².

Auch die *Behörden* sind an das Verbot widersprüchlichen Verhaltens gebunden³³. So darf eine Behörde bei der Auslegung von Parteierklärungen nicht nur auf den buchstäblichen Sinn des Ausdrucks abstellen, sondern sie "hat die Erklärung nach der Absicht der Partei so zu verstehen, wie es der Übung des redlichen Verkehrs entspricht"³⁴. Ferner dürfen die Behörden nicht ohne qualifizierte Gründe auf eine von ihnen geschaffene Vertrauensgrundlage zurückkommen. Hier handelt es sich um eine Anwendung des bereits behandelten Vertrauensschutzes³⁵.

²⁸ Selbstverständlich gilt der Grundsatz nicht für den "Bürger" allein, sondern für alle Personen, die einem Verfahren in Liechtenstein unterworfen sind.

²⁹ StGH 1979/7, Gutachten vom 11.12.1979, LES 1981, S. 116 (118).

³⁰ Vgl. StGH 1979/7, Gutachten vom 11.12.1979, LES 1981, S. 116 (118); OGH S 8/93-26, Beschluss vom 29.11.1993, LES 1994, S. 26 (31); OGH 2 C 264/87-29, Beschluss vom 29.1.1990, LES 1991, S. 91 ff. (99, 109).

³¹ Vgl. den Sachverhalt gemäss LGVK G 2/81, Entscheidung vom 3.7.1981, LES 1982, S. 199 (200). Siehe ferner LGVK G 13/77, Entscheidung vom 28.2.1978, LES 1980, S. 45 (46 f.) zur Auslegung des Begriffs "ganz oder zu einem wesentlichen Teil".

³² Vgl. StGH 1984/2, Urteil vom 30.4.1984, LES 1985, S. 65 (69).

³³ Vgl. Häfelin/Müller Nr. 588 ff.

³⁴ Vgl. Adamovich/Funk, S. 60 und 387 unter Hinweis auf VwGH 27.2.1985, 82/01/0210 und VfSlg. 8606/1979.

³⁵ Vgl. S. 235 ff.

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

Der Grundsatz von Treu und Glauben beinhaltet als spezifische Ausprägung auch das Verbot des Rechtsmissbrauchs. Art. 2 Abs. 2 PGR und Art. 2 Abs. 2 SR umschreiben diesen elementaren Grundsatz der gesamten Rechtsordnung, der auch im öffentlichen Recht gilt. Rechtsmissbrauch liegt insbesondere vor, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verfolgung von Interessen eingesetzt wird, welche dieses Rechtsinstitut gar nicht schützen will³⁶. So liegt beispielsweise ein Rechtsmissbrauch vor, wenn eine Ausländerin eine Ehe mit einem Landesbürger eingeht, um die Vorschriften über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zu umgehen. Das Rechtsmissbrauchsverbot verbietet ferner die zweckwidrige Inanspruchnahme von Rechtsschutz. So besteht in keinem Falle eine Beschwerdelegitimation nur zu Zwecken "experimenteller Jurisprudenz"³⁷. Ein Rechtsmissbrauch darf allerdings nicht leichthin angenommen werden, sondern er muss sich offenkundig, d.h. qualifiziert äussern³⁸.

³⁶ Vgl. das klassische Urteil des Eidg. Versicherungsgerichts, EVGE 1951, S. 205 ff. betreffend die Hinterlassenenrente für eine Frau, die ihren Ehemann getötet hat. Der schweizerische Bundesgesetzgeber hat mit dem Erlass des Invalidenversicherungsgesetzes 1960 (Art. 82) das AHV-Gesetz entsprechend ergänzt und in Art. 18 Abs. 1 einen zweiten Satz eingefügt: "Hat eine Witwe oder Waise den Tod des Versicherten vorsätzlich oder grobfahrlässig herbeigeführt, so können die Renten dauernd oder vorübergehend verweigert, gekürzt oder entzogen werden".

³⁷ VfsG, 9344/1982 und dazu Adamovich/Funk, S. 60; vgl. VBI 1994/1, Entscheidung vom 16.3.1994, LES 1994, S. 118 (119); BGE 122 II 98 m.H.

³⁸ Vgl. StGH 1984/2, Urteil vom 30.4.1984, LES 1985, S. 65 (69).

4. Teil: Verfahrensgrundsätze

§ 15 Allgemeine Verfahrensgarantien und Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

I. Überblick

Die rechtliche Zuordnung der Handlungen der Verwaltung¹ ist von entscheidender Bedeutung, weil das erstinstanzliche und das nachfolgende streitige Verwaltungsverfahren auf Verfügungen (Verwaltungsakte) ausgerichtet sind. Andere Handlungsformen der Verwaltung sind nicht mittels Beschwerde anfechtbar. Allerdings gibt es gewisse Ersatzbehelfe, welche dem einzelnen unter Umständen eine Überprüfung der anderen Handlungsformen der Verwaltung gestatten.

Dem Erlass des Verwaltungsakts ist das *erstinstanzliche, nichtstreitige Verwaltungsverfahren* vorgelagert. Dieses *nichtstreitige* Verwaltungsverfahren betrifft die Vorbereitung und den Erlass von erstinstanzlichen Verfügungen durch Verwaltungsbehörden. Zur Vorbereitung gehören etwa die Einreichung von Gesuchen seitens einzelner, die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, das Anhören der Betroffenen, das Einholen von Stellungnahmen anderer Behörden und von Experten. Nach der Abklärung des Sachverhalts wird die Verfügung in einer bestimmten Form und mit einer Begründung *eröffnet*.

Ist der Betroffene mit einer derart erlassenen Verfügung nicht einverstanden, so folgt das *streitige* Verwaltungsverfahren. Dieses betrifft die Anfechtung von Verwaltungsakten mittels Beschwerde bei einer übergeordneten Verwaltungsbehörde oder einer Gerichtsstanz. Das Verwaltungsverfahrensrecht regelt unter anderem die Fragen der Beschwerde-

¹ Vgl. §§ 5–8, S. 112 ff.

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

frist, der Beschwerdelegitimation, der Notwendigkeit einer Beschwerdebegründung, der Zuständigkeit und der Überprüfungsbefugnis der Beschwerdeinstanz sowie der Wirkungen des Beschwerdeentscheids. Diese Zusammenhänge werden in § 16 dargestellt. Diejenigen Grundsätze, die allgemein in jedem Verfahren gelten, werden in diesem Paragraphen vorgestellt.

Das Verwaltungsverfahrensrecht ist für das materielle Verwaltungsrecht von grösster Bedeutung:

- Das gesamte materielle Verwaltungsrecht wird mittels der Regeln des Landesverwaltungspflegegesetzes angewandt und auf diese Weise umgesetzt.
- Das Landesverwaltungspflegegesetz hat für eine effektive Durchsetzung des materiellen Verwaltungsrechts zu sorgen, damit die vom Gesetzgeber bestimmten gesetzlichen Ziele auch wirklich erreicht werden.
- Das Verwaltungsverfahren soll den rechtsstaatlichen Vollzug des materiellen Verwaltungsrechts garantieren.
- Das Verwaltungsverfahren dient dem Rechtsschutz der einzelnen, indem es diesen einen Anspruch auf faire Behandlung gewährt und die Beachtung des materiellen Rechts und der Grundrechte im Verfahren sicherstellt.

II. Verfahrensabschnitte

1. Allgemeines

Das Verwaltungsverfahren vor jeder Instanz kann im Grunde genommen in drei bzw. vier Abschnitte aufgegliedert werden, die nacheinander folgen². Die Verfahrensstadien umfassen alle Schritte, die eine Behörde zu unternehmen hat, bis eine Verfügung bzw. ein Beschwerdeentscheid oder ein Urteil erlassen und vollstreckt werden kann. Das Landesverwaltungspflegegesetz unterscheidet die folgenden Verfahrensstadien³:

² Vgl. Walter/Mayer Nr. 259; so auch die Systematik des Landesverwaltungspflegegesetzes: II. Hauptstück: I.G. Verfahrenseinleitung; II.A. Ermittlungsverfahren und II.B. Schlussverfahren.

³ Vgl. Rhinow/Koller/Kiss-Peter, S. 149 ff.

2. Einleitung

Die Verwaltung oder Private können gemäss Art. 47 Abs. 1 LVG das Verwaltungsverfahren einleiten. Die Verwaltung leitet das Verfahren beispielsweise von Amtes wegen im Falle der Steuerveranlagung oder eines Führerausweisentzuges ein. Eine Privatperson verlangt ein Verfahren, indem sie etwa ein Baugesuch einreicht oder indem ein Student um ein Stipendium nachsucht. Umgekehrt wird das Verfahren auf Entfernung einer rechtswidrigen Baute oder auf Rückzahlung zuviel bezahlter Stipendien von Amtes wegen eingeleitet.

Im *streitigen* Verfahren muss ein Rechtsstreit zuerst anhängig gemacht werden. Dies geschieht gemäss Art. 90 Abs. 1 LVG regelmässig durch Einreichung einer Beschwerde. Darin kommt ein bestimmtes Begehren um Rechtsschutz zum Ausdruck. Die den Prozess anstrebende Partei ist in der Verwaltungsrechtspflege meist ein Privater. In dieser ersten Phase werden ein bestimmter Sachverhalt und dessen rechtliche Würdigung behauptet und allenfalls Beweise anboten. So kann beispielsweise ein Student eine Beschwerde gegen die Abweisung seines Stipendiengesuchs einreichen, weil das Einkommen seiner Eltern geringer sei, als von der Behörde angenommen.

3. Ermittlung

Das Ermittlungsverfahren ist in den Art. 54 bis 77 LVG detailliert geregelt. Die Ermittlung stellt die Grundlagen für den Entscheid bereit. Die Behörden ermitteln den Sachverhalt, die beteiligten Personen, allfällige Streitpunkte und die Rechtsgrundlagen. Im Beispiel des bereits erwähnten Stipendiengesuchs klärt die Behörde die zulässigen Beweismittel⁴, die Einkommensverhältnisse des Studenten sowie seiner Eltern ab. Ferner stellt der zuständige Beamte oder Richter die Rechtsquellen bereit. Die angerufene Instanz prüft von sich aus ihre örtliche und sachliche Zuständigkeit⁵. Im Falle einer Befangenheit haben die betroffenen Behördenmitglieder in den Ausstand zu treten⁶.

⁴ Vgl. S. 267 ff.

⁵ Vgl. S. 261 ff.

⁶ Vgl. S. 264 ff.

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

Nach dem Grundsatz der *wechselseitigen Bindung der Behörden und Gerichte an ihre Entscheidungen* muss der Sachverhalt nicht in jedem Fall vollständig ermittelt werden. Auch sind die daraus fliessenden Rechtsfolgen nicht erneut zu prüfen, wenn eine Behörde oder ein Gericht denselben Tatbestand schon rechtskräftig entschieden hat und dieser Sachverhalt in einem andern Verfahren relevant wird. In diesem Sinne kann eine Verwaltungsentscheidung über einen erfolgten Kirchenaustritt für die zivilrechtliche Rechtsgültigkeit einer Ehe relevant sein⁷. Oder einem Ausländer kann wegen einer strafrechtlichen Verurteilung die Aufenthaltsbewilligung nicht mehr verlängert werden⁸. Dieser Grundsatz der wechselseitigen Bindung setzt aber voraus, dass das zeitlich vorausgegangene Verfahren die Garantien für die Feststellung der objektiven Wahrheit bietet. Insbesondere muss den von der Vorfragenentscheidung Betroffenen am vorgängigen Verfahren das rechtliche Gehör eingeräumt worden sein; ansonsten ist die Vorfragenentscheidung nicht verbindlich⁹. Dieses Abstellen auf den in einem andern Verfahren rechtskräftig festgestellten Sachverhalt ist mit Art. 79 Abs. 1 LVG vereinbar. Denn diese Bestimmung schreibt nicht vor, wie die Regierung das Ergebnis der Beweiserhebungen zu würdigen hat¹⁰.

4. Beendigung des Verfahrens durch Entscheidung

Nach der Ermittlung werden die erhobenen Beweise gewürdigt, d.h. der zutreffende und relevante Sachverhalt wird festgelegt. Dieses "Schlussverfahren" ist in den Art. 78 bis 88 LVG ausführlich geordnet. Dabei werden die gesetzlichen Normen im Hinblick auf den Sachverhalt ausgelegt. Aus der Subsumtion des Sachverhalts unter den gesetzmässig umschriebenen Tatbestand resultiert die Rechtsfolge. Die Entscheidung ist die verbindliche Antwort der zuständigen Instanz auf das durch den Privaten oder die Verwaltung ausgelöste Verfahren. Ist nur ein einzelner Beamter oder Richter zuständig, so geht das Entscheidungsverfahren formlos

⁷ Vgl. OGH 2 C 75/71, Urteil vom 9.11.1973, ELG 1973-78, S. 259.

⁸ Vgl. VBI 1995/79, Entscheidung vom 7.2.1996, LES 1996, S. 125.

⁹ Vgl. OGH 2 C 75/71, Urteil vom 9.11.1973, ELG 1973-78, S. 259 (260); VBI 1995/79, Entscheidung vom 7.2.1996, LES 1996, S. 125 (126 f.).

¹⁰ Vgl. VBI 1995/85, Entscheidung vom 6.3.1996, LES 1996, S. 134 (135). In diesem Urteil ist allerdings der Grundsatz der wechselseitigen Bindung nicht angesprochen worden.

Rechtsstaatliche Verfahrensgarantien

vor sich. Sind Kollegialbehörden zuständig, so wird der "Fall" im Kollegium beraten und schliesslich wird förmlich mit Mehrheitsbeschluss eine Entscheidung gefällt. Die ausgefertigte Entscheidung muss bestimmten Formvorschriften genügen¹¹.

5. Verwaltungsbotsverfahren

Das in den Art. 48 bis 53 LVG geregelte Verwaltungsbotsverfahren ist ein rasches Verfahren, bei welchem der Ermittlungsabschnitt stark gekürzt wird¹². Denn nach der Einleitung folgt unmittelbar das Schlussverfahren. Wird gegen das Verwaltungsbot ein Einspruch gemäss Art. 50 LVG eingereicht, so ist das übliche Verfahren mit einer ausführlichen Ermittlung durchzuführen. Die Einsprache führt also dazu, dass der Betroffene an allen Garantien des ordentlichen Verfahrens teilhat¹³.

III. Rechtsstaatliche Verfahrensgarantien aus Art. 31, 43 LV und nach der EMRK

1. Allgemeines

Die Rechtsprechung hat aus Art. 31 und 43 LV in einer langjährigen Entwicklung prozessuale Grundrechte "abgeleitet", welche immer zu beachten sind, wenn eine Privatperson an einem Verwaltungs-, Straf- oder Zivilverfahren beteiligt ist. Im Grunde genommen handelt es sich um ungeschriebene Grundrechte, die bei Art. 31 und 43 LV angesiedelt werden. Diese Garantien gelten als Minimalstandard einer rechtsstaatlichen Verfahrensgesetzgebung. Selbstverständlich gehen zusätzliche Garantien aus den Prozessgesetzen diesen minimalen Ansprüchen vor.

Die Europäische Menschenrechtskonvention enthält ebenfalls eine Reihe wichtiger Verfahrensgarantien, welche den Schutzbereich des Art. 31 und 43 LV teilweise ergänzen, nämlich:

¹¹ Vgl. S. 260.

¹² Vgl. StGH vom 14.11.1949, ELG 1947-54, S. 221 (223); Antonioli/Koja, S. 610, 800 f.

¹³ Vgl. StGH vom 14.11.1949, ELG 1947-54, S. 221 (223); in Österreich ist der Anwendungsbereich des dazu parallelen Mandats gemäss § 57 Abs. 1 AVG viel enger. Als Rechtsmittel sieht § 57 Abs. 2 AVG die Vorstellung vor, vgl. Antonioli/Koja, S. 800; Walter/Mayer Nr. 569 ff.

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

- Art. 5 EMRK (Schutz vor Freiheitsentziehung und Verfahrensgarantien beim Entzug der Freiheit)¹⁴,
- Art. 6 EMRK (Verfahrensgarantien bei Straf-, Zivil- und Verwaltungsverfahren), wobei aber Liechtenstein eine Reihe von Verfahrensgesetzen ausdrücklich vorbehält¹⁵,
- Art. 13 EMRK (Recht auf eine wirksame Beschwerde),
- Verfahrensgarantien aus den Abs. 2 der Art. 8 bis 11 EMRK, wonach die Einschränkung dieser Grundrechte mit einer genügenden Gerichtskontrolle kompensiert werden muss¹⁶.

2. Verbot der Rechtsverweigerung, der Rechtsverzögerung und des überspitzten Formalismus

a) Verbot der formellen Rechtsverweigerung

Das Verbot der formellen Rechtsverweigerung ergibt sich nicht nur aus Art. 31 Abs. 1 und 43 LV, sondern zusätzlich auch aus Art. 6 Abs. 1 und

¹⁴ Vgl. dazu aus liechtensteinischer Sicht: Batliner, EMRK, S. 134.

¹⁵ Vgl. Batliner, EMRK, S. 133, 150 ff.; Claudia Westerdiek, Die Vorbehalte Liechtensteins zur Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ 1983, S. 549 ff. Vgl. zu den (ungültigen) österreichischen Vorbehalten: VfGH vom 5.12.1996, G 9/96, EuGRZ 1997, S. 169 (171) und zu den (ungültigen) schweizerischen Vorbehalten zu Art. 6 EMRK: BGE 118 Ia 473 ff.

¹⁶ Der Gerichtshof hat in mehreren Urteilen das Erfordernis einer genügenden gesetzlichen Grundlage vor dem Hintergrund des nachfolgend gewährten Rechtsschutzes betrachtet. So hat der Gerichtshof zu Art. 8 Abs. 2 EMRK im Urteil Klaas gegen Deutschland, Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A, vol 28, § 55 (= EuGRZ 1979, S. 286) festgehalten: Die Werte einer demokratischen Gesellschaft müssen "so gewissenhaft wie möglich innerhalb der Kontrollverfahren beachtet werden, wenn nicht die Grenzen des Notwendigen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 überschritten werden sollen. Einer der Grundwerte der demokratischen Gesellschaft ist die Vorherrschaft des Rechts, auf welche sich die Präambel der Konvention ausdrücklich bezieht (...). Der Grundsatz der Vorherrschaft des Rechts hat unter anderem zum Inhalt, dass ein Eingriff der Exekutive in die Rechte des einzelnen einer wirksamen Kontrolle unterliegen muss, die normalerweise, zumindest in letzter Instanz, von der rechtsprechenden Gewalt sichergestellt werden muss, da diese die Garantien der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und eines ordnungsgemässen Verfahrens bietet." Der Gerichtshof hat diese Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 EMRK in weiteren Urteilen bestätigt (vgl. bereits das Urteil Golder gegen Vereinigtes Königreich, Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A, vol 18, § 34 am Ende; Urteil Silver gegen Vereinigtes Königreich, Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A, vol 61, §§ 88, 90, 113.) und auf Art. 1 Abs. 2 ZP 1 EMRK erstreckt (vgl. Urteil Sporrang und Lönnroth gegen Schweden, Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A, vol 62, §§ 69 ff.).

Rechtsstaatliche Verfahrensgarantien

Art. 13 EMRK. Danach darf das Beschwerderecht nicht nur formeller Art sein, sondern muss einen tatsächlich wirksamen Gehalt in Form einer Sachentscheidung haben¹⁷.

Formelle Rechtsverweigerung liegt vor, wenn ein Anspruch auf ein Verfahren besteht und die Behörde sich weigert, dieses trotz des Begehrens eines Berechtigten an Hand zu nehmen und zu behandeln. Sei es, dass die Behörde die Behandlung des Begehrens ablehnt oder sei es, dass sie das Gesuch stillschweigend nicht behandelt¹⁸. Das Verbot der Rechtsverweigerung erfasst die schlichte Untätigkeit einer Gerichts- oder Verwaltungsbehörde, die ein Urteil, einen Beschwerdeentscheid oder einen Verwaltungsakt erlassen müsste.

Eine *Rechtsverweigerung* kommt aber nicht nur zustande, wenn die Behörde untätig bleibt, sondern auch, *wenn sie nicht im gesetzlich geforderten Mass tätig wird*. Dies trifft zu, wenn der entscheidungsrelevante Sachverhalt überhaupt nicht oder fehlerhaft abgeklärt wird¹⁹ oder die Kognition unzulässigerweise beschränkt wird²⁰. So muss die Verwaltungsbeschwerdeinstanz alle Tatsachen-, Rechts- und Ermessensfragen überprüfen (Art. 100 Abs. 2 LVG)²¹. Eine rechtliche oder faktische Bindung an vorinstanzliche Entscheide würde eine formelle Rechtsverweigerung beinhalten²². Gleichwohl bedeutet es keine formelle Rechtsverweigerung, wenn die Regierung als Beschwerdeinstanz auf die besondere Sachkenntnis der Gemeindebehörden, welche die ört-

¹⁷ Vgl. StGH 1994/26, Urteil vom 27.6.1996, LES 1996, S. 195 (202); StGH 1989/5, Urteil vom 3.11.1989, LES 1990, S. 48 (51 f.); StGH 1982/31, Urteil vom 15.10.1982, LES 1983, S. 105; StGH 1982/31/V, Urteil vom 10.2.1983, LES 1983, S. 118 f. In StGH 1988/4, Urteil vom 30./31.5.1990, LES 1991, S. 1 (4) definiert der Staatsgerichtshof die Rechtsverweigerung als eine schwere Verletzung des formellen Rechts (unter Hinweis auf StGH 1961/1, Urteil vom 12.6.1961, nicht veröffentlicht); VBI 1996/74, Entscheidung vom 10.1.1997, S. 11, Erw. II.c), nicht veröffentlicht.

¹⁸ Grundlegend StGH 1991/12a und 1991/12b, Urteil vom 23.6.1994, LES 1994, S. 96 (97) unter Hinweis auf Müller, Grundrechte, S. 261 f.; StGH 1995/5, Urteil vom 27.6.1996, LES 1997, S. 1 (8); StGH 1989/14, Urteil vom 31.5.1990, LES 1992, S. 1 (3); StGH 1978/3, Urteil vom 24.4.1980, LES 1980, S. 28 (31).

¹⁹ Vgl. StGH 1961/1, Entscheidung vom 12.6.1961, S. 5, nicht veröffentlicht; VBI 1996/74, Entscheidung vom 10.1.1997, S. 11, Erw. II.c), nicht veröffentlicht.

²⁰ Vgl. StGH 1991/12a und 1991/12b, Urteil vom 23.6.1994, LES 1994, S. 96 (97).

²¹ Vgl. VBI 1955/2, ELG 1955-61, S. 21; VBI 1954/9, ELG 1947-54, S. 5; StGH 1978/11, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 99 (102).

²² A.A. VBI 1964/19, Entscheidung vom 12.1.1966, ELG 1962-66, S. 7; VBI 1961/8, ELG 1955-61, S. 20 f.; VBI 1954/10, ELG 1947-54, S. 5; vgl. aber VBI 1960/11, ELG 1955-61, S. 20, wo die drei Instanzen verschiedene Meinungen vertraten, schloss sich die Verwaltungsbeschwerdeinstanz der lokalen Behörde, der Gemeindevorsteherung, an.

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

lichen Verhältnisse besser kennen, abstellt. Es ist deshalb zulässig, dass die Regierung bei der Sammlung des rechtserheblichen Sachverhalts von den Darlegungen der Gemeindevertretung nur zurückhaltend abweicht²³. Es ist dagegen eine formelle Rechtsverweigerung, wenn die Regierung die Beschwerde der Vorinstanz zur Beurteilung übergibt und ihren Beschwerdeentscheid dieser Beurteilung zugrunde legt²⁴.

Der allgemein gehaltene Vorwurf, dass das Vorbringen eines Beschwerdeführers nicht mit genügender Ausführlichkeit behandelt wurde, kann noch keine formelle Rechtsverweigerung dartun. Vielmehr muss detailliert begründet und nachgewiesen werden, dass auf eine bestimmte entscheidungsrelevante Behauptung oder Tatsache nicht eingegangen wurde, so dass der Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzt ist²⁵.

b) Verbot des überspitzten Formalismus

Eine andere Art der Rechtsverweigerung liegt vor, wenn eine Behörde aufgrund *überspitzt formal angewandter Verfahrensregelungen* auf ein Gesuch oder eine Beschwerde nicht eintritt. Das Verfahrensrecht "hat grundsätzlich der Verwirklichung des materiellen Rechtes zu dienen"²⁶. Verfahrens- und Prozessvorschriften sind notwendig, damit das materielle Recht durchgesetzt und geschützt werden kann. "Formvorschriften dürfen nie derart interpretiert und angewendet werden, dass sie zum Selbstzweck werden"²⁷ und damit im Ergebnis die Durchsetzung und Anwendung des materiellen Rechts verhindern²⁸.

Das Verbot des überspitzten Formalismus wird als ein ungeschriebenes oder abgeleitetes Verfassungsprinzip betrachtet, das der

²³ VBI 1995/43, Entscheidung vom 4.10.1995, LES 1996, S. 32 (34); Nell, S. 158 und Anm. 385. Ebenfalls keine formelle Rechtsverweigerung liegt vor, wenn ein Staat die Kategorie der gerichtsfreien Hoheitsakte schafft; allerdings darf eine Instanz nicht von sich aus die Behandlung einer politisch gefärbten Beschwerde ablehnen. Die gerichtsfreien Hoheitsakte müssen sich auf gesetzliche Grundlagen stützen, vgl. Ritter, S. 105 ff., insb. S. 110; Kley, Rechtsschutz, S. 267 ff.; vgl. dazu auch S. 100, 286.

²⁴ Vgl. VBI 1996/94, Entscheidung vom 10.1.1997, S. 10 f., Erw. II.d), nicht veröffentlicht.

²⁵ Vgl. StGH 1991/12a und 1991/12b, Urteil vom 23.6.1994, LES 1994, S. 96 (97); StGH 1984/2, Urteil vom 30.4.1984, LES 1985, S. 65 (67). Vgl. zum Anspruch auf eine genügende Begründung von Entscheidungen S. 258 ff.

²⁶ StGH 1992/ 13–15, Urteil vom 23.6.1995, LES 1996, S. 10 (19).

²⁷ StGH 1992/ 13–15, Urteil vom 23.6.1995, LES 1996, S. 10 (19).

²⁸ Vgl. Art. 27 Abs. 1 LV und StGH 1992/8, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 77 (81), welcher Art. 27 LV allerdings nicht anführt.

Rechtsstaatliche Verfahrensgarantien

Staatsgerichtshof anerkennt²⁹. Danach dürfen Verfahrens- und Prozessvorschriften jedoch nicht derart überspannt werden, dass sie dem einzelnen den Zugang zu einem Verfahren und damit zum materiellen Recht übermäßig erschweren oder sogar verhindern³⁰. In der Sachentscheidung müssen die rechtlich relevanten Anträge oder Beschwerdegründe behandelt und entschieden werden³¹. Ein unzulässiger Formalismus liegt beispielsweise vor, wenn ein fehlerhafter Beschwerdeantrag und dessen Begründung zwar in der Replik verbessert wurde, die angerufene Instanz aber gleichwohl nicht auf die Beschwerde eintritt³². Ein nicht behebbarer Mangel in der Aktivlegitimation darf in zweiter oder letzter Instanz "nur zur Aufhebung und Rückweisung der unterinstanzlichen Entscheidung führen. Eine formelle Zurückweisung der Beschwerde stellt eine Verweigerung der Sachentscheidung mit der Folge der Rechtskraft ... dar"³³.

c) Verbot der Rechtsverzögerung

Rechtsverzögerung liegt vor, wenn eine zum Handeln verpflichtete Behörde ein Verfahren über Gebühr verschleppt und damit dem Betroffenen sein materielles Recht abschneidet³⁴. Eine Rechtsverzögerung durch eine überlange Verfahrensdauer verletzt ebenfalls Art. 31 LV³⁵ und Art. 43 LV³⁶. Die angemessene Dauer beurteilt sich nach der Natur

²⁹ Vgl. StGH 1995/11, Urteil vom 22.6.1995, LES 1996, S. 1 (6); StGH 1992/ 13–15, Urteil vom 23.6.1995, LES 1996, S. 10 (19); StGH 1995/10, Urteil vom 23.5.1996, LES 1997, S. 9 (17) zur Ableitung aus Art. 31 Abs. 1 LV; vgl. auch Höfling, S. 243 zur Anspruchsgrundlage des Art. 43 LV.

³⁰ Vgl. grundlegend StGH 1992/8, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 77 (81 f.).

³¹ Vgl. Art. 80 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 LVG und dazu StGH 1978/11, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 99 (102).

³² Vgl. StGH 1995/11, Urteil vom 22.6.1995, LES 1996, S. 1 (6).

³³ StGH 1989/5, Urteil vom 3.11.1989, LES 1990, S. 48 (51).

³⁴ Vgl. StGH 1984/14, Urteil vom 28.5.1986, LES 1987, S. 36 (40 f.); Hoch, *Verfahrensgarantien*, S. 115. Der Staatsgerichtshof hatte allerdings eine Verfahrensdauer von drei Jahren und zehn Monaten als formelle Rechtsverweigerung bewertet. Dies ist nicht richtig, da eine Rechtsverzögerung vorliegt. Bei der formellen Rechtsverweigerung weigert sich die Behörde, überhaupt einen Sachentscheid zu fällen; vgl. aber VBI 1966/7, Entscheidung vom 4.4.1966, ELG 1962–66, S. 31.

³⁵ Vgl. VBI 1994/44, Entscheidung vom 9.11.1994, LES 1994, S. 44.

³⁶ Vgl. StGH 1984/14, Urteil vom 28.05.1986, LES 1987, S. 36 (40). Höfling, S. 244 macht darauf aufmerksam, dass die verfassungsrechtliche Verortung des Verbots der Rechtsverzögerung unklar ist.

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

der zu behandelnden Sache sowie aus der Gesamtheit der Umstände³⁷. Wartet eine Behörde eine andere Entscheidung wegen ihrer präjudizialen Bedeutung ab, so stellt dies dann keine Rechtsverzögerung dar, wenn es aus verfahrensrechtlicher Sicht zwingend war, den Ausgang des andern Beschwerdefalles abzuwarten³⁸.

Häufig führt Personalknappheit bei Gerichten und Verwaltungsbehörden zu Verfahrensverzögerungen. Der Staatsgerichtshof hatte ein zweieinviertel Jahre dauerndes Revisionsverfahren unter anderem mit der nebenamtlichen Besetzung und der grossen Geschäftslast des Gerichts gerechtfertigt³⁹. Eine derartige Begründung ist unzulässig, denn es sind Ursachen, die der Staat mit der Gerichtsorganisation und Personalausstattung setzt. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, alle Behörden und Rechtsmittelinstanzen mit genügend personellen und sachlichen Mitteln auszustatten, damit die Verfahren innerhalb angemessener Fristen abgeschlossen werden können. Erweist sich die nebenamtliche Besetzung eines Gerichts als wesentliche Hauptursache für erhebliche Verfahrensverzögerungen, so muss der Gesetzgeber, teil- oder vollamtliche Richter vorsehen. Der Staatsgerichtshof hat denn auch in einem andern Urteil⁴⁰ festgehalten, dass ein starker Aktenanfall nicht geeignet ist, das Recht auf wirksame Beschwerdeführung innert angemessener Frist abzuschneiden. Sollte es infolge der Nebenamtlichkeit der Rekursrichter der Verwaltungsbeschwerdeinstanz nicht möglich sein, innert einer Frist von etwa 14 Tagen eine Sitzung anzuberaumen, so gestattet es Art. 95 Abs. 2 und 116 LVG dem Vorsitzenden, die dringend zu entscheidende Frage der aufschiebenden Wirkung vorweg zu beurteilen⁴¹. Es geht nicht an, Rechtsverzögerungen einfach hinzunehmen. Denn die Durchsetzung des geltenden Rechts, ein erhebliches öffentliches Interesse⁴², steht auf dem Spiel.

³⁷ Vgl. VBI 1994/44, Entscheidung vom 9.11.1994, LES 1994, S. 44; Häfelin/Müller Nr. 436.

³⁸ Vgl. VBI 1994/44, Entscheidung vom 9.11.1994, LES 1994, S. 44.

³⁹ So ausdrücklich StGH 1984/11, Urteil vom 25.4.1985, LES 1986, S. 63 (67).

⁴⁰ Vgl. StGH 1982/31, Urteil vom 15.10.1982, LES 1983, S. 105; StGH 1982/31/V, Urteil vom 10.2.1983, LES 1983, S. 118 f.; Höfling, S. 244.

⁴¹ Vgl. StGH 1982/31, Urteil vom 15.10.1982, LES 1982, LES 1983, S. 105 und StGH 1982/31/V, Urteil vom 10.2.1983, LES 1983, S. 118 (119).

⁴² Vgl. unten S. 219 ff.

3. Anspruch auf rechtliches Gehör

Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs leitet sich aus der Rechtsgleichheit gemäss Art. 31 Abs. 1 Satz 1 LV ab und ist in Art. 6 Abs. 1 EMRK in Gerichtsverfahren ausdrücklich geschützt⁴³. "Dieser Anspruch gründet in der Auffassung, dass die einzelnen in einem staatlichen Verfahren nicht bloss Objekte, sondern Verfahrenssubjekte sind und in dieser Eigenschaft durch aktives Mitwirken ihre Rechte wahren können"⁴⁴. Der Anspruch auf rechtliches Gehör garantiert dem einzelnen, in einem Gerichts- oder Verwaltungsverfahren mit seinem Begehren angehört zu werden, Einsicht in die Akten zu erhalten und sich zu den wesentlichen Punkten eines belastenden Entscheids äussern zu können, also sich zum Sachverhalt in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu äussern⁴⁵.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist in den Art. 64 Abs. 3 und Art. 81 Abs. 1 LVG zumindest für den Teilbereich des Verwaltungsverfahrens positivrechtlich verankert. So hält namentlich die letztere Bestimmung fest, dass die Regierung im Schlussverfahren ihre Entscheidung nicht auf Tatsachen und Beweismittel stützen darf, von denen den beteiligten Personen nicht Kenntnis gegeben und nicht Gelegenheit zu ihrer Äusserung, sei es im Ermittlungsverfahren oder sei es im Schlussverfahren, geboten worden ist.

Das rechtliche Gehör umfasst folgende Aspekte⁴⁶:

- den Anspruch auf Kenntnissgabe und -nahme, d.h. Information von allen wesentlichen Tatsachen und Beweismitteln⁴⁷;

⁴³ Vgl. StGH 1992/8, Urteil vom 23.3.1993, Les 1993, S. 77 (79); StGH 1987/18, Urteil vom 2.5.1988, LES 1988, S. 131 (133); StGH 1991/12a und 1991/12b, Urteil vom 23.6.1994, LES 1994, S. 96 (98). Noch in StGH 1978/1, Entscheidung vom 12.6.1979, LES 1980, S. 25 ff. (28) hatte der Staatsgerichtshof nebenbei bemerkt, dass das Gehör kein verfassungsmässiges Recht sei.

Die nicht eben geradlinige Entwicklung der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs hat Höfling, S. 245-247 nachgezeichnet und kritisch beleuchtet, vgl. ferner Hoch, Verfahrensgarantien, S. 115 f.

⁴⁴ VBI 1994/20, Entscheidung vom 13.7.1994, LES 1994, S. 135 (136); ähnl. auch StGH 1996/6, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 148 (152).

⁴⁵ Vgl. StGH 1991/12a und 1991/12b, Urteil vom 23.6.1994, LES 1994, S. 96 (98); StGH 1996/6, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 148 (152); StGH 1992/8, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 77 (79); VBI 1994/20, Entscheidung vom 13.7.1994, LES 1994, S. 135 (136); VBI 1996/74, Entscheidung vom 10.1.1997, S. 11, Erw. II.c), nicht veröffentlicht; VBI 1996/5, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 142 (144).

⁴⁶ Vgl. die etwas kürzere Liste bei Höfling, S. 248.

⁴⁷ Vgl. Art. 81 Abs. 1 LVG; Höfling, S. 248.

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

- die Möglichkeit des Betroffenen, sich zu allen relevanten Gesichtspunkten zu äussern und Beweisanträge zu stellen, bevor die Anordnung ergeht⁴⁸; in diesem Sinne sind “Einbegleitungsberichte” der Unterinstanz an die Oberinstanz nicht zulässig⁴⁹; diese waren vor dem Erlass des Landesverwaltunspfleugesetzes üblich und den Betroffenen nicht zur Kenntnis gegeben worden⁵⁰;
- die Mitwirkung bei Beweiserhebungen, z.B. bei einem Augenschein und Zeugenbefragungen⁵¹. Bei besonders schwerwiegenden Verfahren kann das rechtliche Gehör sogar im Verwaltungsverfahren eine mündliche Verhandlung vor der zuständigen Behörde und eine Befragung der Zeugen gebieten⁵². Ist der Sachverhalt bereits aktenkundig und vermag eine persönliche Anhörung der Betroffenen den Sachverhalt nicht weiter zu erhellen, so besteht kein Anspruch auf Anhörung⁵³;
- die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Vorbringen der Gegenpartei und zum Ergebnis des Beweisverfahrens;
- das Akteneinsichtsrecht, wobei Einschränkungen zum Schutze berechtigter Geheimhaltungsinteressen Dritter oder überwiegender staatlicher Interessen zulässig sind⁵⁴.

⁴⁸ Vgl. StGH 1961/1, Entscheidung vom 12.6.1961, S. 5, nicht veröffentlicht; ferner BGE 107 Ia 273. Bei der Überprüfung eines Verwaltungsbots kommt das einfache Verwaltungsverfahren zur Anwendung (Art. 89 Abs. 1 LVG). Die Regierung muss daher vor der Abänderung eines Verwaltungsbots, welche die Stellung eines Beschwerdeführers verschlechtert, diesen anhören, vgl. Art. 64 Abs. 3 und Art. 81 Abs. 1 LVG und dazu VBI 1995/65, Entscheidung vom 20.12.1995, LES 1996, S. 73 (76).

⁴⁹ Vgl. Art. 95 Abs. 1 LVG.

⁵⁰ Vgl. Kommissionsbericht und Begründung zum Gesetzesentwurf über die allgemeine Landesverwaltunspflege, S. 3; siehe zu den Mängeln früher, als solche Berichte an die Hofkanzlei in Wien gingen: Quaderer, Hintergrund, S. 121. Ein solcher Bericht spielte gerade im Verfahren Nr. 18990/91, Armin Nideröst-Huber gegen die Schweiz, vor der Europäischen Kommission für Menschenrechte eine Rolle: Die Kommission sah in ihrem Bericht vom 23.10.1995 den Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK als verletzt an, weil die Bemerkungen des *judex a quo* zu Händen des Bundesgerichts dem Beschwerdeführer nicht mitgeteilt worden waren. Es handelt sich in dieser Sachkonstellation um nichts anderes als einen solchen “Einbegleitungsbericht”. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat mit Urteil vom 18.2.1997 die Rechtsansicht der Kommission bestätigt und eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK festgestellt.

⁵¹ Vgl. Art. 66 Abs. 1 LVG und auch das schweizerische Bundesgericht, BGE 119 Ia 262.

⁵² Vgl. StGH 1996/6, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 148 (152); vgl. dazu auch S. 267 ff.

⁵³ Vgl. VBI 1996/9, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 90 (92); VBI 1995/82, Entscheidung vom 6.12.1995, LES 1996, S. 131 (132).

⁵⁴ Vgl. z.B. StGH 1991/8, Urteil vom 19.12.1991, LES 1992, S. 96; BGE 112 Ia 97.

Rechtsstaatliche Verfahrensgarantien

Das rechtliche Gehör ist ein grundlegendes Element eines fairen Verfahrens⁵⁵. Es ist ein *selbständiger Anspruch formeller Natur*. Dies bedeutet, dass die Missachtung des Gehörsanspruchs selbst dann zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führt, wenn der Beschwerdeführer kein materielles Interesse an der Aufhebung nachweisen kann. Der Gehörsanspruch hängt also nicht davon ab, ob seine Einräumung zu einer anderen Beurteilung und damit zu einer Änderung des Verwaltungsakts führt. Der Gehörsanspruch setzt indessen voraus, dass in einem Verfahren die Gefahr einer persönlichen Beschwer besteht⁵⁶. Es beurteilt sich nach dem Abschluss eines gesamten Verfahrens vor allen Instanzen, ob der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden ist, "wobei auch den aus den inneren Sachgerechtigkeiten des jeweiligen Verfahrens sich ergebenden Grundsätzen Rechnung zu tragen ist. Bestimmte Aspekte schwerwiegender Art können allerdings zu einer isolierten Prüfung schon vor Abschluss des in Frage stehenden Verfahrens Anlass geben"⁵⁷.

So hat der Staatsgerichtshof die Verfahrensregel des Art. 223n Abs. 6 der alten Strafprozessordnung⁵⁸ zu Recht als dem rechtlichen Gehör und damit der Verfassung widersprechend beurteilt. Danach wurde dem Gegner des Beschwerdeführers die Beschwerdeschrift nicht zugestellt. Die Entscheidung wurde nur aufgrund des "einseitigen Rechtsmittels" in nichtöffentlicher Sitzung u.U. gegen den Beschwerdegegner gefällt⁵⁹. Es handelt sich um eine nachgerade klassische Verweigerung des rechtlichen Gehörs.

Das *Recht auf Akteneinsicht* beinhaltet die Einsichtnahme am Sitz der betreffenden Behörde; es gewährleistet aber nicht einen Anspruch auf Herausgabe der Akten⁶⁰ oder auf Zustellung von Fotokopien⁶¹. Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf "Aktenstücke"; dieser Begriff darf nun

⁵⁵ Vgl. z.B. StGH 1987/18, Urteil vom 2.5.1988, LES 1988, S. 131 (134); Höfling, S. 248.

⁵⁶ Vgl. StGH 1991/12a und 1991/12b, Urteil vom 23.6.1994, LES 1994, S. 96 (98); StGH 1992/8, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 77 (79); VBI 1994/12, Entscheidung vom 27.4.1994, LES 1994, S. 126 (127).

⁵⁷ StGH 1991/12a und 1991/12b, Urteil vom 23.6.1994, LES 1994, S. 96 (98); siehe auch StGH 1992/8, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 77. VBI 1995/82, Entscheidung vom 6.12.1995, LES 1996, S. 131 (133): "Inhalt und Umfang des Gehörsanspruchs variieren je nach Art des Sachverhalts".

⁵⁸ Vgl. LGBl. 1922/17.

⁵⁹ Vgl. StGH 1987/18, Urteil vom 2.5.1988, LES 1988, S. 131 (133).

⁶⁰ Vgl. StGH 1986/4, Urteil vom 28.10.1986, LES 1987, S. 137 (139); vgl. dazu Andreas Kley, Besprechung von BGE 120 IV 242, AJP 1994, S. 1476 f.

⁶¹ Vgl. StGH 1986/4/V, Urteil vom 5.5.1987, LES 1986, S. 139 (141).

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

allerdings nicht formalistisch verengt werden. Selbstverständlich gehört auch ein Computerprogramm auf Diskette zu den "Aktenstücken". Die Tatsache, dass es nicht auf Papier gedruckt vorliegt, gehört nicht notwendigerweise zum Begriff des "Aktenstücks"⁶². Zu den relevanten Akten gehören auch verwaltungsinterne Stellungnahmen, "soweit auf sie in der Entscheidung Bezug genommen wird"⁶³. Die Einsichtnahme kann entweder durch den Betroffenen selbst oder durch seinen Rechtsvertreter vorgenommen werden. Soweit sich das Akteneinsichtsrecht direkt auf Art. 31 Abs. 1 LV stützt, ist es als verfassungsrechtliche Minimalgarantie konzipiert, welche in keinem Verfahren unterschritten werden darf⁶⁴. Die Verfahrensgesetze können selbstverständlich über dieses Minimum hinausgehen und das Recht auf Akteneinsicht grosszügiger umschreiben⁶⁵.

Die zuständige Behörde kann, einen Beschwerdeführer befragen und die erforderlichen Schritte und Hilfestellungen leisten, damit der Beschwerdeführer sein Äusserungsrecht wahrnehmen kann. Es handelt sich um die dem österreichischen Verwaltungsverfahrenrecht entnommene sog. *Manuduktionspflicht* der Behörde für verfahrensrechtliche Fragen⁶⁶. Denn nach Art. 93 Abs. 1 LVG kann eine Beschwerde auch mündlich zu Protokoll gegeben werden, wobei der protokollaufnehmende Beamte den Beschwerdeführer über den notwendigen Beschwerdeinhalt und über die Rechtsfolgen der Unterlassung entsprechender Angaben zu belehren hat. Art. 93 Abs. 1 LVG verweist allerdings auf Art. 46 Abs. 7 LVG, wonach die Behörde das Protokollvorbringen allerdings ablehnen und die Einreichung eines Schriftsatzes verlangen kann. Die Behörde muss demnach einen Beschwerdeführer nicht zwingend befragen. Ferner kann nach Art. 96 Abs. 2 LVG der Vorsitzende der Verwaltungsbeschwerdeinstanz den Beschwerdeführer zu Protokoll einvernehmen oder ihm mittels Fristansetzung Gelegenheit

⁶² Vgl. z.B. StGH 1991/8, Urteil vom 19.12.1991, LES 1992, S. 96 (99).

⁶³ Vgl. VBI 1996/5, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 142 (144).

⁶⁴ StGH 1995/11, Urteil vom 22.6.1995, LES 1996, S. 1 (6). Die Formulierung in StGH 1985/6, Urteil vom 9.4.1986, LES 1986, S. 112 (114), wonach "der Anspruch auf Akteneinsicht nicht absolut als verfassungsmässiges Recht zu sehen" ist, erscheint zumindest als unglücklich, wenn nicht falsch. Denn dies würde bedeuten, dass das Akteneinsichtsrecht überhaupt nicht als Verfahrensgrundrecht gilt, sondern lediglich nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen.

⁶⁵ Vgl. StGH 1985/6, Urteil vom 9.4.1986, LES 1986, S. 112 (114).

⁶⁶ Vgl. § 13a AVG, Adamovich/Funk, S. 307, 387; Walter/Mayer Nr. 163.

Rechtsstaatliche Verfahrensgarantien

zur Behebung von heilbaren Mängeln geben. Behebbarer Mängel einer Beschwerdeschrift lassen sich über eine entsprechende *Befragung zu Beginn der mündlichen Verhandlung* beseitigen. Eine solche Auslegung der Art. 93 Abs. 1 i.V.m. Art. 96 Abs. 2 LVG entspricht dem aus Art. 31 Abs. 1 LV abgeleiteten Anspruch auf rechtliches Gehör⁶⁷.

Eine *Verletzung des rechtlichen Gehörs* im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren könnte im *Rechtsmittelverfahren* geheilt werden, wenn die Rechtsmittelinstanz über freie Kognition in Rechts- und Sachverhaltsfragen verfügt und dem Betroffenen die gleichen Mitwirkungsrechte wie vor erster Instanz zustehen⁶⁸. Diese Rechtsprechung ist zwar wegen des Verlustes einer Instanz für den Betroffenen ungünstig; der Staatsgerichtshof hat sie aber – wie das schweizerische Bundesgericht⁶⁹ – als verfassungsmässig anerkannt⁷⁰. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz verlässt sich indes nicht auf die Heilung der Verletzung des rechtlichen Gehörs im Rechtsmittelverfahren. Sie weist bei Verletzungen des rechtlichen Gehörs die Beschwerdesache gemäss ständiger Praxis an die Vorinstanz zurück⁷¹. Damit geht dem Beschwerdeführer keine Instanz verloren.

4. Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege

Art. 31 Abs. 1 LV beinhaltet den Anspruch, dass eine mittellose Person keine Gerichtskosten bezahlen muss und auf Kosten des Staates einen Anwalt beiziehen kann. Allerdings hängt dieser Anspruch von drei Voraussetzungen ab⁷²:

- die fragliche Partei muss *bedürftig* sein,
- der Prozess darf *nicht aussichtslos* sein und

⁶⁷ Vgl. StGH 1993/22, Urteil vom 22.6.1995, LES 1996, S. 7 (10).

⁶⁸ Vgl. StGH 1992/8, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 77 (80) unter Hinweis auf Müller, Grundrechte, S. 270 und BGE 105 Ia 195, 116 Ia 95 f.; in VBI 1995/46, Entscheidung vom 13.9.1995, LES 1996, S. 22 (25) lag ein besonderer Fall vor, der nicht Allgemeingültigkeit beanspruchen kann.

⁶⁹ Vgl. z.B. BGE 118 Ib 120 f.

⁷⁰ Vgl. StGH 1992/8, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 77 (80). In VBI 1974/20, Entscheidung vom 11.9.1974, ELG 1973–78, S. 119 wurde ein Verfahren betreffend Sozialhilfe wegen Nichtgewährung des rechtlichen Gehörs an die Regierung zurückgewiesen.

⁷¹ Vgl. z.B. VBI 1995/82, Entscheidung vom 6.12.1995, LES 1996, S. 131 (132); VBI 1996/11, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1997, S. 46 (47). Hingegen scheint die Verwaltungsbeschwerdeinstanz die Heilung einer Verletzung der Begründungspflicht von Entscheidungen zuzulassen, vgl. VBI 1996/32, Entscheidung vom 2.10.1996, LES 1997, S. 169 (173).

⁷² Vgl. StGH 1993/22, Urteil vom 22.6.1995, LES 1996, S. 7 (9).

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

– der Beizug eines Anwaltes muss *sachlich notwendig* sein; dies ist dann der Fall, wenn die Partei selber nicht rechtskundig sowie der Prozess von erheblicher Tragweite ist und schwierige Rechtsfragen aufwirft. Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege erstreckt sich auf alle Prozessrechtsgebiete⁷³. Der Staatsgerichtshof hatte nach älterer Rechtsprechung keinen allgemeinen Anspruch anerkannt. Allerdings hatte der Gesetzgeber mit der ZPO-Novelle zur Verfahrenshilfe vom 20. Dezember 1993⁷⁴ ein Recht auf einstweilige Befreiung von den Prozess- und Anwaltskosten festgelegt. Dieser Anspruch gilt nur, soweit die Betroffenen ausserstande sind, die Kosten der Führung des Verfahrens ohne Beeinträchtigung des notwendigen Unterhalts zu bestreiten und die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung nicht als offenbar mutwillig oder aussichtslos erscheint. Diese Verfahrenshilfe wird in sämtlichen zivilprozessualen Verfahren gewährt. Gerade unter diesem Aspekt sah es der Staatsgerichtshof im Hinblick auf die Rechtsgleichheit als für geboten an, auch in öffentlichrechtlichen Verfahren einen solchen Anspruch zu gewähren. In der Praxis wird man, da entsprechende Bestimmungen im Landesverwaltungsverfahrensgesetz fehlen, die Vorschriften der Zivilprozessordnung vor den verwaltungsrechtlichen Instanzen analog anwenden⁷⁵.

Im österreichischen Verwaltungsverfahrensrecht besteht im Gegensatz zu Liechtenstein und der Schweiz keinerlei Anspruch auf Verfahrenshilfe⁷⁶. Dies wird mit den fehlenden Vorschriften im Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz begründet.

Von einem Gesuchsteller darf verlangt werden, dass er die nötigen Unterlagen, welche seine Bedürftigkeit belegen, beibringt. So ist im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof dem Gesuch ein Zeugnis von der Gemeindevorsteherung des Wohnsitzes beizubringen, aus dem das Einkommen hervorgeht (Art. 43 Abs. 1 LVG i.V.m. Art. 65 ZPO)⁷⁷. Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege wird in der Zivil- und Strafprozessordnung einlässlich geregelt⁷⁸, so dass der Armenrechtsanspruch in der Praxis nicht direkt auf Art. 31 Abs. 1 LV abgestützt wird.

⁷³ Vgl. § 26 StPO und dazu StGH 1993/22, Urteil vom 22.6.1995, LES 1996, S. 7 (9).

⁷⁴ LGBl. 1994/10.

⁷⁵ Vgl. StGH 1993/22, Urteil vom 22.6.1995, LES 1996, S. 7 (9).

⁷⁶ Vgl. Walter/Mayer Nr. 673.

⁷⁷ Vgl. StGH 1981/4, Urteil vom 14.4.1981, LES 1982, S. 55 (57).

⁷⁸ Vgl. § 63 ZPO, § 26 und § 302 Abs. 2 StPO.

Rechtsstaatliche Verfahrensgarantien

Vielmehr werden die Bestimmungen der Zivilprozessordnung für Verwaltungsverfahren sachgemäss angewendet⁷⁹. Dies führt dazu, dass die direkt auf Art. 31 Abs. 1 LV abgestützte Rechtsprechung zur unentgeltlichen Rechtspflege keine allzugrosse Bedeutung hat.

In der Praxis stellt sich das Problem, ob auch *juristischen Personen die unentgeltliche Rechtspflege* zusteht. Der Gesetzgeber hatte nämlich 1987 die unentgeltliche Rechtspflege ausdrücklich auf natürliche Personen beschränkt⁸⁰. Damit ist die bisherige Rechtsprechung der liechtensteinischen Gerichtshöfe, die auch juristischen Personen die unentgeltliche Rechtspflege zuerkannte⁸¹, überholt worden. Der Staatsgerichtshof hatte diese Schlechterstellung der juristischen Personen zwar nicht namentlich erwähnt, sondern nur festgehalten, dass das "Recht auf einstweilige Befreiung von den Prozess- und Anwaltskosten für natürliche Personen"⁸² gelte. Er prüfte nicht, ob Art. 31 Abs. 1 LV nicht auch den juristischen Personen ein selbständiges Recht auf unentgeltliche Rechtspflege verschaffe.

Es ist immerhin bemerkenswert, dass das schweizerische Bundesgericht allmählich dazu übergeht, unter eng umschriebenen Voraussetzungen auch den juristischen Personen die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren. In einem jüngeren Entscheid hat das *Bundesgericht* erstmals die *Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtspflege für juristische Personen* angedeutet⁸³. Denn sehr wohl könne eine juristische Person zu einem Prozess gezwungen sein, um die Bezahlung einer Schuld zu erreichen, die einziges Aktivum sei. Freilich könne eine wirtschaftlich aktive juristische Person, die bloss eine begrenzte Verantwortlichkeit habe, *keine völlige Gleichbehandlung mit natürlichen Personen verlangen*, denen im Falle einer persönlichen Notlage die unentgeltliche Rechtspflege zugesprochen werde. Allerdings ist es nach der Auffassung des Bundesgerichtes denkbar, juristischen Personen einen grundsätzlichen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege zuzusprechen, falls die erforderlichen Mittel weder von ihnen noch von den am Rechtsstreit wirtschaftlich Beteiligten aufgebracht werden könnten.

⁷⁹ Siehe Art. 43 Abs. 1 LVG i.V.m. § 63 ZPO.

⁸⁰ Vgl. LGBl. 1987/27 Änderung von § 60 Abs. 2 und § 63 Abs. 1 ZPO.

⁸¹ Vgl. OGH vom 16.10.1985, 3 C 203/80-46, LES 1987, S. 10 (14). Im Urteil wurde jedenfalls einer Konkursmasse nach einem Sitzunternehmen gemäss § 57a ZPO das Armenrecht nicht grundsätzlich verweigert.

⁸² Vgl. StGH 1993/22, Urteil vom 22.6.1995, LES 1996, S. 7 (9).

⁸³ Vgl. BGE 119 Ia 337.

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

Die künftige Rechtsprechung zur unentgeltlichen Rechtspflege für juristische Personen muss freilich sicherstellen, dass die Gewährung des Armenrechts auch im öffentlichen Interesse liegt. Dies ist etwa gegeben, wenn der fragliche Prozess Auswirkungen auf Arbeitnehmer, Kapitalgeber oder Lieferanten hat⁸⁴.

5. Anspruch auf Begründung von Entscheidungen

Nach einem allgemeinen Grundsatz des liechtensteinischen Verwaltungsrechts sind Entscheide zu begründen. Dieser Anspruch beruht auf der Rechtsgleichheit und dem daraus abgeleiteten rechtlichen Gehör (Art. 31 Abs. 1 LV) sowie auf dem Beschwerderecht (Art. 43 Satz 3 LV)⁸⁵. Der ordentlichen Gerichtsbarkeit auferlegt Art. 99 Abs. 2 LV ausdrücklich die Begründungspflicht. Ausserdem verlangt Art. 83 Abs. 3 und 4 LVG ausdrücklich die Begründung von Entscheidungen oder Verfügungen. "Danach ist dem Erfordernis der Begründung einer Entscheidung unter anderem nur Genüge getan, wenn die Begründung die Absicht erkennen lässt, die getroffene Entscheidung in überzeugender Weise zu rechtfertigen. Aus den Entscheidungsgründen muss insbesondere hervorgehen, von welchen Erwägungen die Behörde sich bei der Beweiswürdigung hat leiten lassen"⁸⁶. Das Aneinanderreihen von Tatsachen und die blosse Aufzählung von Rechtssätzen vermögen der Begründungspflicht nicht zu genügen: "Eine Aufzählung der Rechtssätze,

⁸⁴ Ähnl. Andreas Kley, Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, in: AJP 1995, S. 179 ff., insb. S. 183; Andreas Kley, Besprechung von BGE 121 I 367 ff., AJP 1996, S. 756 ff., Ziff. 3.

⁸⁵ Vgl. VBI 1996/32, Entscheidung vom 2.10.1996, LES 1997, S. 169 (173); StGH 1993/10, Entscheidung vom 22.3.1994, LES 1994, S. 69 (71); StGH 1993/7, Urteil vom 22.3.1994, LES 199, S. 65 (67); StGH 1992/8, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 77 (81); StGH 1987/7, Urteil vom 9.11.1987, LES 1988, S. 1 (2); StGH 1985/8, Urteil vom 9.4.1986, LES 1987, S. 48 (50); StGH 1986/9, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 145 (147); StGH 1968/5, Urteil vom 18.11.1968, ELG 1967-72, S. 244 (245); VBI 1996/14, Entscheidung vom 4.11.1996, LES 1997, S. 101 (103); VBI 1996/7, Entscheidung vom 24.4.1996, LES 1996, S. 144 (149); VBI 1994/12, Entscheidung vom 27.4.1994, LES 1994, S. 126 (127); VBI 1994/20, Entscheidung vom 13.7.1994, LES 1994, S. 135 (137); VBI 1994/27, Entscheidung vom 28.9.1994, LES 1995, S. 34 m.w.H.; VBI 1994/37, Entscheidung vom 28.9.1994, LES 1995, S. 38 (39); vgl. auch Höfling, S. 240 f.

⁸⁶ StGH 1986/9, Urteil vom 5.5.1987, LES 1987, S. 145 (147); ebenso VBI 1994/12, Entscheidung vom 27.4.1994, LES 1994, S. 126 (127) m.w.H.; VBI 1994/27, Entscheidung vom 28.9.1994, LES 1995, S. 34 m.w.H.; VBI 1996/14, Entscheidung vom 4.11.1996, LES 1997, S. 101 (103); VBI 1996/32, Entscheidung vom 2.10.1996, LES 1997, S. 169 (173).

Rechtsstaatliche Verfahrensgarantien

ohne dass der Sachverhalt an ihnen gemessen bzw. beurteilt wird und eine teilweise Wiedergabe des baugeschichtlichen Gutachtens, ohne sich mit dessen Aussagen auseinanderzusetzen, stellen keine Begründung dar, die im Sinne von Art. 83 Abs. 3 und 4 LVG die von der Regierung getroffene Entscheidung 'in überzeugender Weise' zu rechtfertigen vermögen. Es fehlen die 'Erwägungen der Behörde', die erst die Begründung ausmachen⁸⁷.

Die Motivation der Entscheidungen und Urteile ist deshalb von grösser rechtsstaatlicher Bedeutung, weil erst die Begründung einen Entscheid für den Betroffenen nachvollziehbar und für eine Rechtsmittelinstanz überprüfbar macht⁸⁸. Die Entscheidbegründung ermöglicht es den Parteien, dass sie bei der Rechtsmittelinstanz ein effektives rechtliches Gehör erhalten⁸⁹. In der Entscheidbegründung sind der entscheidungswesentliche Sachverhalt und die rechtlichen Überlegungen mindestens in knapper Form aufzuführen⁹⁰; sie sollten je getrennt dargelegt werden⁹¹. Es ist nicht zulässig, dass die Rechtsmittelinstanz lediglich die Erwägungen der Vorinstanz wiederholt, ohne sich mit den Vorbringen des Beschwerdeführers auseinanderzusetzen⁹². Die Begründung muss um so ausführlicher sein, je stärker eine Entscheidung in individuelle Rechte eingreift oder Voraussetzungen für die wirtschaftliche Existenz eines Privaten schafft⁹³. Im einzelnen muss jede Entscheidbegründung die folgenden Grundforderungen erfüllen⁹⁴:

⁸⁷ VBI 1996/11, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1997, S. 46 (48).

⁸⁸ Vgl. StGH 1989/14, Urteil 31.5.1990, LES 1992, S. 1 (2); LGVK G 1/87, Entscheidung vom 4.3.1987, LES 1989, S. 66 (67); StGH 1987/7, Urteil 9.11.1987, LES 1988, S. 1 (2).

⁸⁹ Vgl. StGH 1985/8, Urteil vom 9.4.1986, LES 1987, S. 48 (50); VBI 1994/20, Entscheidung vom 13.7.1994, LES 1994, S. 135 (136); VBI 1994/37, Entscheidung 28.9.1994, LES 1995, S. 38 (39).

⁹⁰ Vgl. LGVK G 4/90, Entscheidung vom 10.5.1990, LES 1990, S. 103 (104); LGVK G 18/87, Entscheidung vom 4.3.1987, LES 1989, S. 67 (69) betreffend die Sachverhaltsfeststellungen. Eine Entscheidung darf knapp sein, muss aber die wichtigsten Gründe (den "Beschlusstenor") indes darlegen, vgl. VBI 1996/14, Entscheidung vom 4.11.1996, LES 1997, S. 101 (104).

⁹¹ Vgl. Art. 83 Abs. 1 i.V.m. Art. 82 Abs. 1 lit. e LVG und dazu VBI 1959/1, ELG 1955-61, S. 37; VBI 1949/7, ELG 1947-54, S. 12 f.; VBI 1949/7, ELG 1947-54, S. 12 f.; ungenau StGH 1972/2, Urteil vom 6.7.1972, ELG 1973-78, S. 340 (343), wonach die Vermischung von Sachverhaltsdarstellung und rechtlichen Erwägungen durch das Landesverwaltungspflegegesetz nicht untersagt werde, da nur Art. 82 lit. e LVG, nicht aber die Vorschrift des § 417 ZPO anwendbar sei.

⁹² Vgl. VBI 1994/20, Entscheidung vom 13.7.1994, LES 1994, S. 135 (136).

⁹³ Vgl. VBI 1994/37, Entscheidung vom 28.9.1994, LES 1995, S. 38 (39); Rhinow/Krähenmann, S. 288.

⁹⁴ LGVK G 1/87, Entscheidung vom 4.3.1987, LES 1989, S. 66 (67).

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

- Sie muss alle für die Entscheidung massgeblichen tatsächlichen Grundlagen aufzeigen⁹⁵. Das bedeutet, dass keine in den Gründen nicht erwähnten Tatbestände für die Entscheidung wesentlich gewesen sein dürfen.
- Sie muss alle Erkenntnisquellen überprüfbar offenlegen. So sind namentlich die erhobenen Beweise sowie das Ergebnis der Beweiswürdigung darzulegen⁹⁶.
- Auch im Rahmen der rechtlichen Beurteilung müssen alle entscheidungserheblichen Erwägungen festgehalten und die massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen in der getroffenen Auslegung ausgewiesen werden⁹⁷.
- Vorgeschobene Scheinbegründungen und "Leerformeln" sind unzulässig. Der Anspruch auf eine Begründung von Entscheidungen und Urteilen bedeutet nicht, dass sich die Behörde ausführlich und mit jedem Detail einer Beschwerde zu befassen hätte⁹⁸, unabhängig davon, wie bedeutsam die vorgetragene Argumente für die Beurteilung der Rechtsfrage sind. "Zweifelloos rechtfertigt es sich im Hinblick auf die Verfahrensökonomie, grundlose Behauptungen kurz oder gar nicht zu behandeln, Wiederholungen zu übergehen und Irrelevantes als irrelevant anzusehen"⁹⁹. Die Begründung muss sich also nur mit den entscheidungsrelevanten Sachverhaltsbehauptungen auseinandersetzen. In einer Beschwerde wegen mangelhafter Begründung eines Urteils oder einer Entscheidung muss im einzelnen dargelegt werden, dass eine Behauptung entscheidungsrelevant ist und mangelhaft gewürdigt worden ist¹⁰⁰. Der Staatsgerichtshof hat diese an sich strenge Rechtsprechung im Hinblick auf den Landtag stark gelockert. Dieser hatte über eine konkrete Enteignung zu entscheiden¹⁰¹. Der entsprechende positive Beschluss wurde nicht mit einer eigentlichen Begründung versehen, wie sie bei Verwaltungsbehörden und Gerichten üblich ist. Der Staatsgerichtshof sah

⁹⁵ Vgl. LGVK G 15/75, Entscheidung vom 26.9.1975, ELG 1973-78, S. 43 (46); vgl. auch die Nachweise in Anm. 90.

⁹⁶ Vgl. StGH 1993/10, Urteil vom 22.3.1994, LES 1994, S. 69 (71).

⁹⁷ Vgl. LGVK G 28/74, Entscheidung vom 15.2.1975, ELG 1973-78, S. 24 (26).

⁹⁸ Vgl. StGH 1985/7, Urteil vom 9.4.1986, LES 1987, S. 52 (53 f.).

⁹⁹ Vgl. StGH 1987/7, Urteil vom 9.11.1987, LES 1988, S. 1 (2); vgl. ferner StGH 1985/7, Urteil vom 9.4.1986, LES 1987, S. 52 (53 f.).

¹⁰⁰ Vgl. StGH 1984/2, Urteil vom 30.4.1984, LES 1985, S. 65 (67).

¹⁰¹ Gemäss § 2 des Gesetzes vom 23.8.1887 über das Verfahren in Expropriationsfällen, LR 711.0; LGBl. 1887/4.

Ausgewählte Verfahrensgrundsätze und Maximen

die Begründungspflicht gleichwohl als erfüllt an: "Indem die Landtagsprotokolle der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und die Sitzungen öffentlich abgehalten werden, kommt der Landtag einer allfälligen Begründungspflicht ausreichend nach"¹⁰². Dieses Urteil ist zwar etwas formalistisch und überzeugt nicht ganz. Die Öffentlichkeit der Landtagsverhandlungen und des Protokolles führt nämlich nicht zwingend zu einer ausreichenden Begründung. Bei dieser Kritik ist freilich im Auge zu behalten, dass das Landesverwaltungspflegegesetz für den Landtag grundsätzlich nicht gilt¹⁰³. Auf das Verfahren vor dem Landtag kommt zunächst dessen Geschäftsordnung¹⁰⁴ und subsidiär die aus der Rechtsgleichheit des Art. 31 LV und dem Recht auf Beschwerde gemäss Art. 43 LV hergeleiteten Verfahrensgarantien zur Anwendung. Eine solch zurückhaltende Anwendung von bloss grundlegenden Verfahrensgarantien kommt dem Landtag als einer spezifisch politisch zusammengesetzten Behörde entgegen.

IV. Ausgewählte Verfahrensgrundsätze und Maximen des Landesverwaltungspflegegesetzes

1. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit eines Staatsorgans im Sinne von Art. 24 LVG beantwortet die Frage, "welches Organ zur Vornahme eines bestimmten Rechtsaktes berufen (ermächtigt), zugleich aber auf diese Aufgaben beschränkt ist"¹⁰⁵. Die Frage der Zuständigkeit ist von Amtes wegen abzuklären¹⁰⁶. Eine Behörde ist in einer Sache unzuständig, wenn eine andere Behörde nach Gesetz eigentlich zuständig wäre oder wenn eine Behörde eine Bewilligung für etwas erteilt, für das überhaupt keine Bewilligung erforderlich ist¹⁰⁷. War eine Behörde in einer Sache unzu-

¹⁰² StGH 1992/8, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 77 (81).

¹⁰³ Der Landtag ist keine Verwaltungsbehörde wie vom ersten Hauptstück des Landesverwaltungspflegegesetzes vorausgesetzt.

¹⁰⁴ Vom 11.12.1996, LGBl. 1997/61.

¹⁰⁵ Antonioli/Koja, S. 333.

¹⁰⁶ Vgl. Art. 24 Abs. 1 und 4 LVG und dazu VBI 1996/18, Urteil vom 14.5.1996, LES 1996, S. 205 (206).

¹⁰⁷ Vgl. LGVK G 20/76, Entscheidung vom 10.11.1976, ELG 1973-78, S. 108 (110).

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

ständig, so leidet die getroffene Verfügung, unabhängig vom Inhalt der angefochtenen Entscheidung, an einem derart schweren Mangel, dass sie gar nie entstehen konnte: Sie ist nichtig¹⁰⁸. Die Nichtigkeit ist von Amtes wegen¹⁰⁹ oder auf Parteiantrag¹¹⁰ nur noch festzustellen; sie kann stets geltend gemacht werden¹¹¹. Hat eine unzuständige Instanz eine Entscheidung gefällt, so kann die zuständige Instanz diesen Mangel nicht einfach mit ihrer Zustimmung zum Entscheid heilen: Ein nichtiger Verwaltungsakt kann nicht durch nachträgliche Zustimmung der zuständigen Instanz in einen gültigen verwandelt werden¹¹².

Die *sachliche Zuständigkeit* einer Behörde umfasst die Behandlung und Erledigung derjenigen Sachaufgaben, die ihr durch Gesetz und Verordnung aufgegeben sind. Das Unterscheidungskriterium ist also ein inhaltliches, indem das Gesetz entweder in einer Generalklausel alle Aufgaben zuweist oder taxativ bestimmte Aufgaben in einer Behörde festlegt. Die *örtliche Zuständigkeit* bestimmt den Aufgabenkreis einer Behörde nach räumlichen und geographischen Gesichtspunkten. Diese jeweils von der Rechtsordnung festgelegte Zuständigkeitsordnung ist keine Befugnis, welche "die Behörde nach subjektivem Belieben ausüben oder nicht ausüben kann"¹¹³. Deshalb kann die Zuständigkeit grundsätzlich nicht auf eine andere Instanz übertragen werden. Davon gibt es freilich die Ausnahme der *Delegation* und des *öffentlichrecht-*

¹⁰⁸ Vgl. Art. 106 Abs. 1 lit. b LVG und dazu VBI 1996/22, Entscheidung vom 20.6.1996, LES 1997, S. 50 (54); VBI 1995/35, Entscheidung vom 30.8.1995, LES 1995, S. 144; VBI 1993/60, Entscheidung vom 30.3.1994, LES 1994, S. 119 (120); StGH 1982/117, Urteil vom 9.2.1983, LES 1985, S. 5; VBI 1994/46, Entscheidung vom 23.11.1994, LES 1995, S. 45 (46); LGVK G 20/76, Entscheidung vom 10.11.1976, ELG 1973-78, S. 108 (110); StGH 1987/10, Urteil vom 2.5.1988, LES 1988, S. 102 (105); vgl. ferner den Sachverhalt bei VBI 1984/32, Entscheidung vom 3.10.1984, LES 1985, S. 44; StGH 1974/1, Urteil vom 27.5.1974, ELG 1973-78, S. 364 (365).

¹⁰⁹ Vgl. Art. 100 Abs. 5 LVG und dazu VBI 1995/27, Entscheidung vom 10.5.1995, LES 1995, S. 83 (84); VBI 1996/11, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1997, S. 46 (48); VBI 1996/22, Entscheidung vom 20.6.1996, LES 1997, S. 50 (53). Ein Beschwerdeantrag ist zur Nichtigklärung nicht erforderlich, so auch generell zum Verfahren vor der Verwaltungsbeschwerdeinstanz, vgl. VBI 1995/48, Entscheidung vom 10.7.1995, LES 1995, S. 144.

¹¹⁰ Vgl. VBI 1995/35, Entscheidung vom 30.8.1995, LES 1995, S. 144 (147).

¹¹¹ Vgl. StGH 1982/117, Urteil vom 9.2.1983, LES 1985, S. 5, der die Verfügung nichtig zu erklären hat. Diese "Erklärung" ist aber rein deklaratorisch; die Verfügung ist nie gültig entstanden.

¹¹² Vgl. Ernst Forstthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 9. Aufl., München/Berlin 1966, S. 219; VBI 1995/35, Entscheidung vom 30.8.1995, LES 1995, S. 144 (147).

¹¹³ Antonioli/Koja, S. 333 f.

Ausgewählte Verfahrensgrundsätze und Maximen

lichen Mandats. Mit der *Delegation*, die gesetzlich vorgesehen sein muss, darf eine Behörde einen ihrer Zuständigkeitsbereiche auf eine andere Behörde zur selbständigen Erledigung übertragen. So ermächtigt Art. 169 Abs. 1 LVG die Regierung, die Verwaltungsgebühren in einer Verordnung festzusetzen. An sich könnte der Gesetzgeber nach der Zuständigkeitsordnung der Landesverfassung diese Regelungen selber treffen; er überträgt die Kompetenz indessen an die Regierung. Oder gemäss Art. 78 Abs. 2 LV können bestimmte Geschäfte mittels gesetzlicher Ermächtigungen von der Regierung auf untergeordnete Stellen zur selbständigen Erledigung übertragen werden¹¹⁴. Mit dem viel selteneren *öffentlichrechtlichen Mandat* beauftragt die zuständige Instanz eine andere (meist untergeordnete) Behörde, bestimmte Amtshandlungen in (ihrem) Namen in Aufrechterhaltung der Verantwortung der mandatierenden Behörde vorzunehmen¹¹⁵. Als Beispiel dafür ist die Vorschrift des Art. 54 Abs. 3 LVG zu nennen, wonach der Regierungschef unter seiner Verantwortung z.B. die zuständigen Ortsvorsteher mit der Tatbestandserhebung beauftragen kann. Ein anderes Beispiel für ein öffentlichrechtliches Mandat ist die Stellvertretung des Fürsten durch den volljährigen Erbprinzen gemäss Art. 13^{bis} LV. Der Umfang der Stellvertretung richtet sich nach der vom Landesfürsten eingeräumten Vollmacht¹¹⁶.

Eine Behörde wird im Hinblick auf ein konkretes Sachproblem in ihrem Aufgabenbereich zuständig, wenn eine private Partei sie mit einer Sache befasst. So wird ein erstinstanzliches Gesuch um Erteilung einer Bewilligung *anhängig*, wenn es nach Art. 24 Abs. 1 LVG an die Behörde gelangt. Es ist nicht erforderlich, dass die zuständige Behörde im Besitze sämtlicher angeforderter Unterlagen ist¹¹⁷.

Der Staatsgerichtshof interpretiert Art. 33 LV als eine allgemeine, grundrechtliche Garantie der sachlich zuständigen Behörde oder Gerichtsinstanz. Art. 33 Abs. 1 LV ist dann verletzt, "wenn eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde eine ihr nicht zukommende Entscheidungskompetenz in Anspruch nimmt, oder umgekehrt, wenn sie eine in ihren

¹¹⁴ Vgl. Pappermann, S. 56.

¹¹⁵ Ähnlich Antonioli/Koja, S. 335.

¹¹⁶ Vgl. Interpellationsbeantwortung 20; siehe als Beispiel die Fürstliche Verordnung vom 26.8.1984, LGBl. 1984/32, worin der damalige Erbprinz Hans-Adam eine umfassende Vollmacht erhielt.

¹¹⁷ Vgl. StGH 1984/13, Urteil vom 24.5.1985, LES 1985, S. 108 (110).

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

gesetzlichen Kompetenzbereich fallende Angelegenheit zurückweist"¹¹⁸. Der letztere Tatbestand fällt mit der formellen Rechtsverweigerung zusammen¹¹⁹.

2. Gesetzlich bestimmter Richter und Ausstand

Nach Art. 33 Abs. 1 LV darf niemand seinem ordentlichen Richter entzogen werden, und Ausnahmegerichte sind unzulässig. Diese Garantie schützt die richterliche Unabhängigkeit, und sie schützt ferner die einzelnen gegen ad hoc eingesetzte (Einzelfall-)Gerichte¹²⁰. Mit dieser Garantie will die Landesverfassung der Gefahr vorbeugen, "dass die Justiz durch eine Manipulation der rechtsprechenden Organe sachfremden Einflüssen ausgesetzt wird. Es soll vermieden werden, dass durch eine auf den Einzelfall bezogene Auswahl der zur Entscheidung berufenen Richter das Ergebnis"¹²¹ ihrer Rechtsprechung beeinflusst werden kann. Art. 33 Abs. 1 LV gibt einen Anspruch auf eine gesetzlich vorgesehene und korrekte Zusammensetzung des Gerichts¹²².

Ein Gericht ist nicht mehr unabhängig und korrekt zusammengesetzt, wenn ein Richter befangen ist. Die Garantie des Art. 6 Abs. 1 EMRK enthält insofern denselben Anspruch auf richterliche Unabhängigkeit¹²³. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat den Kerngedanken richterlicher Unabhängigkeit mit dem folgenden englischen Rechtsspruchwort prägnant wiedergegeben: "Justice must not only be done; it must also be seen to be done"¹²⁴. Der Staatsgerichtshof hat die Garantie des Art. 33 Abs. 1 LV nicht nur auf die Gerichte, sondern zusätzlich – wie entsprechend der österreichische Verfassungs-

¹¹⁸ StGH 1994/26, Urteil vom 27.6.1996, LES 1996, S. 195 (202); StGH 1995/21, Urteil vom 23.5.1995, LES 1997, S. 18 (26); StGH 1989/14, Urteil vom 31.5.1990, LES 1992, S. 1 (3); StGH 1978/3, Urteil vom 24.4.1980, LES 1980, S. 28 (31).

¹¹⁹ Vgl. S. 246 ff.

¹²⁰ Vgl. Höfling, S. 229 f.; Hoch, Verfahrensgarantien, S. 108.

¹²¹ BVerfGE vom 8.4.1997, Plenarbeschluss, EuGRZ 1997, S. 114 (115 m.H.); BVerfGE 82, S. 286 (296).

¹²² So auch VGH v. 12.6.1996, Urteil B 2477/95, EuGRZ 1997, S. 251 m.w.H.

¹²³ Vgl. Andreas Kley, Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, Zürich 1993, S. 61 m.H.

¹²⁴ Vgl. Urteil Delcourt, Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A, vol 11, § 31 = Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Band 2, Köln 1972, S. 183 (196).

Ausgewählte Verfahrensgrundsätze und Maximen

gerichtshof¹²⁵ – auch auf die Verwaltungsbehörden bezogen¹²⁶. Damit wird Art. 33 Abs. 1 LV zu einem umfassenden “Anspruch auf die Wahrung der gesetzlich begründeten Behördenzuständigkeit”¹²⁷. Zugleich ist damit Art. 33 Abs. 1 LV das “grundrechtliche Dach” für die von Art. 82 und 98 LV vorgesehenen einfachgesetzlichen Ausstandsregelungen, welche den Anspruch auf rechtmässige Zusammensetzung der entscheidenden Behörde und auf Ausstand Befangener sicherzustellen suchen. Genügen die gesetzlichen Regelungen nicht, so greifen unmittelbar die Ansprüche aus Art. 33 Abs. 1 LV Platz.

Eine Befangenheit darf nicht leichthin angenommen werden. Ein blosses “Kennen” von Amtspersonen und privaten Parteien rechtfertigt noch keinen Ausstand. Es müssen vielmehr effektive, sachliche Gründe für eine Befangenheit vorliegen. In einem kleinen Land wie Liechtenstein mit beschränkter Personalbasis können Amtsträger nicht beliebig ausgewechselt werden. Ein leichtfertig praktizierter Ausstand könnte deshalb zu Lasten der Fachkompetenz der zuständigen Behörde gehen und wäre sehr schädlich.

Das Landesverwaltungspflegegesetz regelt den Ausstand in den Art. 6 bis 15 ausführlich¹²⁸. Dabei bezeichnet der “Ausschluss” den von Amtes wegen zu berücksichtigenden Ausstand, wogegen die “Ablehnung” nur zu einem Ausstand auf Parteienantrag hin führt. Die Rechtsprechung zu den Ausstandsbestimmungen des Landesverwaltungspflegegesetzes ist spärlich. Immerhin hat die Rechtsprechung einige wichtige Fragen geklärt. So gilt die Ausstandsregelung von Art. 6 Abs. 1 lit. a LVG nur dann, wenn ein Behördemitglied in eigener Sache zu entscheiden hat. Bei einem allfälligen Handeln im eigenen Interesse der Gemeinde oder der Regierung und nicht in demjenigen eines Behördemitglieds ist Art. 6 Abs. 1 lit. a LVG nicht anwendbar¹²⁹. Die Ausstandsregelungen des Art. 6 LVG gelten nur für natürliche Personen, “nicht auch für eine Behörde als solche. Es ist nämlich ausdrücklich vom ‘Regierungschef’,

¹²⁵ Vgl. VfGH vom 11.12.1995, B 2300/95, EuGRZ 1996, S. 529 (532).

¹²⁶ Vgl. StGH 1978/3, Entscheidung vom 24.4.1980, LES 1980, S. 28 (31); StGH 1989/14, Urteil vom 31.5.1990, LES 1992, S. 1 (3). In der Schweiz wird der parallele Art. 58 BV nur auf die Gerichte bezogen; für die Verwaltungsbehörden wird die identische Garantie aus der Rechtsgleichheit abgeleitet, vgl. BGE 119 Ia 16 f.; Müller, Grundrechte, S. 315 f.

¹²⁷ Höfling, S. 231.

¹²⁸ Vgl. im einzelnen Ritter, S. 64 ff.

¹²⁹ Vgl. StGH 1989/14, Urteil vom 31.5.1990, LES 1992, S. 1 (3); VBI 1995/58, Entscheidung vom 6.12.1995, LES 1996, S. 72.

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

einem 'Mitglied' der Regierung oder der Verwaltungsbeschwerdeinstanz oder einer sonstigen 'Amtsperson' die Rede, die von der Ausübung einer Amtshandlung bei sonstiger Nichtigkeit ausgeschlossen sind"¹³⁰. Ansonsten wäre die von der Verfassung und Gesetzgebung bestimmte Verwaltungsorganisation in Frage gestellt. Ein Behördenmitglied kann abgelehnt werden, wenn gemäss Art. 7 lit. d LVG ein "zureichender Grund" vorliegt, z.B. wenn es mit der beschwerdeführenden Partei oder mit deren Rechtsvertreter in einem Rechtsstreit oder in enger Freundschaft oder grosser Feindschaft lebt¹³¹. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat entschieden, dass alle Vorgehensweisen, die geeignet sind, "Misstrauen in die Unparteilichkeit bzw. Unvoreingenommenheit einer Amtsperson zu erwecken" einen solchen Ausstandsgrund setzen. "Es genügt, wenn Umstände vorliegen, die den Anschein der Befangenheit oder die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen. Dabei ist nicht die Frage entscheidend, ob Personen, die eine Verfügung treffen oder die sie vorzubereiten haben, in der Sache tatsächlich befangen waren, sondern nur, ob sie es hätten sein können, d.h. ob Tatsachen vorhanden sind, die ein Misstrauen in die Objektivität ihrer Person rechtfertigen"¹³². Dieser Ablehnungsgrund ist deshalb besonders bedeutsam, weil er als Generalklausel diejenigen Fälle erfasst, die nicht speziell gesetzlich geregelt sind¹³³. Für die Mitglieder des Staatsgerichtshofes gelten nicht die Ausstandsregelungen des Landesverwaltungs-pfleugesetzes, sondern besondere Bestimmungen¹³⁴.

Die blosse Vorbefassung derselben Gerichtsinstanz mit demselben Sachverhalt, aber in einem andern Verfahren, bedeutet für sich allein noch keine Befangenheit der betroffenen Richter. Wird in dem Falle einer verbundenen Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbeschwerde letztere zurückgezogen und anschliessend selbständig eingereicht, so entsteht daraus keine Befangenheit der Richter¹³⁵. Ferner behält Art. 6 Abs. 2 LVG ausdrücklich vor, dass eine Beteiligung in vorbereitenden Verfahren noch keine Ausstandspflicht nach sich zieht.

¹³⁰ VBI 1995/58, Entscheidung vom 6.12.1995, LES 1996, S. 72.

¹³¹ Vgl. VBI 1969/26, Entscheidung vom 15.12.1969, ELG 1967-72, S. 3.

¹³² Beide Zitate sind entnommen: VBI 1996/7, Entscheidung vom 24.4.1996, LES 1996, S. 144 (148). Siehe zu den Rechtsfolgen der Verletzung von Ausstandsvorschriften S. 130 f.

¹³³ Art. 7 lit. d LVG enthält die Klausel: "... sonst ein zureichender Grund vorliegt, ihre Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen".

¹³⁴ Vgl. Art. 6 StHG und dazu StGH, Entscheidung vom 1.9.1958, ELG 1955-61, S. 125. In StGH vom 5.9.1931, StGH-E 1931, S. 25 f. (26) hatte der Staatsgerichtshof noch die

3. Untersuchungsgrundsatz (Amtswegigkeit), Beweiswürdigung und Beweislast

Das Verwaltungsverfahren ist vom Grundsatz der Amtswegigkeit geprägt. Danach klärt die zuständige Behörde den Sachverhalt selber vollständig ab (Art. 58 Abs. 2 und 3 LVG); sie muss zur Aufklärung des Sachverhalts die erforderlichen Erhebungen treffen¹³⁶. Dies bedeutet aber nicht, "dass die zur Entscheidung berufenen Instanzen sich bei der Sachverhaltsermittlung nicht der Hilfe der beteiligten Parteien bedienen können"¹³⁷. Die Parteien haben nämlich die nötigen Auskünfte zu erteilen (Art. 68 Abs. 1 LVG)¹³⁸. Das Ermittlungsverfahren kann sowohl auf dem Wege der Einvernahme oder, wenn eine solche nicht nötig ist, auf schriftlichem Weg erfolgen (Art. 57 Abs. 4 LVG). Letzteres ist zulässig, wenn die Sach- und Rechtslage klar ist und keiner persönlichen Einvernahme mehr bedarf¹³⁹. "Eine mündlich bzw. telefonisch eingeholte und in einer Aktennotiz oder in einem Aktenvermerk festgehaltene Auskunft kann nur insoweit ein zulässiges Beweismittel darstellen, als damit blosser Nebenpunkte ('Erhebungen von geringerer Wichtigkeit') festgestellt werden. Sind dagegen Auskünfte zu wesentlichen Punkten des rechtserheblichen Sachverhalts einzuholen, ... kommt grundsätzlich nur die Form einer schriftlichen Anfrage und Antwort oder allenfalls einer förmlichen Vernehmung in Betracht"¹⁴⁰. Zu einem Ermittlungsverfahren muss nicht nur die beschwerdeführende Partei, sondern auch die Gegenpartei geladen werden (Art. 66 LVG), damit das rechtliche Gehör gemäss Art. 64 LVG gewährt werden kann. Ansonsten ist das Ermittlungsverfahren nichtig¹⁴¹. Der Staatsgerichtshof hat sogar im Falle der härtesten disziplinarischen Massnahme, der disziplinarischen Entlas-

Ausstandsregelung des Art. 7 LVG herangezogen; in StGH vom 6.11.1931, StGH-E 1931, S. 31 ff. (34) wurden die Vorschriften des Staatsgerichtshofgesetzes und des Landesverwaltungspflegegesetzes verwendet.

¹³⁵ Vgl. StGH 1994/13, Urteil vom 22.6.1995, LES 1995, S. 118 (121).

¹³⁶ Vgl. VBI 1995/43, Entscheidung vom 4.10.1995, LES 1996, S. 32 (34); VBI 1994/12, Entscheidung vom 27.4.1994, LES 1994, S. 126 (128); LGVK G 4/76, Entscheidung vom 19.10.1976, ELG 1973-78, S. 72 (75).

¹³⁷ LGVK GV/83, Entscheidung vom 13.10.1983, LES 1985, S. 27 (29); LGVK G 23/80, Entscheidung vom 27.5.1981, LES 1982, S. 159 (160).

¹³⁸ Vgl. VBI 1994/12, Entscheidung vom 27.4.1994, LES 1994, S. 126 (128).

¹³⁹ Vgl. VBI 1994/12, Entscheidung vom 27.4.1995, LES 1994, S. 126 (128).

¹⁴⁰ Vgl. VBI 1995/62, Entscheidung vom 30.8.1995, LES 1995, S. 147 (150) unter Hinweis auf Art. 75 Abs. 3 i.V.m. Art. 55 Abs. 3 LVG.

¹⁴¹ Vgl. VBI 1970/2, Entscheidung vom 13.3.1970, ELG 1967-72, S. 3 (4).

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

sung ohne vorherige Mahnung, entschieden, dass es hier geboten erscheine, "dem Verfahrensbetroffenen das Recht auf eine mündliche Verhandlung sowie auf Befragung der wichtigsten Belastungs- und Entlastungszeugen" zu gewähren¹⁴².

Im Verfahren kann gemäss Art. 76 Abs. 1 LVG vor Kollegialbehörden die gesamte Ermittlung des Sachverhalts einem prozessleitenden Vertreter (Verhandlungsleiter) übertragen werden, der bis zur Schliessung des Ermittlungsverfahrens den Prozessstoff sammelt und aufbereitet. Die Kollegialbehörde kann im Schlussverfahren ebenfalls (nach-)ermitteln; sie bleibt auf jeden Fall für die Beratung und die Beschlussfassung zuständig¹⁴³. Der Verhandlungsleiter kann bedeutungslose Vorbringen der Parteien schon im Ermittlungsverfahren abschneiden (Art. 55 Abs. 4 LVG). Das Landesverwaltungspflegegesetz ist in diesem Punkt large. Selbstverständlich müssen alle gestellten formellen Rechtsbegehren der Parteien von der Kollegialbehörde beraten und beurteilt werden. Der Verhandlungsleiter darf nicht in eigener Kompetenz darüber befinden, ohne dass die Frage dem Kollegium vorgelegt wird.

Gemäss Art. 79 Abs. 1 LVG gilt der Grundsatz der *freien Beweiswürdigung*. Danach entscheidet die Regierung "nach ihrer freien, aus dem ganzen Inhalte der Verhandlung und dem Gegenstande der Beweisaufnahme geschöpften Überzeugung". Die freie Beweiswürdigung verschafft der Behörde kein Ermessen; sie ist vielmehr gehalten, die aufgenommenen Beweise nach deren Überzeugungskraft und Schlüssigkeit zu beurteilen. Die Behörde muss die materielle Wahrheit erforschen; Parteivereinbarungen über Tatbestandsfragen sind für die Behörde unerheblich¹⁴⁴. Eine antizipierende Beweiswürdigung, d.h. das vor der konkreten Beweisabnahme gemutmasste Beweisergebnis ist nicht zulässig¹⁴⁵. Hingegen ist der vorab erfolgende Ausschluss bestimmter Beweismittel mangels Tauglichkeit beweisrechtlich nicht zu beanstanden.

Der Untersuchungsgrundsatz führt dazu, dass die Behörde den Tatbestand von Amtes wegen abzuklären hat. Das legt den Schluss nahe, dass die Behörden bei Erlass eines Verwaltungsakts die *Beweislast* zu tragen haben¹⁴⁶. Das ist allerdings nicht richtig, denn auch das Verwal-

¹⁴² Vgl. StGH 1996/6, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 148 (152).

¹⁴³ Vgl. StGH 1980/8, Urteil vom 10.11.1980, LES 1982, S. 4 (6).

¹⁴⁴ Vgl. Adamovich/Funk, S. 398.

¹⁴⁵ A.A. Antonioli/Koja, S. 609 f.

¹⁴⁶ So Adamovich/Funk, S. 398.

Ausgewählte Verfahrensgrundsätze und Maximen

tungsrecht kennt Mitwirkungspflichten der Verfahrensbeteiligten. Zudem ist noch nicht gesagt, wer die *Folgen der Beweislosigkeit* zu tragen hat. Eine analoge und unbesehene Übertragung der Regelung der Art. 6 Abs. 1 PGR bzw. Art. 6 Abs. 1 SR scheidet aus¹⁴⁷, wenn auch die privatrechtliche Regelung der Beweislastverteilung beim Fehlen jeglicher Regelungen *sinn- und sachgemäss* herangezogen werden kann. Jedenfalls darf die Verweigerung der Mitwirkung im Verwaltungsverfahren nicht belohnt werden, indem das Gemeinwesen stets die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen hat. Es ist deshalb für jedes einzelne Verwaltungsgebiet gesondert abzuklären, wer sachgemäss die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen hat. So müssen im *Steuerrecht die Steuerbehörden alle steuerauslösenden Tatbestände nachweisen*. Sie dürfen dem Steuerpflichtigen nicht den negativen Beweis dafür auferlegen, dass er ein bestimmtes Vermögen oder ein bestimmtes Erwerbseinkommen nicht besitzt bzw. erzielt hat¹⁴⁸. Dagegen trifft die *Steuerpflichtigen die Beweislast für Tatsachen, welche die Steuerpflicht aufheben oder vermindern*¹⁴⁹. Entsprechendes muss auch etwa im Bereich der unentgeltlichen Rechtspflege oder der Stipendien gelten: Der Gesuchsteller muss seine Bedürftigkeit nachweisen; gelingt ihm dies nicht, so hat er die Folgen selbst zu tragen; er erhält die angebehrte Unterstützung nicht. Dagegen muss die Behörde nachweisen, dass die Bedürftigkeit gar nicht besteht. Ansonsten hat sie bei erwiesener Bedürftigkeit die nachgesuchte Leistung zu gewähren. Oder im *Grundverkehrsrecht* muss der Erwerber sein "berechtigtes" Interesse am Grunderwerb dartun oder zumindest glaubhaft machen¹⁵⁰. Die zuständigen Behörden haben dann das vom Erwerber nachgewiesene Interesse an Hand von Art. 6 GVG zu prüfen.

4. Massgebender Sachverhalt

Im *erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren* ist der Sachverhalt massgebend, wie er sich zum Zeitpunkt der Entscheidung präsentiert. Dies ergibt sich zwanglos aus der Ermittlungspflicht der verfügenden

¹⁴⁷ Vgl. Imboden/Rhinow, S. 551 und im Widerspruch dazu und m.E. unzutreffend Rhinow/Krähenmann, S. 298.

¹⁴⁸ Vgl. LStEK 75-2, Entscheidung vom 30.6.1975, ELG 1973-78, S. 144 (145).

¹⁴⁹ Vgl. GVP 1973 Nr. 6, 1980 Nr. 6.

¹⁵⁰ Vgl. Fehr, S. 287 ff. (290).

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

Behörde gemäss Art. 54 ff. LVG und aus der Anordnung des Art. 83 Abs. 5 LVG.

Im *Rechtsmittelverfahren vor der Regierung oder einer ihr nebengeordneten Kommission*¹⁵¹ ist derjenige Sachverhalt massgebend, der sich zum Zeitpunkt der Entscheidung der zuständigen Instanz als erweislich zeigt¹⁵². Aus dem Untersuchungsgrundsatz des Art. 58 Abs. 2 LVG und aus prozessökonomischen Gründen folgt, dass im verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren tatbeständliche Neuerungen (Noven) zulässig sind¹⁵³. Danach sind auch nachträgliche, während des Rechtsmittelverfahrens eingetretene Änderungen im Sachverhalt zu berücksichtigen, sofern dadurch der Streitgegenstand nicht verändert wird. Auch im Beschwerdeverfahren vor der Regierung oder einer ihr nebengeordneten Kommission gilt die Ermittlungspflicht und der daraus folgende Untersuchungsgrundsatz vollumfänglich. Ergibt die Ermittlung des Sachverhaltes, dass dieser gegenüber dem erstinstanzlichen Entscheid geändert hat, so ist der aktuelle Sachverhalt massgebend.

Der *Verwaltungsbeschwerdeinstanz* kommt als oberster Rechtsmittelinstanz eine volle Überprüfungsbefugnis zu. Sie kann den Sachverhalt neu ermitteln, und sie legt ihrem Entscheid den zum Urteilszeitpunkt aktuellen Sachverhalt zugrunde. Dies folgt ebenfalls aus dem Untersuchungsgrundsatz¹⁵⁴ und kraft der ausdrücklichen Vorschrift des Art. 99 Abs. 1 LVG: "Danach sind auch nachträgliche, während des Rechtsmittelverfahrens eingetretene Änderungen im Sachverhalt zu berücksichtigen, sofern dadurch der Streitgegenstand nicht verändert wird. (...) Für die Zulässigkeit der nachträglichen Änderung des Sachverhalts sprechen auch prozessökonomische Gründe, wie sie gerade im Einspracheverfahren bei Baugesuchen zum Tragen kommen, sind doch Einsprachen nach Art. 73 Abs. 3 BauG im 'Vermittlungswege' zu behandeln"¹⁵⁵.

¹⁵¹ Vgl. Art. 78 Abs. 3 LV: Es handelt sich um die Landesgrundverkehrs- und die Landessteuerkommission.

¹⁵² Vgl. LGVK G 30/80, Entscheidung vom 27.5.1981, LES 1982, S. 166 (167).

¹⁵³ Art. 103 LVG verweist auf das Verfahren vor erster Instanz, nämlich die massgeblichen Art. 27-47 und 54-88 LVG, vgl. VBI 1995/49, Entscheidung vom 13.9.1995, LES 1996, S. 25 (27 f.).

¹⁵⁴ Art. 103 LVG verweist auf das Verfahren vor erster Instanz, nämlich die massgeblichen Art. 27-47 und 54-88 LVG; siehe zum Untersuchungsgrundsatz insbesondere Art. 58 Abs. 2 LVG.

¹⁵⁵ Vgl. VBI 1995/49, Entscheidung vom 13.9.1995, LES 1996, S. 25 (28); Ritter, S. 145.

5. Bindung an die Anträge und die Beschwerdebegründung

Gemäss Art. 81 Abs. 2 LVG ist die *Regierung* im erstinstanzlichen Verfahren an die Anträge der Parteien gebunden. Somit kann über den Gegenstand der Verhandlung nicht hinausgegangen und nicht mehr zugeprochen werden, "als beantragt ist, sofern die rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind"¹⁵⁶. Diese Bindung an die Parteianträge gilt nur im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren. Im Beschwerdeverfahren vor der Regierung oder der Landessteuer- und Grundverkehrskommission besteht diese Bindung an die Parteianträge nicht mehr¹⁵⁷. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz ist weder an die von den Parteien geltend gemachten Gründe gebunden noch bei der Nichtigkeitsklärung einer Entscheidung von einer auf diese Vernichtung gerichteten vorhergegangenen Rüge der Parteien abhängig¹⁵⁸. Sie ist vielmehr berechtigt, die Gesetzmässigkeit des durchgeführten und der Entscheidung zugrundegelegten Verfahrens zu überprüfen und bei Ausserachtlassung zwingender gesetzlicher Vorschriften selbst von Amtes wegen auf deren Befolgung zu drängen¹⁵⁹.

6. Wiederaufnahme (Revision)

Die Wiederaufnahme eines Verfahrens (Revision) setzt regelmässig neue, bekanntgewordene Tatsachen oder andere Umstände voraus, welche die Richtigkeit der früher getroffenen Entscheidung in Frage stellen¹⁶⁰. Die Wiederaufnahme sucht die objektive Rechtmässigkeit einer Entscheidung durchzusetzen¹⁶¹ und dies sogar in dem Falle, dass die frühere Entscheidung rechtskräftig geworden ist¹⁶². Sie kann nicht nur auf Parteiantrag (Art. 104 Abs. 1 LVG), sondern auch von Amtes wegen

¹⁵⁶ StGH 1984/3, Urteil vom 15.10.1984, LES 1985, S. 40.

¹⁵⁷ Vgl. zur *Reformatio in peius vel melius* S. 294 ff.

¹⁵⁸ Vgl. Art. 100 Abs. 5 LVG.

¹⁵⁹ Vgl. Art. 102 Abs. 3 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 lit. b LVG und dazu VBI 1996/11, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1997, S. 46 (48); VBI 1996/22, Entscheidung vom 20.6.1996, LES 1997, S. 50 (53).

¹⁶⁰ Vgl. Antonioli/Koja, S. 806 f.

¹⁶¹ Vgl. Adamovich/Funk, S. 408.

¹⁶² Art. 105 Abs. 1 LVG gestattet die Wiederaufnahme schon vor Eintritt der formellen Rechtskraft; dies ist aber nicht mehr als Revision, sondern vielmehr als Widerruf einer Verfügung zu werten, vgl. S. 126 ff.

Grundsätze des Verwaltungsvfahrens

(Art. 105 Abs. 1 LVG) erfolgen. Auf Parteiantrag ist die Wiederaufnahme in folgenden Fällen zulässig:

- Es existieren neue Tatsachen und Beweismittel, die im früheren Verfahren ohne Verschulden der Parteien nicht geltend gemacht werden konnten. Diese neuen Tatsachen müssen voraussichtlich wesentlich sein und zu einem anderslautenden Dispositiv der Verfügung führen¹⁶³.
- Der frühere Entscheid gründet wesentlich auf einer falschen Aussage einer Auskunftsperson (Art. 104 Abs. 2 LVG).
- Der Entscheid war von einem anderen Verfahren abhängig und nachträglich hat die dafür zuständige Behörde in wesentlichen Punkten abweichend entschieden¹⁶⁴.
- Erlangte eine teilnahmeberechtigte Partei erst mit einem Urteil Kenntnis von einem Verfahren, so muss das frühere Verfahren zur Gewährung der Verfahrensteilnahme und des rechtlichen Gehörs wiederaufgenommen werden¹⁶⁵.
- Im übrigen sind auch die weiteren Revisionsgründe der Zivilprozessordnung kraft Verweises in Art. 104 Abs. 1 LVG anwendbar¹⁶⁶.

Gemäss Art. 105 Abs. 1 LVG kann eine Behörde ein abgeschlossenes Verfahren wiederaufnehmen, falls die Rechtskraft¹⁶⁷ nicht entgegensteht oder falls es in hohem Grade wahrscheinlich ist, dass eine rechtskräftige Verfügung auf einer falschen Würdigung der Tatsachen beruht, und dadurch eine erhebliche Verletzung öffentlicher Interessen herbeigeführt worden ist¹⁶⁸.

Die Regelungen der Art. 104 und 105 LVG beantworten trotz ihres Umfanges nicht alle wichtigen Fragen. So fehlen teilweise Fristen für Wiederaufnahmeverfahren. Diese offenen Fragen müssen anhand der sinn gemässen Regelungen der Zivilprozessordnung beantwortet werden¹⁶⁹.

Die Regelungen des Landesverwaltungspflegegesetzes betreffend die Wiederaufnahme gelten auch im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof als Verwaltungsgerichtshof¹⁷⁰.

¹⁶³ Vgl. Art. 104 Abs. 1 LVG i.V.m. § 498 Abs. 1 Ziff. 7 und Abs. 2 ZPO; der Verweis von Art. 104 Abs. 1 LVG auf Art. 70 Abs. 1 ZPO ist offensichtlich falsch.

¹⁶⁴ Vgl. Art. 104 Abs. 2 Halbsatz 2 LVG.

¹⁶⁵ Vgl. Art. 104 Abs. 3 LVG, StGH 1985/11/V, Urteil vom 11.11.1987, LES 1988, S. 3 (4).

¹⁶⁶ Vgl. § 498 ZPO.

¹⁶⁷ Vgl. S. 126 ff.

¹⁶⁸ Vgl. StGH, Urteil vom 12.7.1950, ELG 1947-54, S. 149 (152).

¹⁶⁹ Vgl. §§ 497 ff. ZPO.

¹⁷⁰ Vgl. z.B. StGH 1987/10, Urteil vom 2.5.1988, LES 1988, S. 103 (104 f.).

7. Kosten

Die Behörde hat in ihrer Endentscheidung die Verwaltungskosten (Verfahrenskosten) und die Parteikosten gemäss den Art. 35–41 LVG unter den Parteien zu verlegen. Die Verwaltungskosten fallen in jedem Falle und unabhängig vom Ausgang des Verfahrens an. Art. 35 Abs. 1 LVG betrifft den Sachverhalt, dass ein Verwaltungsverfahren auf Antrag einer Partei in Gang gesetzt wird und auferlegt sämtliche Kosten dem Antragsteller. Art. 35 Abs. 2 LVG ordnet die Kostenverlegung für Verfahren, die von Amtes wegen eingeleitet werden. Dabei müssen beide Kostenarten nach dem Verschulden der rechtswidrig handelnden Partei oder, wenn sich ein solches nicht feststellen lässt, bei Verfahren betreffend Liegenschaften dem Eigentümer auferlegt werden. In einem Verfahren, in dem es um Ansprüche auf Geldleistungen geht, sind die Kosten unabhängig von der Verfahrenseinleitung gemäss den Bestimmungen der Zivilprozessordnung zu verlegen (Art. 35 Abs. 4 LVG). In den verwaltungsgerichtlichen Verfahren um Ansprüche auf Geldleistungen vor der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und dem Staatsgerichtshof erhält die obsiegende Partei ihre Parteikosten ersetzt¹⁷¹. Ist keiner der in Art. 35 LVG aufgeführten Tatbestände gegeben, so sind gemäss Art. 36 Abs. 1 LVG die Kosten des Verfahrens auf die Parteien angemessen zu verteilen und die Parteikosten sind so zu verlegen, dass jede Partei ihre Kosten selbst (Wettschlagung) oder verhältnismässig trägt¹⁷². Ein Baueinspracheverfahren fällt nicht unter Art. 35 Abs. 1, 2 oder 4 LVG, so dass "aufgrund von Art. 36 Abs. 1 LVG im Sinne des Begriffes "wettschlagen" die den Parteien erwachsenen Kosten von ihnen selbst zu tragen sind"¹⁷³. Nach der ständigen Praxis der Verwaltungsbeschwerdeinstanz werden die Verwaltungskosten gemäss Art. 36 Abs. 1 LVG angemessen verteilt, d.h. bei einem Obsiegen werden dem Land und bei einem Unterliegen dem Beschwerdeführer die Verfahrenskosten auferlegt. Die Parteikosten werden in der Praxis nie zugesprochen, da diese unter Bezugnahme auf Art. 36 i.V.m. Art. 41 LVG aufgrund des Begrif-

¹⁷¹ Vgl. StGH 1994/6, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 16 (23); StGH 1994/25, Urteil vom 23.5.1996, LES 1996, S. 191 (194); StGH 1994/19, Urteil vom 11.12.1995, LES 1997, S. 73 (76). Siehe zur Auslegung von Art. 37 LVG: StGH 1991/15, Urteil vom 2.5.1991, LES 1991, S. 77 (80 f.).

¹⁷² Ähnl. VBI 1994/53, Entscheidung vom 14.12.1994, LES 1995, S. 48.

¹⁷³ VBI 1996/73, Entscheidung vom 5.2.1997, S. 28, Erw. II. g), nicht veröffentlicht.

Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

fes 'wettschlagen' von jeder Partei selbst zu tragen sind¹⁷⁴. Diese inzwischen gefestigte Praxis führt zu Härten und ist vielleicht der Sache nach fragwürdig. Allerdings kann sie sich eindeutig auf den Gesetzestext abstützen, denn die von Art. 36 Abs. 1 LVG vorgesehene Wettschlagung bzw. verhältnismässige Verteilung der Parteikosten bezieht sich ausschliesslich auf die privaten Parteien. Der Staatsgerichtshof hat diese Praxis ausdrücklich gebilligt¹⁷⁵:

“Bezüglich der Verteilung der Verwaltungskosten kann durchaus eine andere Entscheidung getroffen werden als bezüglich der allenfalls geltend gemachten Parteikosten. Wenn eine Partei vollständig obsiegt und die andere vollständig unterliegt, werden die anfallenden Verwaltungskosten zur Gänze der unterliegenden Partei aufzuerlegen sein. In einem solchen Falle bleibt für ein Ermessen wohl kein Spielraum. Dies gilt auch dann, wenn die Verfahrenskosten gemäss Art. 36 Abs. 1 LVG zu verteilen sind. Steht in einem Verwaltungsverfahren eine Partei einer Behörde gegenüber, können der Behörde allerdings keine Verwaltungskosten auferlegt werden. Soweit in solchen Fällen die anfallenden Verwaltungskosten nicht den am Verfahren beteiligten Privatpersonen auferlegt werden, ist lediglich auszusprechen, ob und allenfalls welcher Anteil an den angefallenen Verwaltungskosten die privaten Verfahrensbeteiligten zu tragen haben. Die restlichen Verwaltungskosten hat immer der Staat selbst zu tragen.”

Auch die vom Staatsgerichtshof aus Gründen der Gleichbehandlung gemäss Art. 31 LV geforderte extensive Auslegung der bestehenden gesetzlichen Kostenersatzbestimmungen¹⁷⁶ vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern. Bei der klaren Rechtslage des Art. 36 Abs. 1 LVG ist vielmehr nur der Gesetzgeber berufen, allenfalls Abhilfe zu schaffen.

¹⁷⁴ Ähnl. VBI 1994/53, Entscheidung vom 14.12.1994, LES 1995, S. 48 m.H. auf nicht veröffentlichte Entscheidungen der Verwaltungsbeschwerdeinstanz; VBI 1995/88, LES 1996, S. 128 (129 f.).

¹⁷⁵ StGH 1984/18, Urteil vom 24.4.1985, LES 1987, S. 33 (35).

¹⁷⁶ Vgl. StGH 1994/25, Urteil vom 23.5.1996, LES 1996, S. 191 (194). In StGH 1994/19, Urteil vom 11.12.1995, LES 1997, S. 73 (76) hat der Staatsgerichtshof einen lückenlosen Kostenersatz im gesamten Strafverfahren und im Disziplinarrecht anerkannt.

§ 16 Rechtsbehelfe und Rechtsmittel

I. Unterschied zwischen Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen

In der Verwaltungsrechtslehre werden sogenannte Rechtsmittel und Rechtsbehelfe unterschieden: Die *förmlichen Rechtsmittel* verpflichten die angerufene Rechtsmittelinstanz zum Eintreten auf eine Beschwerde und zur Erledigung in Form eines (Beschwerde-) Entscheids. Rechtsmittel können nur dann rechtswirksam erhoben werden, wenn eine Verfügung als Anfechtungsobjekt vorliegt und die verlangten Formen und Fristen beachtet werden¹. Bei den *formlosen Rechtsbehelfen* handelt es sich um Petitionen². Die angerufene Behörde muss den Behelf lediglich zur Kenntnis nehmen; sie ist aber in der Regel weder verpflichtet, darauf einzutreten noch irgendwelche Massnahmen zu treffen³. Das liechtensteinische Verwaltungsverfahrenrecht zeichnet sich allerdings durch die Besonderheit aus, dass bestimmte Rechtsbehelfe einen Anspruch auf begründete Erledigung beinhalten. Sie werden dadurch in die Nähe der eigentlichen Rechtsmittel gerückt.

Die förmlichen Rechtsmittel sind wichtiger als die Rechtsbehelfe und werden in den Verfahrensgesetzen ausführlicher geregelt. Die Rechtsbehelfe sind dagegen gesetzlich nur knapp geregelt. Rechtsbehelfe sind nach allgemeinem Verwaltungsrecht zu den Rechtsmitteln subsidiär, d.h. eine Behörde tritt auf diese nur dann ein, wenn nicht gleichzeitig ein Rechtsmittel offensteht. Im Fürstentum Liechtenstein ist die Praxis grosszügiger und lässt oft beide zu.

II. Arten von Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen

Bei den förmlichen Rechtsmitteln werden die Einsprache⁴, die *Beschwerde*⁵, das *Revisionsgesuch*⁶ und die *Erläuterung*⁷ unterschieden⁸. Eine Beschwerde richtet sich immer an eine der verfügenden Behörde

¹ Vgl. Häfelin/Müller Nr. 1345; Walter/Mayer Nr. 495; Ritter, S. 45.

² Die allerdings nicht durch das Petitionsrecht des Art. 42 LV gedeckt werden; vgl. Allgauer, S. 124.

³ Vgl. Gstöhl, S. 145; Walter/Mayer Nr. 495; Häfelin/Müller Nr. 1347.

⁴ Nur als Einsprache gegen das Verwaltungsbrot, Art. 50 Abs. 1 LVG, vgl. StGH vom 14.11.1949, ELG 1947-54, S. 221 (223). Faktisch handelt es sich um eine Art Antrag auf

Rechtsbehelfe und Rechtsmittel

übergeordnete Rechtsmittelinstanz. Bei einer Einsprache, einem Revisionsgesuch und einer Erläuterung ist dagegen die verfügende Behörde die zuständige Rechtsmittelinstanz.

Die formlosen Rechtsbehelfe können entweder an die verfügende Instanz (Vorstellung⁹ und Nachsichtsgesuch¹⁰) oder an die Aufsichtsbehörde (Aufsichtsbeschwerde¹¹ und Nachsichtsgesuch¹²) gerichtet werden. Dieser Sachverhalt lässt sich tabellarisch wie folgt darstellen:

Rechtsmittel/Rechtsbehelf Ange- rufene Instanz	Rechtsmittel	Rechtsbehelf
Verfügende Instanz	Revision, Erläuterung	Vorstellung Nachsichts- gesuch
Übergeordnete Instanz	Beschwerde	Aufsichtsbe- schwerde, Nachsichts- gesuch

Als *ordentliche Rechtsmittel* gelten die Einsprache und die Beschwerde. Die ordentlichen Rechtsmittel richten sich gegen eine nicht rechtskräftige Verfügung¹³, und sie hemmen meistens den Eintritt der formellen Rechtskraft. Ordentliche Rechtsmittel erlauben es dem Beschwerdeführer, breite Gründe für seine Beschwerde vorzubringen. *Ausserordentliche Rechtsmittel* richten sich gegen rechtskräftige Verfügungen

Durchführung des ordentlichen Verfahrens. Das Rechtsmittel hat eine gewisse Ähnlichkeit mit der Beschwerde und wird im folgenden nicht weiter behandelt.

⁵ So die Beschwerde (Rekurs) an die Verwaltungsbeschwerdeinstanz, vgl. Art. 90 ff. LVG.

⁶ Vgl. Art. 104 f. LVG und dazu S. 272 f.

⁷ Vgl. Art. 108 LVG.

⁸ Ritter, S. 45 und 155, Anm. 15 führt die Einsprache und die Erläuterung ebenfalls als Rechtsbehelfe auf. Das ist aber nicht richtig, denn es handelt sich gerade nicht um Eingaben, die in das Belieben der Behörde gestellt sind. Die Einsprache wird im österreichischen Recht als Rechtsmittel behandelt, vgl. Anm. 20.

⁹ Auch als Remonstration oder Wiedererwägungsgesuch bezeichnet, vgl. Art. 89 Abs. 1 LVG.

¹⁰ Vgl. Art. 109 Abs. 1 und Art. 90 Abs. 3 LVG.

¹¹ Vgl. Art. 23 und Art. 109 Abs. 3 LVG.

¹² Vgl. Art. 109 Abs. 1 und Art. 89 Abs. 5 LVG ("Nachsichtsgesuche, welche die Güte der Oberbehörde anrufen").

¹³ Vgl. Adamovich/Funk, S. 403.

Vorstellung (Remonstration, Wiedererwägung)

und Urteile. Sie eröffnen ein neues Verfahren; es können in diesen neuen Prozessen meistens nur besondere Beschwerdegründe vorgebracht werden¹⁴. Bei den Rechtsbehelfen entfällt diese Unterscheidung ("ordentlich" bzw. "ausserordentlich"), denn die Rechtsbehelfe können nicht den Eintritt der formellen Rechtskraft verhindern.

Ein besonderes ausserordentliches Rechtsmittel ist auch die *EMRK-Beschwerde* an die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention gemäss Art. 19 ff. EMRK. Sie richtet sich stets gegen letztinstanzliche, innerstaatliche und damit rechtskräftige Entscheide. Zudem kann mit der EMRK-Beschwerde nur die Rüge vorgebracht werden, der Staat habe durch irgendeinen Akt die Europäische Menschenrechtskonvention verletzt. Dagegen kann mit der EMRK-Beschwerde nicht gerügt werden, eine Gesetzesbestimmung verletze die nationale Verfassung oder eine Verordnung widerspreche einem Gesetz¹⁵.

III. Vorstellung (Remonstration, Wiedererwägung)

"Die Vorstellung im Sinne von Art. 89 LVG ist nach ihrer Ordnung im Verwaltungsverfahren, nach ihren Voraussetzungen und Wirkungen, nur als ein im behördlichen Verfahren dem ordentlichen Beschwerdeverfahren voran- oder nebengestellter Rechtsbehelf mit neuerlichem Instanzenzug (Abs. 6)¹⁶ ... in das freie Ermessen der erlassenden Behörden (Abs. 3 und 9)¹⁷ gestellt. Die Vorstellung hat nach älterer Rechtsprechung wie die Beschwerde aufschiebende Wirkung¹⁸; sie würde sich dann als echtes Rechtsmittel erweisen¹⁹. Diese Auffassung lässt sich zwar vertreten, denn es handelt sich bei der liechtensteinischen Vor-

¹⁴ Vgl. Antonioli/Koja, S. 773.

¹⁵ Vgl. Urteil Botten gegen Norwegen, Recueil des Arrêts et Décisions 1996-I, S. 123, § 48 (= ÖJZ 1996, S. 675); Andreas Kley, Der gerichtliche Schutz der Grundrechte durch Art. 6-1 EMRK und das 9. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Grundrechtsschutz im gerichtlichen Verfahren, DACH-Schriftenreihe, Band 2, Wien 1994, S. 59 ff. insb. S. 92 ff.

¹⁶ Vgl. dazu StGH, Urteil vom 15.12.1948, ELG 1947-54, S. 207 (210 f.); vgl. ferner StGH 1996/5, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 141 (147); Ritter, S. 45.

¹⁷ StGH 1985/11/V, Urteil vom 10.11.1987, LES 1988, S. 88 (91).

¹⁸ Vgl. Art. 88 und 116 Abs. 1 LVG sowie dazu StGH, Urteil vom 14.12.1949, ELG 1947-54, S. 227.

¹⁹ So die verbreitete Anschauung in der liechtensteinischen Literatur, vgl. Steger, S. 526; Brandstätter, S. 110.

Rechtsbehelfe und Rechtsmittel

stellung – jedenfalls was die ältere Rechtsprechung anbelangt – um ein in die Nähe eines Rechtsmittels gerückten Rechtsbehelf²⁰.

Die Vorstellung ist nicht an den Ablauf der Rechtsmittelfrist gebunden. Es ist bemerkenswert, dass sich die Vorstellung dann zu einem echten Rechtsmittel "verwandelt", wenn sie sich gegen einen Verwaltungsakt richtet und *innerhalb der Beschwerdefrist* eingereicht wurde²¹: Es handelt sich in diesem Falle um eine "unselbständige Vorstellung"²². Erfolgt ein *Vorstellungsgesuch nach Ablauf der Frist*, so liegt ein *selbständiges* Wiedererwägungsgesuch vor. Diesem Gesuch darf nicht die Einrede der "res judicata" entgegengehalten werden; denn es wäre damit stets unzulässig. Der zuständigen Behörde steht es frei, die Sache aufgrund einer selbständigen Vorstellung materiell zu behandeln oder ohne weitere Begründung einen Nichteintretensentscheid zu fällen. Dabei darf eine Wiedererwägung nach dem Vorbehalt von Art. 89 Abs. 8 LVG nicht in Rechte von Drittpersonen eingreifen. Nach Art. 87 Abs. 3 LVG kann eine Partei die Einwendung der rechtskräftig entschiedenen Sache erheben; sie muss es aber nicht²³. Der Begriff Einwendung zeigt, dass diese nur zum Schutz der am Verfahren beteiligten Parteien, nicht aber der Rechtsmittelinstanz geschaffen wurde²⁴. Eine frühere Entscheidung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz, die einen Anspruch auf Behandlung und Erledigung der Vorstellung anerkannt hatte²⁵, wurde damit zu Recht korrigiert²⁶. Die an die jeweilige Behörde gerichtete Vorstellung verpflichtet diese nicht, das Gesuch zu behandeln und zu erledigen²⁷.

²⁰ Zu Recht kritisch Gstöhl, S. 144. In Österreich hat die Vorstellung ebenfalls keine aufschiebende Wirkung, vgl. Adamovich/Funk, S. 396; sie gilt aber als ordentliches Rechtsmittel gegen das Verwaltungsbot ("Mandatsverfahren"), vgl. Adamovich/Funk, S. 403; Antonioli/Koja, S. 800 f.; Walter/Mayer Nr. 498. Insofern ist die österreichische Bezeichnung zutreffend; die österreichische Vorstellung entspricht damit der liechtensteinischen "Einsprache" gegen Verwaltungsbote.

²¹ Vgl. Art. 89 Abs. 3 LVG; die Beschwerdefrist kann nur bei Erlass eines anfechtbaren Gegenstandes, nämlich eines Verwaltungsaktes unter Anfügung einer Rechtsmittelbelehrung (vgl. Art. 85 Abs. 3 LVG), zu laufen beginnen, vgl. VBI 1995/48, Entscheidung vom 10.7.1995, LES 1995, S. 144. Vgl. zur Verbindung der Beschwerde mit einer Vorstellung, Ritter, S. 130 f.

²² Vgl. VBI 1995/70, Entscheidung vom 8.11.1995, LES 1996, S. 71.

²³ Vgl. StGH 1982/30, Urteil vom 15.10.1982, LES 1985, S. 3 (4).

²⁴ Vgl. StGH 1994/14, Urteil vom 3.10.1994, LES 1995, S. 7 (10), insofern präzisiert dieses Urteil StGH 1976/10, Entscheidung vom 7.3.1977, ELG 1973–1978, S. 410 (414).

²⁵ Vgl. VBI 1986/39, Entscheidung vom 25.6.1986, LES 1987, S. 2.

²⁶ Vgl. StGH 1994/14, Urteil vom 3.10.1994, LES 1995, S. 7 (10), StGH 1981/11, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 123 (124). Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat sich dieser Rechtsprechung angeschlossen, vgl. VBI 1995/70, Entscheidung vom 8.11.1995, LES 1996, S. 71; VBI 1995/71, Entscheidung vom 7.2.1996, LES 1996, S. 87.

Aufsichtsbeschwerde

Entscheidet die Behörde aber nach einem Vorstellungsgesuch erneut negativ oder positiv in der Sache, so liegt ein neuer, beschwerdefähiger Entscheid mit neu laufender Rechtsmittelfrist vor²⁸.

Gemäss Art. 89 Abs. 4 LVG kann die Unterinstanz im Rechtsmittelverfahren eine Beschwerde als Vorstellung behandeln und durch Abänderung oder Widerruf der Verfügung den Beschwerdeführer klaglos stellen²⁹. Diese Praxis ist freilich nur dann angängig, wenn die Behörde den Rechtsbegehren des Beschwerdeführers vollumfänglich entspricht. Ein derartiges Vorgehen widerspricht an sich dem Devolutiveffekt, wonach die Unterinstanz mit Einreichung der Beschwerde in der Sache keine Kompetenz mehr hat; denn diese geht auf die Rechtsmittelinstanz über³⁰. Ein Widerruf der vorgängig erlassenen Verfügung ist aufgrund der Spezialregelung des Art. 89 Abs. 4 LVG gleichwohl zulässig, wenn dadurch der Beschwerdeführer klaglos gestellt wird.

Die Vorstellung ist im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof unzulässig, weil sie wesensfremd ist³¹. Auch gegen eine Entscheidung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz kann keine Vorstellung erhoben werden, da das Landesverwaltungspflegegesetz diesen Rechtsbehelf nicht vorsieht³².

IV. Aufsichtsbeschwerde

1. Überblick

Die liechtensteinische Aufsichtsbeschwerde hat mehrere Facetten. Die Aufsichtsbeschwerde gegen Akte der Regierung und der Verwaltung ist in Art. 23 LVG geregelt; die Aufsichtsbeschwerde gegen Gemeinden wird durch die Art. 136 LVG und Art. 119 GemG geordnet. Diese Aufsichtsbeschwerden stehen in einer gewissen Nähe zu den Rechtsmitteln. Zusätzlich lässt der Staatsgerichtshofs eine nicht gesetzlich geregelte ("echte") Aufsichtsbeschwerde zu.

²⁷ Vgl. StGH 1981/11, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 123 (125); StGH 1994/14, Urteil vom 3.10.1994, LES 1995, S. 7 (10).

²⁸ Vgl. StGH 1994/14, Entscheidung vom 3.10.1994, LES 1995, S. 7 (10); StGH, Entscheidung vom 15.12.1948, ELG 1947-1954, S. 210 f.; vgl. auch Art. 89 Abs. 6 LVG, der diese Rechtsprechung hinsichtlich der Rechtsmittelfrist bestätigt.

²⁹ Vgl. StGH 1981/16, Urteil vom 10.2.1982, LES 1985, S. 1.

³⁰ Vgl. S. 293 f.

³¹ Vgl. StGH 1985/11/V, Urteil vom 10.11.1987, LES 1988, S. 88 (91). Siehe zur Tragweite der früher zulässigen Vorstellung: StGH 1978/3, Entscheidung vom 24.4.1980, LES 1980, S. 28.

³² Vgl. VBI 1966/5, Entscheidung vom 9.2.1966, ELG 1962-66, S. 36 (37).

2. Aufsichtsbeschwerde gemäss Art. 23 LVG

Richtet sich die Aufsichtsbeschwerde gemäss Art. 23 LVG gegen die Regierung, so ist sie der Verwaltungsbeschwerdeinstanz einzureichen. Aufsichtsbeschwerden gegen Gemeinden³³ und Amtspersonen sind bei der Regierung einzulegen. Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes in Disziplinarangelegenheiten für die Mitglieder der Regierung³⁴. Nach den zutreffenden Äusserungen der Verwaltungsbeschwerdeinstanz zu Art. 23 LVG kann folgendes festgehalten werden³⁵:

“Eine Aufsichtsbeschwerde kann auch ergriffen werden, wenn eine förmliche Beschwerde nicht eingeräumt oder die Beschwerdefrist versäumt ist (Art. 23 Abs. 2 LVG). Sie ist, wenn sie sich gegen die Untätigkeit der Behörde oder einer Amtsperson richtet, an keine Frist gebunden (Art. 23 Abs. 5 LVG). Gegen Beamte und Angestellte der Regierungskanzlei und gegen Vollstreckungsorgane wegen Nichtbefolgung oder unrichtiger Vollziehung der ihnen gesetzlich obliegenden oder von der Regierung (Amtspersonen) aufgetragenen Amtshandlungen oder wegen ungebührlichen Benehmens sind Beschwerden, sofern nicht für einzelne Fälle etwas anderes angeordnet ist, mündlich oder schriftlich bei der Regierung anzubringen (Art. 23 Abs. 4 LVG). Alle nicht offenbar unbegründeten Beschwerden sind der betreffenden Behörde oder dem Beamten mit der Aufforderung mitzuteilen, binnen einer bestimmten Frist der Beschwerde abzuhelpfen und darüber Bericht zu erstatten oder die entgegengesetzten Hindernisse bekannt zu geben (Art. 23 Abs. 3 LVG).”

Der Beschwerdeführer hat Anspruch auf eine Antwort, welche als Aufsichtsverfügung oder -entscheidung zu bezeichnen ist³⁶. Es handelt

³³ Vgl. Art. 119 GemG.

³⁴ Vgl. Art. 104 Abs. 1 LV und dazu Ritter, S. 70 f.

³⁵ VBI 1994/57, Entscheidung vom 17.7.1996, S. 4, Erw. II.a), nicht veröffentlicht.

³⁶ Vgl. Art. 23 Abs. 6 LVG, welcher auf eine begründete Erledigung gemäss Art. 43 LV verweist, siehe VBI 1996/60, Entscheidung vom 5.2.1997, S. 9, Erw. II.a), nicht veröffentlicht; VBI 1994/57, Entscheidung vom 17.7.1996, S. 4, Erw. II.a), nicht veröffentlicht. Dieser Anspruch ist nach allgemeinem Verwaltungsrecht nur den Rechtsmitteln eigen. Die Aufsichtsbeschwerde “verwandelt” sich dann zu einem Rechtsmittel, wenn sie sich gegen einen Verwaltungsakt richtet, vgl. Art. 23 Abs. 5 LVG.

Aufsichtsbeschwerde

sich damit nicht um einen klassischen Rechtsbehelf, sondern nachgerade um ein liechtensteinisches "Rechtsmittel sui generis"³⁷.

Das *Anfechtungsobjekt der Aufsichtsbeschwerde* ist wenig klar. Nach dem blossen Text des Art. 23 Abs. 1 LVG wäre es m.E. durchaus denkbar, dass damit irgendwelche Amtshandlungen, z.B. Verfügungen, Verweigerungen von Verfügungen, aber auch Realakte und faktische Amtshandlungen angefochten werden können. Dies gilt um so mehr, als bei der Aufsichtsbeschwerde die Aufsichtsbehörde nicht anstelle der Unterbehörde handeln oder entscheiden darf³⁸ und gemäss Art. 2 Abs. 4 LVG nicht eine Verfügung der ersten Instanz abgewartet werden muss. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat in diesem Sinne entschieden, dass gegen eine bloss faktische Amtshandlung die Aufsichtsbeschwerde, nicht aber die förmliche Beschwerde ergriffen werden kann³⁹. In einem andern Urteil hat die Verwaltungsbeschwerdeinstanz gegenteilig entschieden. Aus Art. 23 Abs. 6 LVG folge, dass Aufsichtsbeschwerden gegen die Regierung nur bei "Ausübung von Amtshandlungen" bzw. "Verwaltungshandlungen" zulässig seien. Unter "Amts- oder Verwaltungshandlung" werde in der Lehre ein Verwaltungsakt verstanden. Demnach sei Gegenstand der Aufsichtsbeschwerde im Sinne von Art. 23 Abs. 1 LVG lediglich ein hoheitlicher Akt der Regierung und nicht etwa auch ein rechtsgeschäftlicher oder privatrechtlicher Akt⁴⁰. Ist das Anfechtungsobjekt der Aufsichtsbeschwerde tatsächlich auf Verfügungen und Entscheidungen beschränkt, so handelt es sich dabei faktisch um ein Rechtsmittel. Die schwankende Rechtsprechung entspricht durchaus dem gesetzlichen Missstand, wonach die Aufsichtsbeschwerde ein in die Nähe eines echten Rechtsmittels gerückter Behelf ist.

3. Aufsichtsbeschwerde gegen Gemeinden

Art. 136 LVG ermöglicht die Aufsichtsbeschwerde gegen Gemeinden an die Regierung. Dabei handelt es sich ebenfalls nicht um eine Aufsichtsbeschwerde im herkömmlichen Sinne, da gemäss Art. 136 Abs. 2 LVG

³⁷ Vgl. Steger, S. 525.

³⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 3 und Abs. 6 lit. b LVG, vgl. dazu VBI 1994/57, Entscheidung vom 17.7.1996, S. 6, Erw. II.c), nicht veröffentlicht.

³⁹ Vgl. VBI 1994/57, Entscheidung vom 17.7.1996, S. 8, Erw. II.c), nicht veröffentlicht.

⁴⁰ Vgl. VBI 1996/4, Entscheidung vom 3.4.1996, LES 1996, S. 138 (140).

Rechtsbehelfe und Rechtsmittel

ein Anspruch auf materielle Behandlung der Aufsichtsbeschwerde durch die Regierung besteht⁴¹.

Art. 119 GemG ermöglicht ebenfalls die Aufsichtsbeschwerde gegen Gemeinden, indem Tatsachen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten gegen ein Gemeindeorgan von Amts wegen erfordern, jederzeit bei der Regierung angezeigt werden können. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung, die dem echten Rechtsmittel der Verwaltungsbeschwerde vorangestellt ist, besteht kein Anspruch auf materielle Behandlung. Ferner können irgendwelche Tatsachen angezeigt werden; das "Anfechtungsobjekt" ist gewissermassen frei. Hier hat der Gesetzgeber tatsächlich die echte, formfreie Aufsichtsbeschwerde gegen Gemeinden geschaffen⁴². Diese Aufsichtsbeschwerde hat eine grosse Bedeutung für Handlungen, die mit den ordentlichen Rechtsmitteln mangels Beschwerdeobjekts oder Legitimation nicht angefochten werden können.

4. "Echte" und formfreie Aufsichtsbeschwerde

Im allgemeinen Verwaltungsrecht der deutschsprachigen Länder ist unter der Aufsichtsbeschwerde eine nicht formbedürftige Anzeige gegen irgendwelche Akte, Handlungen und Nichthandlungen zu verstehen. Diese Aufsichtsbeschwerde ist wie das Wiedererwägungsgesuch kein Rechtsmittel, sondern ein *Rechtsbehelf*⁴³. Die Aufsichtsbeschwerde kann jederzeit ergriffen werden, doch die Behörde braucht darauf nicht materiell einzutreten. Im Landesverwaltungspflegegesetz ist mit der Aufsichtsbeschwerde des Art. 23 und Art. 136 LVG, wie dargelegt, eine andere Art der Aufsichtsbeschwerde verwirklicht. Der Staatsgerichtshof hat anerkannt, dass in der liechtensteinischen Verwaltungsrechtsordnung die formfreie Aufsichtsbeschwerde fehlt, womit "der Bedarf nach einer formlosen, fristungebundenen Aufsichtsbeschwerde bzw. Anzeige im Interesse einer wirkungsvollen Kontrolle der Verwaltungs-

⁴¹ Vgl. StGH 1996/5, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 141 (147).

⁴² In StGH 1996/5, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 141 (147), hat der Staatsgerichtshof schon die Regelungen des alten Gemeindegesetzes in diesem Sinne interpretiert. Art. 119 GemG stützt nun diese Interpretation eindeutig. Zudem ist gemäss Art. 120 Abs. 4 GemG gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung, unbeschadet des Rechts auf Aufsichtsbeschwerde, kein Rechtsmittel gegeben. Dies stützt den Rechtsbehelf-Charakter der Aufsichtsbeschwerde noch mehr.

⁴³ Vgl. StGH 1996/5, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 141 (147).

Nachsichtsgesuch

tätigkeit offensichtlich ist⁴⁴. Damit kann etwa die Tätigkeit der Privatwirtschaftsverwaltung⁴⁵ einer gewissen Kontrolle unterworfen werden. Diese Rechtsprechung anerkennt damit eine formfreie Anzeige an die jeweilige durch Art. 2 LVG festgelegte Aufsichtsbehörde. In der Schweiz und in Österreich fusst die Aufsichtsbeschwerde im Petitionsrecht⁴⁶; in Liechtenstein erfasst das Petitionsrecht nur Eingaben an den Landtag⁴⁷. Unter Umständen läge es hier nahe, sogar ein ungeschriebenes Petitionsrecht als verfassungsmässiges Recht anzuerkennen.

V. Nachsichtsgesuch

Ein Beschwerdeführer kann ferner "die Güte der Oberbehörde anrufen" (Art. 89 Abs. 5 LVG) oder bei der verfügenden Behörde "um eine der Billigkeit entsprechende ... Nachsicht der Folgen einer Entscheidung" (Art. 109 Abs. 1, Art. 90 Abs. 3 LVG) ansuchen. Bei diesem sog. Nachsichtsgesuch handelt es sich um eine Vorstellung, auf die eine begründete Erledigung zu geben ist (Art. 109 Abs. 4 LVG)⁴⁸; es stellt mithin eine Art ausserordentliches Rechtsmittel dar⁴⁹. Das Nachsichtsgesuch muss selbstverständlich im Rahmen der geltenden Gesetze behandelt werden. Es ist keineswegs eine Einrichtung, die ausnahmsweise "Gnade vor Recht" gelten lässt⁵⁰.

⁴⁴ Vgl. StGH 1996/5, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 141 (147).

⁴⁵ Das Urteil ist gerade dazu ergangen, vgl. S. 148 ff.

⁴⁶ Vgl. Art. 57 BV und Art. 11 des Staatsgrundgesetzes vom 21.12.1867.

⁴⁷ Vgl. Art. 42 LV, ähnlich wie Art. 148a Abs. 3 B-VG.

⁴⁸ Vgl. VBI 1994/40, Entscheidung vom 9.11.1994, LES 1995, S. 41 (43); VBI 1961/3, ELG 1955-61, S. 24 f.

⁴⁹ Es ist deshalb ausserordentlich, weil es sich gegen eine rechtskräftige Verfügung oder Entscheidung richtet und die Rechtskraft einer Verfügung oder Entscheidung nicht hemmt.

⁵⁰ Es handelt sich wohl um die Fortführung von § 13 der Verordnung vom 9.12.1858, welche die in Österreich berüchtigte Verordnung vom 20.5.1854 nachahmte. Danach konnte die Gnade der Oberbehörde, nämlich der Fürstlichen Hofkanzlei in Wien, anrufen werden. Es handelt sich um einen Vorläufer des heutigen echten Beschwerderechts, vgl. Steger, S. 521.

§ 17 *Grundsätze des Rechtsmittelverfahrens*

I. Recht auf Zugang zu einem Verwaltungsgericht

Die liechtensteinische Landesverfassung garantiert in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten einen lückenlosen Zugang zu einer gerichtlichen Instanz. Art. 43 LV gewährleistet das Recht der Beschwerdeführung "nötigenfalls bis zur höchsten Stelle, soweit nicht eine gesetzliche Beschränkung des Rechtsmittelzuges entgegensteht"¹. Eine entsprechende Garantie kennt auch das österreichische, nicht jedoch das schweizerische Verfassungsrecht². Der Gesetzesvorbehalt ist im Zusammenhang mit den Art. 97 und 104 LV zu lesen. Danach wird die Verwaltungsbeschwerdeinstanz in verwaltungsrechtlichen Streitsachen nach dem System der Generalklausel zuständig erklärt (Art. 97 LV)³. In besonderen, enumerierten Fällen amtiert dagegen der Staatsgerichtshof als oberster Verwaltungsgerichtshof⁴. Dieses System garantiert insgesamt, dass der einzelne den Anspruch auf einen lückenlosen Zugang zu gerichtlicher Kontrolle hat⁵. Im Zweifel ist "stets die Zulässigkeit des Rechtsmittels anzunehmen"; ferner gewährleistet Art. 43 LV "grundsätzlich das Recht der Beschwerdeführung bis zur letzten Instanz. Ausnahmen sind aber stets einschränkend zu interpretieren"⁶. Der Staatsgerichtshof hat in Art. 43 LV ein Gebot effektiven Rechtsschutzes garantiert gesehen. Er hat beispielsweise ausgeführt, dass es dem in Art. 43 LV verankerten Beschwerderecht widersprechen würde, "wenn eine von der Steuerbe-

¹ StGH 1988/20, Urteil vom 27.4.1989, LES 1989, S. 125. Der Staatsgerichtshof hat diese Garantie in den letzten Jahren immer mehr effektuiert und sie zu einer grundlegenden Norm des liechtensteinischen Verwaltungsprozessrechts gemacht. Früher wurde Art. 43 LV noch als gesetzlich beschränkbar angesehen, vgl. z.B. StGH vom 27.3.1972, ELG 1967-72, S. 270 (274); StGH 1995/5, Urteil vom 27.6.1996, LES 1997, S. 1 (9). Siehe die ausführliche Darlegung der Rechtsprechung bei Höfling, S. 237 ff.; Hoch, Verfahrensgarantien, S. 107 f., 113 f.

² Vgl. VfGH vom 29.6.1995, B 2534/94, EuGRZ 1995, S. 615 (616 m.H.). Vgl. zur Verfassungslage in der Schweiz: Kley, Rechtsschutz, S. 68 ff., 73 ff., 93 ff., 98 ff.

³ Vgl. Ritter, S. 86 ff.; Steger, S. 523; Waschkuhn, System, S. 198; Loebenstein, Gutachten, S. 10.

⁴ Vgl. Art. 13 StGHG; Sprenger, S. 358 f.; Ritter, S. 84 f., 90; Steger, S. 523; Nell, S. 216; Ritter, Beamtenrecht, S. 256; Waschkuhn, System, S. 198 m.H. auf den Kommissionsbericht zum StGHG; Loebenstein, Gutachten, S. 10.

⁵ Vgl. Ritter, Beamtenrecht, S. 256; Batliner, Rechtsordnung, S. 155 f.

⁶ OHG vom 16.2.1987, Hp 3/81-60, LES 1989, S. 19; zitiert in StGH 1995/11, Entscheidung vom 22.6.1995, LES 1996, S. 1 (6).

Instanzenzüge und Organisation der Gerichtshöfe

hörde ausgestellte Steuerrechnung" nicht mehr angefochten werden könnte, obschon sie nicht gesetzmässig erstellt worden ist⁷.

Liechtenstein kennt in seiner Verfahrensrechtsordnung – wie alle europäischen Staaten – die Kategorie von "*Actes de Gouvernement*"⁸. Es handelt sich um Staatsakte, die sich aufgrund ihrer Bedeutung und ihres Charakters nicht für eine justizförmige Überprüfung eignen. Diese Nichteignung darf sich nicht etwa aus politischer Inopportunität, sondern nur aus einer schwerwiegenden Beeinträchtigung öffentlicher Interessen ergeben. Art. 29 Abs. 1 lit. b LVG bestimmt in diesem Sinne, dass die Vorschriften über das einfache Verwaltungsverfahren keine Anwendung auf die *auswärtigen Beziehungen* finden. Der einzelne kann demnach der Regierung nicht in einem Verwaltungsbeschwerdeverfahren den Abschluss eines Vollstreckungsabkommens mit einem Drittstaat aufzwingen⁹. Ferner können etwa die Verweigerung der Gegenzeichnung durch den Regierungschef, die Anerkennung fremder Regierungen, die Stellungnahme von Regierungsmitgliedern zu einer Frage im Landtag und die Anwendung der schweizerischen Zollgesetzgebung in Liechtenstein als solche unanfechtbare Akte angesehen werden¹⁰.

II. Instanzenzüge und Organisation der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts

1. Verwaltungsinterne und -externe Rechtsmittel

Bei der *verwaltungsinternen Rechtspflege* entscheidet die durch Beschwerde (oder Rekurs) angerufene übergeordnete Verwaltungsbehörde über die Richtigkeit der unterinstanzlichen Verfügung. Das Landesver-

⁷ Vgl. StGH 1985/10, Urteil vom 29.10.1986, LES 1987, S. 97 (99).

⁸ Vgl. Kley, Rechtsschutz, S. 267 ff.; Gstöhl, S. 146 f.; Ritter, S. 109; Loebenstein, Gutachten, S. 66 ff. (72) schlägt vor, die Generalklausel mit einem Ausnahmekatalog politischer Angelegenheiten wie er in den Art. 99–101 OG umschrieben ist einzuschränken. Dies bedeutete eine massive Verschlechterung des heute möglichen Rechtsschutzes und ist nicht zu empfehlen. Der in Liechtenstein von den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts geübte *judicial self-restraint* bei politischen Akten (vgl. Loebenstein, Gutachten, S. 58, 65) genügt vollumfänglich.

⁹ Vgl. VBI 1982/55, Entscheidung vom 13.10.1982, LES 1984, S. 77; Gstöhl, S. 146; Wolff, Vertretung, S. 276. Loebenstein, Gutachten, S. 15, der die gegenteilige Auffassung vertritt, hat offenbar Art. 29 LVG übersehen.

¹⁰ Vgl. Pappermann, S. 73 f. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat in VBI 1996/18, Ent-

Grundsätze des Rechtsmittelverfahrens

waltungspflegegesetz erwähnt das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren und das Verfahren vor den Gemeindebehörden nur punktuell¹¹. Dagegen ergibt sich jedoch aus Art. 78 Abs. 2 LV, dass bestimmte Geschäfte einzelnen Amtsstellen und Behörden, unter Vorbehalt des Rechtszuges an die Kollegialregierung, zur selbständigen Erledigung übertragen werden können. In diesen Fällen ist dann die Regierung als oberste Verwaltungsbehörde (Art. 78 Abs. 1 LV) die Beschwerdeinstanz¹². Da abgesehen von spezialgesetzlichen Bestimmungen besondere Vorschriften fehlen, gelten bei der verwaltungsinternen Beschwerde die Bestimmungen über das einfache Verfahren gemäss den Art. 27 ff. LVG¹³.

Bei der *verwaltungsexternen Rechtspflege* entscheidet eine durch die Beschwerde angerufene *verwaltungsexterne* Instanz über die Richtigkeit der verwaltungsbehördlichen Verfügung. In aller Regel handelt es sich hier um die Rechtsprechung durch allgemeine Verwaltungsgerichte oder Spezialverwaltungsgerichte. In Liechtenstein ist die Verwaltungsbeschwerdeinstanz die generell zuständige Rechtsmittelinstanz in Verwaltungsstreitsachen (Art. 97 LV und Art. 90 ff. LVG). Daneben bestehen wenige spezialgesetzliche verwaltungsgerichtliche Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofes, der in diesen besonderen Fällen als "Verwaltungsgerichtshof" (Art. 104 Abs. 2 LV) amtiert. Die Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird demnach von der Verwaltungsbeschwerdeinstanz generell und vom Staatsgerichtshof speziell wahrgenommen. Die richterliche Unabhängigkeit beider Instanzen wird vor allem durch die *Weisungsunabhängigkeit*

scheidung vom 14.5.1996, LES 1996, S. 203 (208) festgehalten, dass die gemäss Art. 43 ZV erfolgte Anwendung der gesamten schweizerischen Zollgesetzgebung ebenfalls unter diese Kategorie gerichtsfreier Akte falle.

¹¹ Vgl. z.B. Art. 30 Abs. 2; Art. 85 Abs. 4 LVG. Siehe zum Verfahren vor den Gemeindebehörden Art. 120 Abs. 1 und Art. 121 GemG und vgl. zur früheren nur unwesentlich anderen Rechtslage Bielinski, S. 196 ff.

¹² Diese Delegationen von Aufgaben von der Regierung auf untergeordnete Behörden und Kommissionen ist mit dem Verfassungsgesetz vom 28.12.1963 ermöglicht worden, vgl. LGBL 1964/10 und dazu den Bericht und Antrag der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag über die Erlassung eines Verfassungsgesetzes betreffend die Abänderung der Verfassung vom 8.11.1963, vgl. S. 263. Dieser Bericht beruhte auf einem Gutachten von Dietrich Schindler vom September 1956. Vgl. zu einem weiteren Revisionsvorhaben von Art. 78 Abs. 2, S. 290, Anm. 28.

¹³ Der Gesetzgeber hat in Art. 103 LVG das entsprechende für das Verfahren vor der Verwaltungsbeschwerdeinstanz angeordnet. Man darf in diesem Fall annehmen, dass auch das entsprechende für das verwaltungsinterne Verfahren gilt.

Instanzenzüge und Organisation der Gerichtshöfe

von Landesfürst, Exekutive, Parlament oder sonstigen Staatsorganen sichergestellt¹⁴.

Der gesetzlich vorgesehene Instanzenzug muss von unten nach oben durchlaufen werden. Eine rechtsatzmässig vorgeschriebene Rechtsmittelinstanz darf nicht eine Entscheidung verweigern und die Beschwerde an die nächsthöhere Instanz weiterleiten¹⁵.

2. Der Regierung nebengeordnete Kommissionen, insbesondere die Landesgrundverkehrskommission

Die Verfassung bestimmt die Gerichtsorganisation abschliessend. So musste beispielsweise zur Errichtung eines Jugendgerichts im Jahr 1959 die Verfassung geändert werden. Für die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts – Staatsgerichtshof und Verwaltungsbeschwerdeinstanz – stellt die Verfassung besondere Vorschriften auf. Nach geltendem Recht kann daher die Landesgrundverkehrskommission kein Gericht sein¹⁶. Es handelt sich vielmehr um eine Behörde, "die für die Entscheidung von Beschwerden an Stelle der Kollegialregierung (Art. 78 Abs. 2 LV) zuständig ist"¹⁷. Entscheidungen einer Kommission, die an Stelle der Regierung ergehen, unterliegen gleichfalls der in der Verfassung vorgesehenen¹⁸ Beschwerde an die Verwaltungsbeschwerdeinstanz¹⁹ oder, in den Ausnahmefällen von Art. 55 StGHG und Art. 104 LV, an den Staatsgerichtshof als Verwaltungsgerichtshof²⁰.

¹⁴ Vgl. StGH 1980/9, Gutachten vom 30.10.1980, LES 1982, S. 8 (9); Hanspeter Jehle, Die richterliche Unabhängigkeit in der liechtensteinischen Rechtsordnung, LJZ 1986, S. 133 ff. (136); Christian Gstöhl, Richter und Monarch. Über die Revision des Richterbestellungsverfahrens, in: LJZ 1995, S. 21 ff. (45 f.); Heinz Schäffer, Gutachten über eine liechtensteinische Verfassungsfrage: Zulässigkeit einer Untersuchungskommission in der Angelegenheit des Berichtes des Präsidenten des Staatsgerichtshofes in der Vorstellung StGH 1984/2/V (Kunsthause-Fall)? In: LJZ 1990, S. 9 ff. (18 ff.); BVerfGE vom 29.2.1996, EuGRZ 1996, S. 215 (217) m.w.H.

¹⁵ Vgl. VBI 1983/34, Entscheidung vom 2.11.1983, LES 1985, S. 44.

¹⁶ Vgl. StGH 1981/14, Beschluss vom 9.12.1981, LES 1982, S. 169; StGH 1978/10, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 7 (9).

¹⁷ StGH 1980/5, Entscheidung vom 27.8.1980, LES 1981, S. 188 (189); StGH 1978/10, Entscheidung vom 11.10.1978, LES 1981, S. 7 (9).

¹⁸ Gemäss Art. 43 LV und 97 LV i.V.m. Art. 90 LVG.

¹⁹ Vgl. StGH 1990/10, Urteil vom 22.11.1990, LES 1991, S. 40 (43), Änderung der Rechtsprechung.

²⁰ Vgl. Ritter, S. 84 ff.

Grundsätze des Rechtsmittelverfahrens

Das entsprechende muss auch für die Landessteuerkommission gelten, welche an Stelle der Regierung Beschwerden gegen die Steuerverwaltung beurteilt²¹. Deren Entscheide sind kraft spezialgesetzlicher Bestimmung²² beim Staatsgerichtshof als Verwaltungsgerichtshof anfechtbar.

3. Verwaltungsbeschwerdeinstanz

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz ist die allgemeine und letzte Rechtsmittelinstanz in Verwaltungsstreitsachen des Fürstentums Liechtenstein²³. Sie setzt sich aus fünf Mitgliedern zusammen, dem Vorsitzenden, seinem Stellvertreter, vier Rekursrichtern und deren Stellvertretern (Art. 97 Abs. 1 LV). Ihre Zuständigkeit wird mittels der Generalklausel von Art. 97 LV umschrieben. Soweit das Gesetz nicht anders bestimmt, unterliegen *sämtliche Entscheidungen oder Verfügungen* der Regierung der Beschwerde an die Verwaltungsbeschwerdeinstanz. Die gesetzlichen Ausnahmen werden im Lichte des Rechts auf Beschwerde gemäss Art. 43 LV gelesen²⁴. Danach darf der Gesetzgeber eine Entscheidung der Regierung oder einer Kommission nicht für endgültig erklären²⁵. In diesem Sinne hatte der Staatsgerichtshof 1990 entschieden, dass die Beschwerdeentscheide der Landesgrundverkehrscommission mit Beschwerde an die Verwaltungsbeschwerdeinstanz angefochten werden können²⁶. Diese Rechtsprechung hat nun dazu geführt, dass die Verwaltungsbeschwerdeinstanz die letzte Rechtsmittelinstanz ist und gegen einen gesetzlichen Entzug ihrer Zuständigkeit verfassungsrechtlich geschützt ist.

In der neueren Gesetzgebung herrscht die Tendenz vor, die Zuständigkeit der Verwaltungsbeschwerdeinstanz auszuweiten. So hat das

²¹ Vgl. Art. 5 Abs. 4 und Art. 157 lit. c SteG.

²² Vgl. Art. 25 SteG und Art. 55 lit. b StGHG.

²³ Vgl. Ritter, S. 61 ff.; Sprenger, S. 350 ff.; Allgäuer, S. 87 f.; Waschkuhn, System, S. 197 ff.; Waschkuhn Arno, Die Justizrechtsordnung in Liechtenstein, LJZ 1991, S. 38 ff. (40 f.), siehe zur Gerichtsqualität S. 194 f.

²⁴ Vgl. oben Abschnitt I, S. 285 f.

²⁵ Siehe das wichtige Urteil über die Milchkontingentierung StGH 1988/20, Urteil vom 27.4.1989, LES 1989, S. 125 (128); vgl. dazu Batliner, Rechtsordnung, S. 125 f.; Höfling, S. 239 f.

²⁶ Vgl. StGH 1990/10, Urteil vom 22.11.1990, LES 1991, S. 40 (43).

Instanzenzüge und Organisation der Gerichtshöfe

Mehrwertsteuergesetz²⁷ die Verwaltungsbeschwerdeinstanz in Art. 54 als Rechtsmittelinstanz eingesetzt und nicht etwa den ansonsten in Steuersachen als Verwaltungsgerichtshof amtierenden Staatsgerichtshof. Ferner sieht der Entwurf eines Flüchtlingsgesetzes vor, dass gegen Verfügungen des zuständigen Amtes direkt Beschwerde bei der Verwaltungsbeschwerdeinstanz unter Überspringung der Regierung eingereicht werden kann²⁸. Diese Tendenz erscheint deshalb richtig, weil die Konzentration der Rechtsprechung bei einer einzigen Instanz die professionelle Erledigung besser ermöglicht. Damit einher geht nicht nur eine qualitative, gesamtheitliche Rechtsprechung, sondern zusätzlich auch ein Gewinn an Wirtschaftlichkeit. In diesem Sinne muss man sich fragen, ob es sinnvoll ist, dass der Staatsgerichtshof als ordentliche Rechtsmittelinstanz in Steuersachen amtiert.

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat gegenüber der Regierung ein Aufsichtsrecht aus Art. 2 Abs. 3 LVG. Es ergibt sich indessen aus Art. 3 Abs. 2 LVG, dass die Verwaltungsbeschwerdeinstanz nicht zur abstrakten oder konkreten Normenkontrolle berufen ist, da die diesbezüglichen Kompetenzen dem Staatsgerichtshof gemäss Art. 104 Abs. 2 LV vorbehalten werden²⁹. Wohl kann die Verwaltungsbeschwerdeinstanz alle Verfügungen und Beschwerdeentscheide der Regierung auf Beschwerde hin überprüfen. Im Hinblick auf die Überprüfungscompetenz wird in Art. 100 Abs. 2 LVG³⁰ festgehalten:

“Der Verwaltungsbeschwerdeinstanz kommt gegenüber der durch Einlegung der Beschwerde an sie gelangten Sache die Zuständigkeit und Pflicht einer vollen Instanz zu (Unbeschränktheit der Überprüfung) ...”.

²⁷ Mehrwertsteuergesetz vom 24.11.1994, LR 641.20, LGBl. 1998/84 (MWSTG).

²⁸ Vgl. Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zur Schaffung eines Gesetzes über die Aufnahme von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen Nr. 145/1996 vom 26.11.1996; Art. 78 Abs. 2 LV-Entwurf und Art. 84 des Gesetzesentwurfs. In Art. 78 Abs. 2 LV soll folgender Satz beigefügt werden: “Insbesondere zur Beschleunigung von Verfahren kann mit Gesetz vorgesehen werden, dass Beschwerden unter Auslassung des Rechtszuges an die Regierung direkt bei der Verwaltungsbeschwerdeinstanz eingereicht werden können”. Nach geltendem Recht kann bei der Verwaltungsbeschwerdeinstanz ausschliesslich eine Beschwerde gegen eine *Regierungsentscheidung* eingereicht werden, vgl. VBI 1995/58, Entscheidung vom 6.12.1995, LES 1996, S. 72.

²⁹ Vgl. StGH 1968/2, Urteil vom 12.6.1968, ELG 1967–72, S. 236 (238).

³⁰ Ähnliches wiederholt Art. 90 Abs. 6 LVG.

Grundsätze des Rechtsmittelverfahrens

Diese Bestimmung ist deshalb singulär und in Europa wohl einzigartig, weil sie dem obersten Verwaltungsgericht erlaubt, nicht nur Tatbestands- und Rechtsfragen, sondern zusätzlich auch *Ermessensfragen* zu prüfen. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz kann demnach ihr Ermessen an Stelle desjenigen der Regierung setzen. Diese Kompetenz geht ausserordentlich weit und kann, zumindest theoretisch, den Spielraum des eigenverantwortlichen Handelns der Verwaltung stark einengen³¹.

Die letztinstanzlichen Entscheidungen der Verwaltungsbeschwerdeinstanz sind *endgültig*, d.h. sie können durch ordentliche Rechtsmittel nicht mehr angefochten werden³². Vorbehalten bleiben die ausserordentlichen Rechtsmittel der Wiederaufnahme (Revision) und der Erläuterung³³; die Vorstellung und das Nachsichtsgesuch an die Verwaltungsbeschwerdeinstanz sind nur in Verbindung mit einer Beschwerde zulässig³⁴. Soweit verfassungsrechtliche Fragen offenstehen, kann der Staatsgerichtshof als Verfassungsgerichtshof wegen Verletzung von Grundrechten oder als Kompetenzkonfliktshof innert offener Frist angerufen werden³⁵.

³¹ Vgl. ausführlicher S. 194 f.

³² Vgl. Art. 101 Abs. 5 LVG und dazu Ritter, S. 146, Anm. 28. Bis zur Verfassungsänderung vom 25.2.1958, LGBl. 1958/1 enthielt die Verfassung in Art. 97 die Bestimmung, wonach die Urteile der Beschwerdeinstanz "endgültig" sind. Diese Bestimmung wurde ohne Grund gestrichen, ohne dass sich die Rechtslage geändert hätte.

³³ Nach Ritter, S. 132 ff. sind die Rechtsbehelfe, die sich an die den Verwaltungsakt erlassende Behörde wenden, für die Verwaltungsgerichtsbarkeit bedeutungslos. Deshalb können die Urteile der Verwaltungsbeschwerdeinstanz bei ihr nur durch ein Revisionsgesuch oder ein Erläuterungsgesuch angefochten werden. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz, VBI 1977/17, Entscheidung vom 12.3.1980, LES 1982, S. 129 hat demgegenüber festgehalten, dass ihre Urteile durch Nichtigkeitsbeschwerde, Vorstellung oder Anzeige anfechtbar seien. Dies dürfte in der Tat nicht richtig sein, denn bei den genannten drei Mitteln handelt es sich nur um Rechtsbehelfe bzw. die "Nichtigkeitsbeschwerde" ist bloss die Entscheidungskompetenz aufgrund eines Rechtsmittels (nämlich die Aufhebung oder Kassation, vgl. dazu Abschnitt VI., S. 297), vgl. Kommissionsbericht und Begründung, S. 13; Steger, S. 525; StGH vom 6.11.1931, StGH-E 1931, S. 31 ff. (37).

³⁴ Vgl. Ritter, S. 132, 136 f. Die Vorstellung und das Nachsichtsgesuch haben somit keine selbständige Bedeutung; sie sind ein Bestandteil der Beschwerde, vgl. Art. 90 Abs. 3 LVG.

³⁵ Vgl. Art. 23 StGHG und dazu Ritter, S. 132.

4. Schweizerisches Bundesgericht und Kantonsgericht St. Gallen

Aufgrund des Zollanschlussvertrages³⁶, des Postvertrages³⁷, des Währungsvertrages³⁸, des Patentschutzvertrages³⁹ und des Mehrwertsteuervertrages⁴⁰ ist ein Instanzenzug an das schweizerische Bundesgericht vorgesehen. Der Instanzenzug ist auf die von diesen Verträgen erfassten Materien beschränkt. Insofern hat das Fürstentum Liechtenstein judikative Kompetenzen an die Schweiz abgetreten. Die Liechtenstein betreffenden Fälle des schweizerischen Bundesgerichts werden in der Schweiz nicht veröffentlicht⁴¹.

Das Kantonsgericht St. Gallen amtiert als Berufungsinstanz gegen strafrechtliche Urteile des Landgerichtes, welches Widerhandlungen gegen die in Liechtenstein anwendbare schweizerische Wirtschafts- und Zollgesetzgebung zu beurteilen hat⁴². In letzter Instanz kann das Bundesgericht mit Nichtigkeitsbeschwerde angerufen werden.

5. Verwaltungsgerichtliche Sonderzuständigkeiten der ordentlichen Gerichte

Amtshaftungssachen werden – wie bereits erwähnt⁴³ – von den ordentlichen Gerichten behandelt. Ferner werden Streitsachen auf dem Gebiet der Sozialversicherung, die an sich dem Verwaltungsrecht zuzurechnen sind, ebenfalls von den ordentlichen Gerichten beurteilt⁴⁴.

³⁶ Vgl. Art. 28 Abs. 3 des Vertrages vom 7.10.1923 über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBl. 1923/24, LR 0.631.112; vgl. dazu Gutachten des StGH vom 23.2.1953, Stotter, Verfassung, S. 88 f., Ziff. 3.

³⁷ Vgl. Art. 22 Abs. 2 des Postvertrages vom 9.1.1978, LR 0.783.591, LGBl. 1978/37.

³⁸ Vgl. Art. 6 Abs. 5 des Währungsvertrages vom 19.6.1980, LR 0.951.911, LGBl. 1981/52.

³⁹ Vgl. Art. 5 des Patentschutzvertrages vom 22.12.1978, LR 0.232.149.1, LGBl. 1980/31.

⁴⁰ Vgl. Vertrag vom 28.10.1994 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend die Mehrwertsteuer im Fürstentum Liechtenstein, LR 0.641.20, LGBl. 1995/30 und Art. 55 des Mehrwertsteuergesetzes vom 24.11.1994, LR 641.20, LGBl. 1994/84.

⁴¹ Vgl. Ritter, S. 158 f.

⁴² Vgl. Art. 28 Abs. 2 des Vertrages vom 7.10.1923 über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBl. 1923/24, LR 0.631.112. Siehe dazu StGH 1993/4, Urteil vom 30.10.1995, LES 1996, S. 41 und dazu die Anmerkung von Becker.

⁴³ Vgl. S. 146.

⁴⁴ Vgl. Art. 86 AHVG, Art. 78 IVG, Art. 23 FAKG und dazu StGH 1980/2, Entscheidung vom 5.3.1980, Stotter, Verfassung, S. 136 f., Ziff. 5, Loebenstein, Gutachten, S. 49 ff.; Voigt, S. 114 f.

Grundsätze des Rechtsmittelverfahrens

Die insgesamt möglichen Instanzenzüge im öffentlichen Recht sind in der Literatur mehrfach übersichtlich dargestellt worden⁴⁵.

III. Wirkungen der Rechtsmitteleinlegung

Der *Suspensiv*effekt oder die aufschiebende Wirkung bedeutet, dass die Rechtswirkungen der angefochtenen Verfügung nicht eintreten, bis die Beschwerde abgewiesen wird. Die Beschwerde gegen Verfügungen der Regierung, des Regierungschefs oder der Gemeindebehörden hat aufschiebende Wirkung⁴⁶. Dadurch gilt der ursprüngliche Rechtszustand fort. Beispielsweise wird ein Baugesuch vom Gemeinderat abgelehnt. Der Bauwerber reicht dagegen eine Beschwerde an die Regierung ein. Dadurch gilt der bisherige Rechtszustand fort, d.h. der Zustand (ohne Bewilligung) vor dem Baugesuchsverfahren. Der Bauwerber darf also trotz der allfällig aufschiebenden Wirkung seiner Beschwerde nicht bauen.

Erfordert das öffentliche Interesse den sofortigen Vollzug eines Verwaltungsaktes, so kann die verfügende Instanz einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen und die sofortige Vollstreckung anordnen⁴⁷. Die allfällig aufschiebende Wirkung einer Beschwerde muss gesetzlich vorgesehen oder von der Rechtsmittelinstanz nach Gesetz angeordnet werden. Das Recht auf den ordentlichen Richter (Art. 33 LV) sowie das Recht zur Beschwerdeführung (Art. 43 LV) beinhalten keinen Anspruch auf aufschiebende Wirkung der Beschwerdeführung⁴⁸.

Nach dem *Devolutiv*effekt wird die Beschwerdeinstanz mit der Einreichung der Beschwerde zum Entscheid über die angefochtene Verfügung zuständig. In diesem Sinn bestimmt Art. 2 Abs. 4 LVG, dass die

⁴⁵ Vgl. Waschkuhn, System, S. 200 m.w.H. Die Übersicht ist allerdings unvollständig, so fehlen die Zuständigkeiten aufgrund des Art. 55 StGHG und des Volksrechtegesetzes.

⁴⁶ Vgl. Art. 100 Abs. 1 i.V.m. Art. 116 Abs. 1 LVG; vgl. auch StGH 1994/26, Urteil vom 27.6.1996, LES 1996, S. 195 (200); Ritter, S. 149 f.

⁴⁷ Vgl. Art. 100 i.V.m. Art. 116 Abs. 3 lit. a LVG und dazu VBI 1990/19 bis 21, Entscheidungen vom 2.5.1990, LES 1991, S. 85 (90); Ritter, S. 150. Ferner kann die aufschiebende Wirkung auch dann entzogen werden, wenn der Aufschub einer begünstigenden Verfügung eine Partei benachteiligen würde, vgl. Art. 100 i.V.m. Art. 116 Abs. 3 lit. b LVG.

⁴⁸ Vgl. StGH 1994/26, Urteil vom 27.6.1996, LES 1996, S. 195 (201); StGH 1995/21, Urteil vom 23.5.1995, LES 1997, S. 18 (26); StGH 1995/5, Urteil vom 27.6.1996, LES 1997, S. 1 (8).

Reformatio in peius vel melius

Rechtsmittelinstanz weder auf Parteiantrag noch von Amtes wegen entscheiden darf, bevor nicht die erste zuständige Instanz eine Verfügung getroffen hat. Im Rechtsmittelzug darf demnach keine Instanz übersprungen werden⁴⁹. Die Oberinstanz wird erst zuständig, wenn das betreffende Rechtsmittel eingelegt worden ist (Art. 2 Abs. 5 LVG)⁵⁰. Wird eine Beschwerde an die übergeordnete Instanz eingereicht, so geht die Zuständigkeit ohne Willensakt des vormals zuständigen Organs auf die Beschwerdeinstanz über (Devolution). Die untere Instanz verliert damit ihre Zuständigkeit und eine danach getroffene Verfügung ist deshalb nichtig⁵¹.

IV. *Reformatio in peius vel melius*

Erlaubt das Verwaltungsverfahrenrecht die *reformatio in peius vel melius*, so kann die Rechtsmittelinstanz die angefochtene Verfügung zuungunsten oder zugunsten des Beschwerdeführers abändern. Bei der *reformatio in peius* verschlechtert die Beschwerde die Position des Beschwerdeführers, indem z.B. ein einmonatiger Führerausweisenzug durch die Landespolizei von der Regierung auf drei Monate heraufgesetzt wird⁵². Bei der *reformatio in melius* erhält ein Beschwerdeführer sogar noch ein besseres Ergebnis als er es mit seinen Anträgen angestrebt hat. Die *reformatio in peius vel melius* stellt die angerufene Rechtsmittelinstanz demnach von den Parteibegehren frei. Die Rechtsmittelinstanz darf den Rahmen der Parteianträge überschreiten, allerdings bleibt der Sachverhalt, auf dem die angefochtene Verfügung beruht, grundsätzlich verfahrensbestimmend, wie dies Art. 81 Abs. 2 LVG festhält. Diese Bestimmung berührt nur den Streitgegenstand; sie enthält kein Verbot einer *reformatio in peius*⁵³.

Im liechtensteinischen Verwaltungsverfahrenrecht ist für den Bereich des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens die *reformatio in peius vel*

⁴⁹ Vgl. VBI 1995/58, Entscheidung vom 6.12.1995, LES 1996, S. 72, vgl. zu einer entsprechenden Änderung des Art. 78 Abs. 2 LV, S. 290, Anm. 28.

⁵⁰ Vgl. StGH 1974/1, Urteil vom 27.5.1974, ELG 1973-78, S. 364 (365).

⁵¹ Vgl. VBI 1989/12, Entscheidung vom 28.9.1989, LES 1990, S. 142 (143); VBI 1996/18, Entscheidung vom 14.5.1996, LES 1996, S. 205 (206).

⁵² Vgl. z.B. VBI 1995/65, Entscheidung vom 20.12.1995, LES 1996, S. 73 (76).

⁵³ Vgl. z.B. VBI 1995/65, Entscheidung vom 20.12.1995, LES 1996, S. 73 (76); a.A. und m.E. unrichtig StGH 1984/3, Urteil vom 15.10.1984, LES 1985, S. 40.

Grundsätze des Rechtsmittelverfahrens

melius zulässig. Dies ergibt sich ausdrücklich aus den Art. 89 Abs. 8 und Art. 102 Abs. 2 LVG⁵⁴. Selbstverständlich muss bei der *reformatio in peius* vor Erlass des belastenden Beschwerdeentscheids der Beschwerdeführer darüber informiert und angehört werden. Ansonsten würde dem Beschwerdeführer das rechtliche Gehör genommen, so dass dies einer Rechtsverweigerung gleichkäme⁵⁵. "Das Bedürfnis, angehört zu werden, ist aber gerade dort besonders intensiv und daher unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten schutzwürdig, wo die Gefahr besteht, dass die Rechtsstellung einer Partei durch einen staatlichen Hoheitsakt zu ihrem Nachteil verändert wird. Das ist namentlich dann der Fall, wenn die Aufhebung einer für eine Partei günstigen Entscheidung ... in Frage steht"⁵⁶.

Die Landessteuerverwaltungskommission trifft Entscheide an Stelle der Regierung; sie ist als Rechtsmittelinstanz nicht an die Entscheidungsschranken von Art. 81 Abs. 2 LVG i.V.m. Art. 157 lit. c SteG gebunden⁵⁷; vielmehr ist die *reformatio in peius* gemäss Art. 89 Abs. 8 LVG grundsätzlich zulässig. Entsprechendes muss auch für die andern Instanzen, wie etwa die Landesgrundverkehrscommission gelten, die an Stelle der Regierung Beschwerden gegen die Gemeindegrundverkehrscommissionen beurteilen.

Auch die Verwaltungsbeschwerdeinstanz ist nicht an die Parteianträge gebunden; sie kann nach Art. 102 Abs. 1 LVG eine angefochtene Entscheidung oder Verfügung auch ohne einen dahingehenden Antrag des Beschwerdeführers *zu seinem Vorteil abändern* oder aufheben⁵⁸. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz kann ferner gemäss Art. 102 Abs. 2 LVG eine angefochtene Entscheidung der Regierung zum Nachteil des Beschwerdeführers wegen einer erheblichen Verletzung solcher öffentlicher Interessen, welche kraft Gesetzes von Amts wegen zu wahren sind, abändern⁵⁹. Diese Voraussetzung ist stets dann erfüllt, wenn die vorinstanzliche Verfügung gesetzliche Vorschriften verletzt. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz soll demnach nicht nur Rechtsschutz ge-

⁵⁴ Vgl. z.B. VBI 1995/65, Entscheidung vom 20.12.1995, LES 1996, S. 73 (76).

⁵⁵ Vgl. VBI 1995/65, Entscheidung vom 20.12.1995, LES 1996, S. 73 (76); vgl. auch StGH 1976/3, Urteil vom 13.9.1976, ELG 1973-78, S. 401 (405 f.).

⁵⁶ VBI 1996/7, Entscheidung vom 24.4.1996, LES 1996, S. 144 (148).

⁵⁷ Falsch und gesetzwidrig aber StGH 1984/3, Urteil vom 15.10.1984, LES 1985, S. 40; vgl. auch StGH, Urteil vom 30.4.1959, ELG 1947-54, S. 230 (234).

⁵⁸ Vgl. VBI 1993/50, Entscheidung vom 23.2.1994, LES 1994, S. 116 (117).

⁵⁹ Vgl. VBI 1994/10, Entscheidung vom 27.4.1994, LES 1994, S. 121 (122).

Neuerungen (Noven)

währen, sondern zugleich für die Durchsetzung des objektiven Rechts sorgen. So ist die Verwaltungsbeschwerdeinstanz nach Art. 102 Abs. 3 LVG berechtigt und verpflichtet, die Gesetzmässigkeit des durchgeführten und der Entscheidung zugrundegelegten Verfahrens zu überprüfen. Wurden zwingende gesetzliche Vorschriften nicht beachtet, so kann sie von Amts wegen auf deren Befolgung dringen, auch wenn in der Beschwerdeschrift eine entsprechende Rüge und ein Antrag fehlen⁶⁰. Hat allerdings eine von mehreren Privatparteien eine Verfügung nicht angefochten, so darf die Verfügung nicht zum Nachteil der am Beschwerdeverfahren nicht teilnehmenden Partei abgeändert werden⁶¹.

V. Neuerungen (Noven)

Im Hinblick auf den *Tatbestand* gilt im Verwaltungsverfahren der Untersuchungsgrundsatz. Die Veränderungen im Tatbestand können bis zum Zeitpunkt der Verfügung oder des Beschwerdeentscheids berücksichtigt werden⁶².

Im Hinblick auf die *Rechtsbegehren* hält Art. 90 Abs. 8 LVG fest, dass der Beschwerdeantrag auf Abänderung oder Aufhebung der angefochtenen Erledigung gehen kann. Damit wird klargestellt, dass völlig neue Begehren in der Regel nicht zulässig sind. Allerdings könnten unter ganz besonderen Umständen, Änderungen der Anträge innerhalb des Sachverhalts zugelassen werden. Die Rechtsmittelinstanz sollte freilich zurückhaltend mit neuen Rechtsbegehren umgehen, denn das Verwaltungsbeschwerdeverfahren ist gemäss Art. 90 Abs. 8 LVG dazu bestimmt, erlassene Verfügungen zu überprüfen. Es ist daher nur konsequent, wenn nicht die Rechtsmittelinstanz, sondern *zunächst die Verwaltung* zu neuen Begehren Stellung bezieht.

Die Änderungen innerhalb der vom Beschwerdeführer eingenommenen *Rechtsstandpunkte* in seiner Beschwerdebegründung sollten unbeschränkt zugelassen werden, da die Rechtsmittelinstanz im Verwaltungsbeschwerdeverfahren alle Rechtsfragen prüfen kann⁶³.

⁶⁰ Vgl. als Beispiele VBI 1995/48, Entscheidung vom 10.7.1995, LES 1995, S. 144; VBI 1994/29, Entscheidung vom 28.9.1994, LES 1995, S. 37.

⁶¹ Vgl. Art. 102 Abs. 4 LVG.

⁶² Vgl. S. 270 f.

⁶³ So die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts, welche innerhalb des vorgegebenen Sachverhalts neue Rechtsstandpunkte zulässt, vgl. BGE 113 Ib 331, 118 II 246.

VI. Kassatorische oder reformatorische Rechtsmittel

Ein *kassatorisches* Rechtsmittel führt im Falle einer Gutheissung nur zur Aufhebung (Kassation) des angefochtenen Entscheides und zur Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz. Die Vorinstanz muss dann einen neuen Entscheid fällen. Ein *reformatorisches* Rechtsmittel erlaubt es der Rechtsmittelinstanz, selber an Stelle der Vorinstanz einen abgeänderten (reformierten) Sachentscheid zu fällen⁶⁴. Die verwaltungsinterne Beschwerde und die Beschwerde an die Verwaltungsbeschwerdeinstanz sind grundsätzlich reformatorische Rechtsmittel. Im Hinblick auf die Verwaltungsbeschwerdeinstanz gilt einzig gemäss Art. 100 Abs. 1 LVG dann eine Ausnahme, wenn gesetzliche Bestimmungen eine Behörde für eine Angelegenheit zwingend oder ausschliesslich zuständig erklären. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz weist namentlich Entscheide, die unter Verletzung von Verfahrensvorschriften (z.B. rechtliches Gehör) zustande gekommen sind, an die Vorinstanz zu neuer Entscheidung zurück. Ist die Beschwerdesache hingegen spruchreif und würde die Rückweisung einen unnötigen Leerlauf darstellen, so entscheidet sie selbst in der Sache⁶⁵.

Der Staatsgerichtshof kann als Verfassungsgerichtshof die Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und die Gesetzmässigkeit der Regierungsverordnungen beurteilen. Es ist daher von dessen funktioneller Aufgabe und Stellung her gar nicht anders denkbar, als dass dessen Urteile nur kassatorisch wirken⁶⁶.

VII. Rechtsmittelfristen und -belehrung

Die Rechtsmittelfristen sind als gesetzliche Fristen verbindlich. Werden diese Fristen nicht eingehalten, so tritt eine *Verwirkungsfolge* (sog. "Fallfristen") ein. Die betreffende Rechtshandlung erfolgt nicht mehr rechtzeitig. Bei einem Rechtsmittel darf die Rechtsmittelinstanz nicht mehr darauf eintreten. Die Verfügung oder das Urteil wird damit *formell rechtskräftig* und damit unanfechtbar⁶⁷. Im ordentlichen verwal-

⁶⁴ Vgl. Sprenger, S. 336 f. m.H.

⁶⁵ Vgl. z.B. VBI 1995/65, Entscheidung vom 20.12.1995, LES 1996, S. 73 (78).

⁶⁶ Vgl. Art. 104 Abs. 2 LV.

⁶⁷ Vgl. VBI 1988/43, Entscheidung vom 12.9.1989, LES 1990, S. 71; VBI 1988/18, Entscheidung vom 31.8.1988, LES 1989, S. 62 f.

Rechtsmittelfristen und -belehrung

tungsinternen und -externen Verwaltungsrechtszug gilt eine Beschwerdefrist von 14 Tagen⁶⁸.

Die gesetzlichen Rechtsmittelfristen sind grundsätzlich unerstreckbar und können auch nicht durch Vereinbarung verlängert werden⁶⁹. Diese strikte Praxis der liechtensteinischen Gerichtshöfe ergibt sich aus dem Gebot der Gesetzmässigkeit und der Rechtssicherheit. Wird eine Beschwerde an die Verwaltungsbeschwerdeinstanz nicht innert 14 Tagen gemäss Art. 91 Abs. 1 LVG eingereicht, so darf die Rechtsmittelinstanz nicht mehr darauf eintreten. Es sei denn, die Vorinstanz hätte eine falsche Rechtsmittelbelehrung abgegeben. Dann muss aus Gründen des Vertrauensschutzes bei *rechtsunkundigen Bürgern* auf die Beschwerde eingetreten werden. Eine falsche Rechtsmittelbelehrung darf nämlich den Betroffenen nicht zum Nachteil gereichen. Ist die angegebene Frist länger als die vierzehntägige Frist, so gilt die längere Frist. Ist sie kürzer, so gilt gleichwohl die vierzehntägige Frist (Art. 85 Abs. 3 LVG). Fehlt die Rechtsmittelbelehrung, so läuft die Frist überhaupt nicht (Art. 85 Abs. 3 Satz 2 LVG).

Die Beschwerdefrist beginnt am Tag *nach* der erfolgten und begründeten Zustellung des Entscheids zu laufen⁷⁰. Der Tag an dem das den Fristenlauf auslösende Ereignis stattgefunden hat, wird also nicht mit eingerechnet. Dies ergibt sich aus § 125 ZPO, der subsidiär zur Anwendung gelangt⁷¹. Eine Beschwerdefrist ist gewahrt, wenn die Beschwerde am letzten Tag des Fristenlaufs bei der schweizerischen Post aufgegeben

⁶⁸ Vgl. Art. 85 Abs. 3 und Art. 91 Abs. 1 LVG.

⁶⁹ Vgl. Art. 91 Abs. 1 LVG und dazu VBI 1988/18, Entscheidung vom 31.8.1988, LES 1989, S. 62; StGH 1978/1, Entscheidung vom 12.6.1978 und 15.2.1979, LES 1980, S. 25 (27); VBI 1996/30, Entscheidung vom 17.7.1996, LES 1997, S. 163 (164); Adamovich/Funk, S. 387.

⁷⁰ Vgl. VBI, Entscheidung vom 24.10.1946, ELG 1946-47, S. 46, VBI 1996/30, Entscheidung vom 17.7.1996, LES 1997, S. 163 (164); Ritter, S. 128 und die Nachweise in der folgenden Anmerkung. Auch in Österreich und der Schweiz beginnt die Frist am Tag nach der Zustellung zu laufen, vgl. § 32 Abs. 1 AVG und dazu Walter/Mayer Nr. 517; Adamovich/Funk, S. 387. Die Möglichkeit des Art. 91 Abs. 1 LVG (vgl. Ritter, S. 128), dass selbst die mündliche Verfügungs- oder Urteilsverkündung an die Parteien den Fristenlauf auslöst, ist fragwürdig und widerspricht dem Beschwerderecht des Art. 43 LV. Ein potentieller Beschwerdeführer kann vom Beschwerderecht nur dann wirksam Gebrauch machen, wenn ihm die Gründe für eine Verfügung oder ein Urteil schriftlich bekannt sind. Die Europäische Kommission für Menschenrechte hat ihre entsprechende Auffassung kürzlich aufgegeben, vgl. Application N 22714/93, Alfred Worm gegen Österreich, DR 83-A, S. 17 ff. und dazu die Besprechung von Andreas Kley, AJP 1996, S. 1052 f.

⁷¹ Vgl. Art. 46 Abs. 1 i.V.m. Art. 103 LVG, vgl. VBI 1996/30, Entscheidung vom 17.7.1996, LES 1997, S. 163 (164).

Grundsätze des Rechtsmittelverfahrens

worden ist⁷². Die Aufgabe bei einer ausländischen Poststelle vermag die Frist nicht durch das Aufgabedatum, sondern nur durch das rechtzeitige Eintreffen des Rechtsmittels bei der Rechtsmittelinstanz zu wahren⁷³. Kann die Rechtsmittelinstanz nicht abklären, ob eine Frist eingehalten wurde, so muss eine Beschwerde als rechtzeitig angesehen werden⁷⁴. Denn die Rechtsmittelinstanz müsste begründen können, warum sie eine Frist für nicht eingehalten erachtet. Läuft eine Frist an einem Sonntag, Samstag, allgemeinen Feiertag oder am Karfreitag ab, so verlängert sie sich automatisch bis zum nächsten Werktag⁷⁵.

Die Verordnung über die Gerichtsferien⁷⁶ gilt nur für den Zivilprozess; sie gilt weder für das verwaltungsinterne noch für das -externe Beschwerdeverfahren.

Benützt ein Rechtsanwalt die Zentralstelle einer Treuhandgesellschaft für Botengänge und unterläuft dem Boten schuldhaft ein Versehen, so hat sich der Rechtsanwalt dieses anrechnen zu lassen. Eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gemäss Art. 104 Abs. 1 LVG scheidet damit aus⁷⁷.

Die Rechtsmittelbelehrung hat gemäss Art. 85 Abs. 1 LVG durch diejenige Behörde zu erfolgen, die die Entscheidung getroffen hat.⁷⁸ Lässt sich die Zustellung einer Verfügung oder Entscheidung nicht mehr exakt

⁷² Vgl. StGH 1977/3, Entscheidung vom 24.10.1977, LES 1981, S. 41 (42); VBI 1966/27, Entscheidung vom 28.11.1966, ELG 1962-66, S. 39, der Eingangsstempel bei der Beschwerdeinstanz ist nicht massgebend; StGH, Urteil vom 15.12.1948, ELG 1947-54, S. 165 (168); entsprechendes gilt zur Fristwahrung bei der Leistung von Kostensicherheiten nach Art. 43 LVG, vgl. VBI 1963/4, Entscheidung vom 24.10.1963, ELG 1962-66, S. 36 (37); VBI 1950/15, ELG 1947-54, S. 13; VBI 1996/30, Entscheidung vom 17.7.1996, LES 1997, S. 163 (164).

⁷³ Diese Anforderung ist durch die Rechtssicherheit geboten; ansonsten kann es je nach Aufgabeort Monate dauern, bis ein Rechtsmittel bei der zuständigen Instanz eintrifft. Es muss indessen nach Ablauf der Beschwerdefrist (vgl. Art. 91 Abs. 3 LVG!) innert nützlicher Frist festgestellt werden, ob eine Verfügung formell rechtskräftig wird. Hier wären unter Umständen Sonderregelungen für die österreichischen Postbetriebe wünschbar, wonach auch die rechtzeitige Aufgabe in Österreich die Fristen ebenfalls wahrt.

⁷⁴ Vgl. StGH 1985/13, Urteil vom 28.10.1986, LES 1987, S. 41 (42); vgl. auch VBI 1968/11, Entscheidung vom 27.6.1968, ELG 1967-72, S. 6 (7), wenn der Rückschein fehlt.

⁷⁵ Vgl. das Gesetz vom 17.7.1964 über die Hemmung des Fristenablaufes durch Samstage und den Karfreitag, LR 271.31 und sinngemässe Anwendung von § 126 Abs. 2 ZPO betreffend das Fristende am Sonntag gemäss Art. 103 und Art. 46 Abs. 1 LVG i.V.m. § 434 und § 126 Abs. 2 ZPO, vgl. VBI 1996/30, Entscheidung vom 17.7.1966, LES 1997, S. 163 (164).

⁷⁶ Vom 13.10.1987, LR 271.11. Sie erging gestützt auf § 222 ZPO.

⁷⁷ Vgl. StGH 1981/8, Urteil vom 1.7.1982, LES 1983, S. 3.

⁷⁸ Vgl. VBI 1988/18, Entscheidung vom 31.8.1988, LES 1989, S. 62.

Rechtsmittelfristen und -belehrung

feststellen, so ist nach ständiger Praxis der liechtensteinischen Gerichte darauf abzustellen, wann das zuzustellende Schriftstück einer Partei tatsächlich zugekommen ist⁷⁹. Mit diesem Zeitpunkt beginnt die Rechtsmittelfrist zu laufen. Eine unrichtige Rechtsmittelbelehrung kann ein gesetzlich nicht bestehendes Rechtsmittel nicht ermöglichen, vielmehr bleibt die gesetzliche Regelung massgebend⁸⁰. Diese Rechtsprechung ist richtig, weil der Betroffene durch eine solcherart falsche Rechtsmittelbelehrung keinen Nachteil erleidet. Im Gegenteil ist es im Interesse der Durchsetzung des geltenden Rechts und des Gleichbehandlungsgebots unbedingt erforderlich, dass die gesetzliche Rechtsmittelordnung konsequent eingehalten wird. Allerdings dürfen einem Beschwerdeführer wegen der falschen Rechtsmittelbelehrung keine Verfahrenskosten für die Zurückweisung des unzulässigen Rechtsmittels auferlegt werden⁸¹.

Ist unsicher, ob ein Rechtsmittel zulässig ist, so kann die Rechtsmittelbelehrung bei ausgesprochenen Zweifelsfällen eine ausschlaggebende Bedeutung haben. Da Art. 43 LV das Recht auf effektive Beschwerdeführung bis zur letzten Instanz ermöglicht, sind Ausnahmen vom Recht auf Beschwerdeführung eng auszulegen⁸². Zeigen sich unterschiedliche Auffassungen zwischen den Instanzen, so genügt dies für den Abschluss von der Rechtsmittelbefugnis nicht⁸³.

Gemäss Art. 91 Abs. 3 LVG ist die Beschwerde innert dreier Tage einzubringen, wenn die Beschwerde innerhalb der offenen Frist telegraphisch angemeldet wird. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat entschieden, dass die telegraphische Anmeldung nur für Beschwerdeführer zulässig ist, die ihr Domizil ausserhalb des Gerichtssprengels, d.h. im Ausland, haben⁸⁴. Damit wird die Beschwerdefrist in diesem besonderen Fall von 14 Tagen auf maximal 17 Tage verlängert. Allerdings muss die Beschwerde innert der Maximalfrist von 17 Tagen tatsächlich bei der Rechtsmittelinstanz eintreffen oder bei der schweizerischen Post aufge-

⁷⁹ Vgl. VBI 1988/18, Entscheidung vom 31.8.1988, LES 1989, S. 62 (63).

⁸⁰ Vgl. StGH 1978/1, Entscheidung vom 12.6.1978 und 15.2.1979, LES 1980, S. 25 (26 f.).

⁸¹ Vgl. StGH 1966/6, Urteil vom 17.11.1966, ELG 1962-66, S. 248 (249); StGH 1966/7, Urteil vom 17.11.1966, ELG 1962-66, S. 250 (251).

⁸² Vgl. S. 285.

⁸³ StGH 1995/11, Urteil vom 22.6.1995, LES 1996, S. 1 (6).

⁸⁴ Vgl. VBI 1957/1, ELG 1955-61, S. 36; Ritter, S. 128. Der schweizerische Kanton Aargau kennt eine analoge Vorschrift, allerdings ohne Ansetzung der Dreitagesfrist und handhabt die entsprechenden Bestimmungen gleich, vgl. Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide 1995, S. 421 ff.

Grundsätze des Rechtsmittelverfahrens

geben worden sein. Insofern bringt die Vorschrift des Art. 91 Abs. 3 LVG dem im Ausland wohnenden Beschwerdeführer eine geringfügige Erleichterung. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz gestattet einem Beschwerdeführer, dass er innert der Frist von 14 Tagen eine Beschwerde einreicht und dabei die Nachlieferung der Beschwerdebegründung ankündigt. Erfolgt nun die Beschwerdebegründung innert dreier Tage, so gilt die Beschwerde gestützt auf Art. 91 Abs. 3 LVG als rechtzeitig eingelangt⁸⁵. Wenn schon eine briefliche Anmeldung einer Beschwerde zulässig ist, so müsste auch eine Beschwerdeanmeldung mittels Telefax, der faktisch das Telegramm abgelöst hat, gestützt auf Art. 91 Abs. 3 LVG zulässig sein. Die dadurch bewirkte Verlängerung der Beschwerdefrist um drei Tage ist indes gering. De lege ferenda wäre diese Frist etwas zu verlängern, oder der Gesetzgeber sollte den ausländischen Poststempel (nicht nur den schweizerischen, sondern zumindest auch den österreichischen) als für die Wahrung der Beschwerdefrist massgebend ansehen.

VIII. Richtige Bezeichnung des Rechtsmittels und der Rechtsmittelinstanz

Die Bezeichnung eines Rechtsmittels ist für dessen Wirksamkeit unerheblich, "wenn nur das Begehren deutlich erkennbar ist" (Art. 90 Abs. 9 LVG)⁸⁶. Dagegen ist nach Auffassung des Staatsgerichtshofes die Rechtsmittelbehörde "bei sonstiger Wirkungslosigkeit des Rechtsmittels richtig zu bezeichnen"⁸⁷. Der Staatsgerichtshof begründet diese Auffassung mit einem Umkehrschluss aus Art. 90 Abs. 9 LVG. Denn die Nennung einer unzuständigen Rechtsmittelbehörde sei etwas anderes als die unrichtige Bezeichnung des Rechtsmittels oder Antrags. Der vom Beschwerdeführer verlangten allfälligen Weiterleitung an die zuständige Rechtsmittelinstanz könne nicht stattgegeben werden, denn gemäss Art. 24 Abs. 1 LVG sei bei der Feststellung der Unzuständigkeit diese durch Entscheid auszusprechen und zwar gemäss der Überschrift des Art. 96 LVG durch Zurückweisung⁸⁸. Diese Rechtsprechung ist dann

⁸⁵ Vgl. VBI 1995/84, Entscheidung vom 6.3.1996, LES 1996, S. 130.

⁸⁶ StGH 1979/4, Entscheidung vom 16.10.1979 und 11.12.1979, LES 1981, S. 110 (111); StGH vom 6.11.1931, StGH-E 1931, S. 31 ff. (37).

⁸⁷ StGH 1979/4, Entscheidung vom 16.10.1979 und 11.12.1979, LES 1981, S. 110 (111).

⁸⁸ StGH 1979/4, Entscheidung vom 16.10.1979 und 11.12.1979, LES 1981, S. 110 (111);

Richtige Bezeichnung des Rechtsmittels

richtig, wenn der Beschwerdeführer anwaltlich vertreten ist und der angefochtene Entscheid eine korrekte Rechtsmittelbelehrung enthält. Allerdings darf diese Rechtsprechung nicht auf den häufigeren Fall übertragen werden, dass ein Laie bei einer mangelhaften oder mehrdeutigen Rechtsmittelbelehrung an die falsche Rechtsmittelinstanz gelangt. Diesfalls ist die Beschwerdefrist gleichwohl gewahrt, und die fälschlicherweise angerufene Instanz müsste die Beschwerde an die zuständige Instanz weiterleiten⁸⁹.

Es ist in diesem Zusammenhang von grösster Bedeutung, dass jeder überspitzte Formalismus vermieden wird⁹⁰. Der Staatsgerichtshof hat daher zu Recht anerkannt, dass Art. 90 Abs. 9 LVG, wonach die unrichtige Benennung einem eingelegten Rechtsmittel nicht schadet, wenn das Begehren trotzdem erkennbar ist, einen Grundgedanken ausdrückt, "der allgemeine Bedeutung im Verwaltungsverfahren besitzt"⁹¹. Insbesondere verlangt Art. 24 Abs. 1 LVG nicht, dass die Unzuständigkeit formell ausgesprochen wird. Die Beschwerde darf indessen nicht zurückgewiesen werden⁹², weil keine Sachprüfung stattgefunden hat. Vielmehr ist der Nichteintretensentscheid mit einer Weiterleitung an die zuständige Instanz zu verbinden⁹³. Der Staatsgerichtshof begründet seine gegenteilige Auffassung mit der "Würde" der Gerichte. Eine Weiterleitungspflicht "würde also die Einrichtung der Zurückweisung wegen Unzuständigkeit hinfällig machen, da die unzuständigerweise angerufene Behörde gewissermassen nur noch als Post-Zwischenstation fungieren würde"⁹⁴. Gewichtet man die "Würde" des Gerichts mit dem im Spiel stehenden rechtsstaatlichen Interesse an effektiven Rechtsmitteln (Art. 43 LV), so fällt die Abwägung nicht schwer. Das rechtsstaatliche Anliegen des effektiven Beschwerderechts hat klar Vorrang.

StGH 1980/4, Entscheidung vom 27.8.1980, LES 1981, S. 185 (186 f.); StGH 1980/4, Entscheidung vom 10.12.1980, LES 1981, S. 187 (188).

⁸⁹ Vgl. StGH, Urteil vom 14.11.1949, ELG 1947-54, S. 221 (222), Rhinow/Krähenmann, S. 253 f.

⁹⁰ Vgl. StGH, Urteil vom 9.2.1961, ELG 1955-61, S. 179 (181), z.B. blosse Vorlage des angefochtenen Aktes in beglaubigter Abschrift, statt im Original.

⁹¹ StGH 1964/1, Urteil vom 9.11.1964, ELG 1962-66, S. 217 (219).

⁹² A.A. StGH 1980/4, Entscheidung vom 27.8.1980, LES 1981, S. 185 (187); StGH 1980/4, Entscheidung vom 10.12.1980, LES 1981, S. 187 (188).

⁹³ Vgl. StGH, Urteil vom 4.12.1947, ELG 1947-54, S. 212 (218). Für das Verfahren vor der Regierung als Rechtsmittelinstanz bestimmt Art. 85 Abs. 4 LVG ebenfalls auch dann die Wahrung der Frist, wenn die Beschwerde an eine unzuständige Instanz eingereicht worden ist.

⁹⁴ StGH 1980/4, Entscheidung vom 28.8.1980, LES 1981, S. 185 (187), ähnlich StGH 1980/4, Entscheidung vom 10.12.1980, LES 1981, S. 187 (188).

IX. Beschwerdelegitimation

1. Grundsatz des Art. 92 Abs. 1 LVG

Die Rechtsmittelinstanz muss die Beschwerdelegitimation von Amtes wegen abklären (Art. 100 Abs. 4 i.V.m. Art. 102 Abs. 2 LVG)⁹⁵. Gemäss Art. 92 Abs. 1 LVG ist jeder beschwerdeberechtigt, der sich in seinen Rechten oder rechtlich anerkannten oder von der Verwaltungsbehörde zu schützenden Interessen unmittelbar als beschwert betrachtet⁹⁶. Es stellt sich das Problem, ob auch erhebliche tatsächliche Interessen zu einer Beschwerdelegitimation gemäss Art. 92 Abs. 1 LVG führen. Der Gesetzestext spricht von:

- Rechten,
- rechtlich anerkannten Interessen und
- den von der Verwaltungsbehörde zu schützenden Interessen.

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass es sich bei Rechten und rechtlich anerkannten Interessen um ein "*rechtliches Belangen*" handeln müsse. Die Bezeichnungen "Rechte" und "rechtlich anerkannte Interessen" seien Begriffe, die schon allein aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen dem einzelnen zustehen. Diese Rechte oder rechtlich anerkannten Interessen werden aus Spezialgesetzen, beispielsweise aus dem Baugesetz, abgeleitet⁹⁷. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat zu Recht entschieden, dass auch die von der Verwaltungsbehörde zu "schützenden Interessen" ebenfalls "nur ein rechtliches Interesse zum Gegenstand haben"⁹⁸ könnten. Art.

⁹⁵ Vgl. auch VBI 1995/49, Entscheidung vom 13.9.1995, LES 1996, S. 25 (28); VBI 1995/42, Entscheidung vom 4.10.1995, LES 1996, S. 30 (31).

⁹⁶ Vgl. z.B. VBI 1965/18, Entscheidung vom 6.12.1965, ELG 1962-66, S. 9; VBI 1965/21, Entscheidung vom 23.11.1965, ELG 1962-66, S. 34 (35); Ritter, S. 124 ff.

⁹⁷ Vgl. VBI 1995/49, Entscheidung vom 13.9.1995, LES 1996, S. 25 (28); VBI 1995/11, Entscheidung vom 7.6.1995, LES 1995, S. 134 (136) in Auseinandersetzung mit StGH 1984/8/, Urteil vom 24.4.1985, LES 1985, S. 106; VBI 1995/42, Entscheidung vom 4.10.1995, LES 1996, S. 30 (31) in Auseinandersetzung mit StGH 1984/8/, Urteil vom 24.4.1985, LES 1985, S. 106; VBI 1996/20, Entscheidung vom 2.10.1996, LES 1997, S. 105 (108); VBI 1996/73, Entscheidung vom 5.2.1997, S. 23, Erw. II.d), nicht veröffentlicht.

⁹⁸ VBI 1995/49, Entscheidung vom 13.9.1995, LES 1996, S. 25 (28); VBI 1995/11, Entscheidung vom 7.6.1995, LES 1995, S. 134 (136); VBI 1965/21, Entscheidung vom 23.11.1965, ELG 1962-66, S. 34 (35); VBI 1952/5, ELG 1947-54, S. 3 (Unzulässigkeit der blossen Konkurrentenbeschwerde); VBI 1947/17, Entscheidung vom 18.9.1947, ELG 1946-47, S. 51 f. (Unzulässigkeit der blossen Konkurrentenbeschwerde); VBI 1996/20, Entscheidung vom 2.10.1996, LES 1997, S. 105 (108).

Beschwerdelegitimation

92 Abs. 1 LVG⁹⁹ gründet demnach auf der *Schutznormtheorie*¹⁰⁰. Zur Beurteilung der Beschwerdeberechtigung ist daher im einzelnen zu prüfen, inwiefern die angerufenen gesetzlichen Vorschriften auch zum *rechtlichen Schutz individueller Interessen des Rechtsmittelwerbers* dienen. Ein bloss tatsächliches oder wirtschaftliches Interesse an der Beschwerdeführung genügt für die Legitimation des Art. 92 Abs. 1 LVG nicht; auch die Rüge der Verletzung öffentlicher Interessen führt nicht zur Beschwerdelegitimation¹⁰¹. So hatte etwa die Verwaltungsbeschwerdeinstanz festgehalten, dass der Arbeitgeber für den Fall, dass seinem Arbeitnehmer der Führerausweis entzogen wird, keine Beschwerdeberechtigung zusteht¹⁰². In entsprechender Weise sind Patentanwälte, die sich gegen die Neuzulassung von konkurrierenden Patentanwälten wehren, nicht beschwerdelegitimiert¹⁰³. In einer anderen, singulären Entscheidung ist die Verwaltungsbeschwerdeinstanz von ihrer bisherigen Rechtsprechung abgewichen und hat auch allgemein rechtliche Interessen zugelassen. Eine Arbeitgeberin beschwerte sich wegen der nicht erfolgten Umwandlung einer Saisonier- in eine Jahresaufenthaltsbewilligung. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz führte zu deren Legitimation aus: Die Fremdenpolizei entscheide über die Aufenthaltsbewilligung an einen Ausländer, der bei der beschwerdeführenden Arbeitgeberin arbeiten wolle. "Die Umwandlung ... berührt *daher* die Beschwerdeführerin in ihren rechtlichen und nicht nur in ihren wirtschaftlichen Interessen (Art. 92 Abs. 1 LVG). Enthält nämlich ihr Arbeitnehmer die Jahresaufenthaltsbewilligung, wird ihre Rechtsposition im Sinne von Art. 22 der Begrenzungsverordnung¹⁰⁴ bei der Zuteilung einer erneuten Saisonarbeitskraft verbessert. So gesehen sind bei fremdenpolizeilichen Bewilligungen auch solche für die Arbeitgeberin

⁹⁹ Art. 29 Abs. 1 lit. b Unterabs. 7 LVG wiederholt Art. 92 Abs. 1 LVG (unnötigerweise), als die Vorschriften über das einfache Verwaltungsverfahren keine Anwendung finden, sofern "nicht über Rechte oder rechtlich anerkannte Interessen der Parteien als solcher" verfügt wird. Ferner erwähnt auch Art. 90 Abs. 6 LVG die Legitimationsregelung.

¹⁰⁰ Vgl. Kley, Rechtsschutz, S. 295 m.H.; vgl. Ritter, S. 124 f.; und z.B. VBI 1996/20, Entscheidung vom 2.10.1996, LES 1997, S. 105 (108).

¹⁰¹ Vgl. VBI 1995/49, Entscheidung vom 13.9.1995, LES 1996, S. 25 (28); VBI 1995/42, Entscheidung vom 4.10.1995, LES 1996, S. 30 (31); VBI 1995/51, Entscheidung vom 4.10.1995, LES 1996, S. 35 (36).

¹⁰² VBI 1965/21, Entscheidung vom 23.11.1965, ELG 1962-1966, S. 34.

¹⁰³ Vgl. VBI 1996/20, Entscheidung vom 2.10.1996, LES 1997, S. 105 (108).

¹⁰⁴ Verordnung vom 18.4.1995 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer im Fürstentum Liechtenstein, LR 152.21, LGBl. 1995/87.

Grundsätze des Rechtsmittelverfahrens

rechtlich massgebliche Gesichtspunkte in Rücksicht zu stellen"¹⁰⁵. Diese Begründung übersieht, dass "rechtliche Gesichtspunkte" allgemeiner Art nicht genügen; vielmehr muss die Rechtsordnung die Position des Beschwerdeführers individual-rechtlich schützen und zu dessen Schutz erlassen worden sein. Im vorliegenden Fall besteht eben gerade kein solcher Schutz in der Begrenzungsverordnung. Das Urteil ist angesichts der klaren Gesetzeslage und der seitherigen Praxis nicht als grundlegender Kurswechsel zu werten; es handelt sich bloss um eine einzelne Abweichung der ansonsten konsequenten Rechtsprechung.

Die liechtensteinische Rechtslage verlangt demnach für die Beschwerdeführung stets die Anrufung einer Schutznorm. Sie entspricht damit der österreichischen¹⁰⁶ und deutschen¹⁰⁷, aber gerade nicht der schweizerischen Rechtslage, die ein bloss faktisches Interesse ("schutzwürdiges Interesse") genügen lässt¹⁰⁸.

Ist eine Person im Sinn von Art. 92 Abs. 1 LVG legitimiert, so wird sie zur Beschwerdeführung zugelassen, und zwar unabhängig davon, ob sie am Verfahren vor erster Instanz beteiligt gewesen ist oder nicht. Die Parteistellung gemäss Art. 31 Abs. 1 und 92 Abs. 1 LVG steht natürlichen und juristischen Personen zu. Gemäss Art. 31 Abs. 1 LVG ist als Partei im Verwaltungsverfahren zu betrachten, wer an eine Verwaltungsbehörde mit dem Begehren herantritt, dass diese einen hoheitlichen Verwaltungsakt im Interesse des Antragstellers vorzunehmen habe. *Eine Partei im Sinne von Art. 31 Abs. 1 LVG ist stets beschwerdeberechtigt*¹⁰⁹. Dagegen steht einer Behörde aufgrund Art. 91 Abs. 1 LVG in der Regel kein Beschwerderecht zu¹¹⁰. Sie hat lediglich dann Parteistellung, wenn sie wie eine Privatperson betroffen ist (Art. 30 Abs. 2 LVG) oder die Parteistellung in der Gesetzgebung aus einem besonderen öffentlichen Interesse anerkannt ist¹¹¹.

¹⁰⁵ VBI 1995/51, Entscheidung vom 4.10.1995, LES 1996, S. 35 (36).

¹⁰⁶ Vgl. Antonioli/Koja, S. 778 f.

¹⁰⁷ Vgl. § 42 Abs. 2 VwGO und dazu Ule, S. 200 ff.

¹⁰⁸ Vgl. z.B. BGE 120 Ib 51 m.H.

¹⁰⁹ Vgl. VBI 1972/3, Entscheidung vom 30.11.1972, ELG 1973-78, S. 139 f.

¹¹⁰ Vgl. StGH 1966/4, Urteil vom 24.5.1966, ELG 1962-66, S. 240 (242): "Dies wäre so, als wenn der Staat gegen sich selbst ein Prozessverfahren einleiten würde". VBI 1946/16, Entscheidung vom 25.11.1946, ELG 1946-47, S. 50 (51): Einer unteren Instanz, deren Entscheidung von der oberen Instanz korrigiert werde, kommt keine Rekurslegitimation zu. "Die Einräumung einer Beschwerdelegitimation würde die staatliche Hierarchie auf den Kopf stellen".

¹¹¹ Vgl. StGH 1966/4, Urteil vom 24.5.1966, ELG 1962-66, S. 240 (242); StGH 1966/13, Urteil vom 26.6.1967, ELG 1962-66, S. 246 (247 f.); VBI 1967/15, Entscheidung vom 1.3.1968, ELG 1967-72, S. 6.

Beschwerdelegitimation

Bei den *politischen Rechten bestehen Sonderregelungen*. Es ist nur derjenige beschwerdeberechtigt, welcher durch eine Entscheidung entweder aus dem Stimmregister gestrichen oder dessen Begehren um Aufnahme ins Stimmregister abgewiesen wurde. Wer die Löschung eines im Stimmregister aufgenommenen Wahlberechtigten begehrt, hat keine Beschwerdeberechtigung¹¹². Die Sachlage ist allerdings bei der Abstimmungsbeschwerde an die Regierung, an die Verwaltungsbeschwerdeninstanz und letztinstanzlich an den Staatsgerichtshof gerade gegenteilig. Das Rechtsmittel ist nach Art. 64 i.V.m. Art. 74 des Gesetzes betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten¹¹³ spezialgesetzlich vorgesehen. Anfechtungsobjekt ist das Ergebnis einer Volksabstimmung (Art. 74 Abs. 1 VRG), das durch irgendwelche Einwirkungen unrechtmässig, d.h. unter Verletzung des Anspruches auf eine unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten, zustande gekommen ist. Die Abstimmungsbeschwerde kann von jedem Stimmberechtigten eingereicht werden¹¹⁴; sie nähert sich der Popularbeschwerde.

2. Rechtsschutzbedürfnis

Die Zulässigkeit einer Beschwerde setzt neben der Beschwerdelegitimation immer auch ein *aktuelles Rechtsschutzbedürfnis*, d.h. eine Beschwerfnis¹¹⁵ und den Wunsch nach deren Beseitigung, voraus. Der Staatsgerichtshof spricht in diesem Zusammenhang von einem gewohnheitsrechtlichen Rechtsgrundsatz¹¹⁶. Dahinter steht der Gedanke, dass hinter jeder Beschwerde aus einem objektiven Gesichtswinkel faktische, wirtschaftliche, pekuniäre oder andere Interessen stehen müssen, "die eine ausreichende Veranlassung dazu bilden, die Justiz zu bemühen"¹¹⁷.

¹¹² Vgl. VBI 1979/4, Entscheidung vom 26.1./10.4.1979, LES 1981, S. 14 (15). Damit unterscheidet sich die liechtensteinische Rechtslage grundlegend von der schweizerischen. Letztere anerkennt einen Rechtsanspruch des einzelnen, dass der Stimmkörper korrekt zusammengesetzt ist. Damit ist jeder Stimmberechtigte zur Beschwerde legitimiert, jemand sei mangels politischen Stimmrechts aus dem Register zu streichen, vgl. Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 279.

¹¹³ Vom 16.7.1973, LGBl. 1973/50, LR 161 (VRG).

¹¹⁴ So offenbar die Praxis des Staatsgerichtshofes, vgl. StGH 1993/8, Urteil vom 21.6.1993, LES 1993, S. 91 ff., der in diesem Verfahren die Frage der Legitimation gar nicht mehr geprüft hat.

¹¹⁵ Vgl. Art. 92 Abs. 1 LVG, wonach der Beschwerdeberechtigte "beschwert (verletzt oder benachteiligt)" sein muss; Ritter, S. 124 f.

¹¹⁶ StGH 1980/8, Urteil vom 10.11.1980, LES 1982, S. 4 (6).

¹¹⁷ Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 153; vgl. auch Ule, S. 210.

Grundsätze des Rechtsmittelverfahrens

In der Regel führt bereits das Erfordernis der Beschwerdelegitimation dazu, dass jemand auch faktisch ein Rechtsschutzinteresse hat. Das ist aber nicht zwingend; namentlich im Falle blosser Feststellungsbegehren vermag das Erfordernis des Rechtsschutzbedürfnisses eine blosser Rechthaberei oder experimentelle Jurisprudenz¹¹⁸ (Klärung theoretischer Rechtsfragen) zu verhindern. Ein Rechtsschutzbedürfnis fehlt etwa, wenn der vom Beschwerdeführer gestellte Antrag selbst im Falle seiner Gutheissung, nichts nützen würde¹¹⁹. Auf derartige Beschwerden kann nicht eingetreten werden. Im Grunde genommen handelt es sich beim Erfordernis des Rechtsschutzbedürfnisses um ein prozessrechtlich orientiertes Rechtsmissbrauchsverbot.

3. Beschwerdelegitimation von Behörden

Die *Gemeinde* ist, ausser im Falle ihrer Parteistellung nach Art. 31 Abs. 2 LVG, beschwerdeberechtigt, wenn sie die Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts durch die Regierung oder eine andere Behörde des Landes rügen will (Art. 92 Abs. 2 LVG). Damit kann eine Gemeinde ihre Autonomie¹²⁰ verfahrensmässig verteidigen, wenn sie etwa von Aufsichtsmaßnahmen der Regierung¹²¹ getroffen wird.

Art. 92 Abs. 3 LVG gibt dem Regierungschef als dem *Vertreter des öffentlichen Rechts*¹²² die Legitimation zur Amtsbeschwerde, wenn ein für die "Verwaltung besonders wichtiger Grundsatz oder Fragen der Behördenorganisation oder der Zuständigkeit" betroffen sind. Die Amtsbeschwerde spielt in der Praxis eine geringe Rolle, denn in der Regel ist die Regierung die verfügende oder die Rechtsmittelinstanz. In diesem Falle wäre eine Beschwerde des Regierungschefs sinnlos bzw. würde Mängel bei der Zusammenarbeit unter den Regierungsmitgliedern aufdecken. Die Amtsbeschwerde hat nur einen Sinn, wenn Kommissionen an Stelle der Regierung als Beschwerdeinstanzen eingesetzt sind (Art. 78 Abs. 3 LV).

¹¹⁸ Vgl. S. 240, Anm. 37.

¹¹⁹ Vgl. VBI 1994/1, Entscheidung vom 16.3.1994, LES 1994, S. 118 (119) unter Hinweis auf Peter Oberndorfer, Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit, Linz 1983, S. 93.

¹²⁰ Vgl. Art. 110 LV und dazu StGH 1981/13, Entscheidung vom 16.6.1981, LES 1982, S. 126 (127); Höfling, S. 251 f.

¹²¹ Vgl. Art. 136 LVG.

¹²² Gemeint ist der Regierungschef als Vertreter des Landes und damit des öffentlichen Wohls.

Beschwerdelegitimation

Schliesslich geben eine Reihe von *spezialgesetzlichen Bestimmungen* die Beschwerdeberechtigung von Behörden und Verbänden vor. So kann in *Grundverkehrssachen* gemäss Art. 18 Abs. 2 bzw. Art. 20 Abs. 2 GVG die Regierung oder die gegebenenfalls zuständig erklärte Amtsstelle gegen Entscheide oder Feststellungen genehmigungsfreier Geschäfte Beschwerde an die Landesgrundverkehrskommission bzw. an die Verwaltungsbeschwerdeinstanz erheben. Im Verfahren betreffend die *Erteilung einer Gewerbebewilligung* sind die Gewerbegenossenschaft und die Industriekammer beschwerdelegitimiert, was sich aus ihrer Parteistellung gemäss Art. 33 Abs. 4 des Gewerbegesetzes ergibt¹²³. In *Steuersachen* kann die Steuerverwaltung gemäss Art. 23 Abs. 2 SteG gegen Entscheidungen einer Gemeindesteuerkommission Beschwerde führen.

Räumt das Gesetz nun einer Behörde eine Rechtsmittelbefugnis ein, so muss die Behörde in der Sache selbst nicht beschwert sein; die gesetzliche Rechtsmittellegitimation genügt. Sie hat diese Befugnis, um auf dem Rechtsmittelweg öffentliche Interessen zu verfolgen¹²⁴.

Öffentlichrechtliche Körperschaften wie z.B. das Land oder die Gemeinde sind nach Art. 31 Abs. 2 i.V.m. Art. 92 Abs. 1 LVG ebenfalls zur Beschwerde legitimiert, sofern sie nicht in Ausübung ihrer Hoheitsrechte auftreten. Das bedeutet, dass diese Körperschaften die Interessen ihrer Mitglieder vertreten können, sofern die Mitglieder selbst beschwerdelegitimiert wären. Diese öffentlichrechtliche Verbandsbeschwerde trifft ausserdem auf die Liechtensteinische Rechtsanwaltskammer oder die Liechtensteinische Treuhändervereinigung zu, die als öffentlichrechtliche Körperschaften organisiert sind¹²⁵. Dagegen ist der Liechtensteinische Patentanwaltsverband nur ein privatrechtlich organisierter Verein, er hat wegen der klaren Formulierung des Art. 31 Abs. 2 LVG keine Beschwerdelegitimation¹²⁶.

¹²³ Vom 10.12.1969, LGBl. 1970/21, LR 930.1.

¹²⁴ Vgl. StGH 1980/8, Urteil vom 10.11.1980, LES 1982, S. 4 (6) ist ungenau, weil hier eine (an sich gar nicht erforderliche) Beschwer der Steuerverwaltung konstruiert wird.

¹²⁵ Vgl. Art. 39 ff. des Rechtsanwaltsgesetzes vom 9.12.1992, LR 173.510, LGBl. 1993/41 und Art. 25 ff. des Treuhändergesetzes vom 9.12.1992, LR 173.520, LGBl. 1993/42.

¹²⁶ Vgl. VBI 1996/20, Entscheidung vom 2.10.1996, LES 1997, S. 105 (108).

X. Beschwerdeschrift und Beschwerdebegründung

Die Verwaltungsbeschwerde kann *schriftlich* erhoben oder *mündlich zu Protokoll* gegeben werden (Art. 93 Abs. 3 LVG). Die Beschwerdeschrift hat die in Art. 93 Abs. 2 aufgezählten Mindestangaben zu enthalten¹²⁷. Andere Arten der Beschwerdeerklärung sind nicht zulässig.

Die Beschwerde muss stets Anträge und deren Begründung enthalten (Art. 93 Abs. 2 lit. c LVG). Die Rechtsmittelinstanz braucht nicht die fehlende Begründung mit eigenen Abklärungen zu ergänzen. Denn ein Beschwerdeführer muss von einem Rechtsmittel in den gesetzlich vorgeschriebenen Formen Gebrauch machen. Namentlich muss das Rechtsbegehren zumindest erkennbar sein¹²⁸, und ein Beschwerdeführer muss in tatbeständlicher Hinsicht eigene Behauptungen und Beweisangebote stellen. Eine völlig unbegründete Beschwerde wird zurückgewiesen¹²⁹. Dagegen darf eine mit einem behebbaren Formmangel behaftete Beschwerde wegen des Verbots des überspitzten Formalismus nicht zurückgewiesen werden¹³⁰; die Rechtsmittelinstanz hat vielmehr eine richterliche Nachfrist zur Verbesserung anzusetzen. Schliesslich werden die Anforderungen danach differenziert, ob der Beschwerdeführer anwaltlich vertreten ist¹³¹.

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz wendet diese Kriterien strikte an. Eine rechtzeitig eingereichte Beschwerde muss den Anforderungen des Art. 93 LVG entsprechen, andernfalls wird sie aus formellen Gründen zurückgewiesen. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz betrachtet die Beschwerdeanforderungen des Art. 93 Abs. 2 LVG als zwingende Bestimmungen. Die Beschwerde wird zurückgewiesen, wenn auch nur eines dieser Formerfordernisse fehlt¹³². Die blosser Behauptung, die Vor-

¹²⁷ Vgl. Ritter, S. 126 f.

¹²⁸ Vgl. Art. 90 Abs. 9 und Art. 46 Abs. 6 LVG, dazu VBI 1965/6, Entscheidung vom 23.11.1965, ELG 1962-66, S. 13; so auch der Staatsgerichtshof in seiner eigenen Praxis StGH 1993/22, Urteil vom 22.6.1995, LES 1996, S. 7 (9).

¹²⁹ Vgl. VBI 1995/84, Entscheidung vom 6.3.1996, LES 1996, S. 130; VBI 1995/7, Entscheidung vom 30.3.1994, LES 1994, S. 120 (121); StGH 1988/1, Beschluss vom 25.10.1988, LES 1989, S. 48 (49); StGH 1983/1, Urteil vom 15.9.1983, LES 1984, S. 61 f.; StGH 1978/1, Urteil vom 12.6.1978 und vom 15.2.1979, LES 1980, S. 25; StGH 1978/1, Entscheidung vom 12.6.1978 und vom 15.2.1979, LES 1980, S. 25; StGH 1993/22, Urteil vom 22.6.1995, LES 1996, S. 7 (9).

¹³⁰ Vgl. StGH 1993/22, Urteil vom 22.6.1995, LES 1996, S. 7 (10); zu streng die ältere Praxis, vgl. VBI 1950/6, ELG 1947-54, S. 13.

¹³¹ Vgl. StGH 1993/22, Urteil vom 22.6.1995, LES 1996, S. 7 (9).

¹³² Vgl. VBI 1950/6, ELG 1947-54, S. 13; VBI 1994/7, Entscheidung vom 30.3.1994, LES

Verzicht auf Rechtsmittel

instanz habe eine falsche Rechtsansicht, ist "für den Erweis eines Beschwerdegrundes ungenügend"¹³³. Es ist vielmehr erforderlich, dass der Beschwerdeführer substantiiert, inwiefern die Vorinstanz Rechtsvorschriften, die auf seinen Fall anwendbar sind, falsch ausgelegt habe. Ein Beschwerdeführer kann sich nicht nach der Einreichung oder "Anmeldung" der Beschwerde noch eine Nachfrist zur Beschwerdebeurteilung ansetzen lassen¹³⁴. Lediglich bei einer bereits vorhandenen, aber ungenügenden Begründung ist eine nachträgliche Behebung des Mangels möglich¹³⁵. Diese Rechtsprechung kollidiert allerdings mit einem einzelnen Urteil des Staatsgerichtshofes: "Es ist von Verfassungs wegen nicht zulässig, die Beschwerde eines nicht verbeiständeten Beschwerdeführers wegen behebbarer Mängel der Beschwerdeschrift zurückzuweisen, ohne dass diesem durch entsprechende Befragung und Wegleitung zu Beginn der mündlichen Verhandlung noch Gelegenheit gegeben wird, diese Mängel zu beheben"¹³⁶. Der Staatsgerichtshof hat in diesem Urteil nicht in Betracht gezogen, dass eine völlig unbegründete Beschwerde auch in seiner eigenen Rechtsprechung zurückgewiesen wird, und zwar unabhängig davon, ob der Beschwerdeführer anwaltlich vertreten war oder nicht. Die Rechtsprechung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz widerspricht daher in der Sache nicht der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes.

XI. Verzicht auf Rechtsmittel

Ein Verfügungsadressat kann auf die Einlegung eines Rechtsmittels verzichten oder das eingelegte Rechtsmittel nachträglich zurücknehmen¹³⁷. Dieser Rechtsmittelverzicht ist unwiderruflich. Es wird allerdings vor-

1994, S. 120 (mit Bestätigung der früheren Praxis); VBI 1995/84, Entscheidung vom 6.3.1996, LES 1996, S. 130; Ritter, S. 126, 142. Die VBI hat zeitweise eine grosszügigere Praxis verfolgt (vgl. VBI 1986/9, Entscheidung vom 25.6.1986, LES 1987, S. 59) und den Beschwerdeführer mit einer unerstreckbaren Frist zur Behebung des Mangels aufgefordert. Diese Praxis ist mit VBI 1994/7, Entscheidung vom 30.3.1994, LES 1994, S. 120 aufgegeben worden.

¹³³ StGH 1980/8, Urteil vom 10.11.1980, LES 1982, S. 4 (6).

¹³⁴ Vgl. Antonioli/Koja, S. 782. Dies entspricht auch der Rechtslage in vielen Schweizer Kantonen, vgl. z.B. zu Zürich BGE 108 Ia 209, anders dagegen die Rechtslage im Kanton St. Gallen, wo die Anmeldung einer Beschwerde möglich ist.

¹³⁵ Vgl. Art. 90 Abs. 9 LVG i.V.m. Art. 96 Abs. 2 LVG.

¹³⁶ StGH 1993/22, Urteil vom 22.6.1995, LES 1996, S. 7 (10).

¹³⁷ Vgl. Art. 96 Abs. 4 LVG.

Grundsätze des Rechtsmittelverfahrens

ausgesetzt, dass der Verzicht erst nach Zustellung der Verfügung rechtswirksam erfolgen kann¹³⁸. Die Verzichtserklärung ist bedingungsfeindlich; sie muss klar und eindeutig erfolgen¹³⁹. Obwohl zwar Formvorschriften fehlen, wird man aus Beweisgründen eine schriftliche und handschriftlich unterschriebene Verzichtserklärung verlangen müssen. Der Rechtsmittelverzicht ist rechtsunwirksam, wenn sich der Beschwerdeführer in einem wesentlichen Irrtum befunden hat und die zuständige Behörde ihn darüber nach Treu und Glauben hätte aufklären müssen. Der Grundsatz von Treu und Glauben verpflichtet die Behörde selbstverständlich, jede Täuschung eines Beschwerdeführers zu unterlassen¹⁴⁰. Lassen sich derartige Irrtümer nicht nachweisen, so wird der Verzicht unmittelbar wirksam; eine Bedenkfrist ist keineswegs erforderlich¹⁴¹.

XII. Überprüfungscompetenz des Staatsgerichtshofes

1. Überprüfungscompetenz des Staatsgerichtshofes im Verfahren der Verwaltungsbeschwerde

Der Staatsgerichtshof ist in bestimmten Fällen an Stelle der Verwaltungsbeschwerdeinstanz als Verwaltungsgerichtshof eingesetzt, so bei Streitigkeiten im Staatsangehörigkeits-, Gemeinde- oder Steuerrecht (Art. 55 StGHG). Diese Abweichung von der allgemeinen Rechtsmittelordnung ist zulässig, da Art. 43 LV lediglich bestimmt, dass jeder Landesangehörige berechtigt ist, gegen das rechtswidrige Benehmen einer Behörde bei der ihr unmittelbar vorgesetzten Behörde Beschwerde zu erheben und sein Interesse nötigenfalls bis zur höchsten Stelle zu verfolgen. "Diese Bestimmung schliesst es jedenfalls nicht aus, dass der Gesetzgeber in Einzelfällen zur Entscheidung über Beschwerden gegen Entscheidungen der Regierung unter Übergehung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz den Staatsgerichtshof beruft"¹⁴². Art. 97 LV behält

¹³⁸ Vgl. Antonioli/Koja, S. 785.

¹³⁹ Vgl. Antonioli/Koja, S. 785.

¹⁴⁰ Vgl. S. 239.

¹⁴¹ Vgl. StGH 1981/14, Beschluss vom 9.12.1981, LES 1982, S. 169 (170).

¹⁴² StGH 1980/4, Entscheidung vom 27.8.1980, LES 1981, S. 185 (186), a.A. Heinz Josef Stotter, Verfassungsrechtliche Probleme zum Kompetenzkatalog des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein, LJZ 1986, S. 167 ff. (169).

Überprüfungskompetenz des Staatsgerichtshofes

denn auch eine anderweitige gerichtliche Zuständigkeit vor, und Art. 104 LV gestattet es ausdrücklich, dass der Staatsgerichtshof auch die Aufgaben eines Verwaltungsgerichtshofes übernehmen kann.

Fungiert der Staatsgerichtshof als Rechtsmittelinstanz in Verwaltungssachen, so finden die Vorschriften der Art. 90 ff. LVG über das Beschwerdeverfahren im allgemeinen Verwaltungsverfahren Anwendung¹⁴³. Ferner bestimmt das Staatsgerichtshofgesetz in Art. 40 Abs. 2, dass der Gerichtshof in diesem Fall "nur über Fragen des Rechts, nicht über Ermessensfragen zu entscheiden" hat. Ermessensüberschreitung und -missbrauch sind indessen als Rechtsfragen prüfbar¹⁴⁴. Daraus wird deutlich, dass die der Verwaltungsbeschwerdeinstanz ermöglichte Ermessensprüfung¹⁴⁵ mit ihrer Aufsichtstätigkeit zusammenhängt. Dem Staatsgerichtshof steht eine solche Aufsichtstätigkeit und damit die Ermessensprüfung nicht zu. Der Staatsgerichtshof ist auch an den Sachverhalt gebunden und kann ihn nicht überprüfen¹⁴⁶. Er wird somit auf eine Kompetenz, wie sie ein zweitinstanzliches Verwaltungsgericht besitzt, beschränkt¹⁴⁷. Amtet der Staatsgerichtshof als einzige verwaltungsgerichtliche Instanz, so müsste er eigentlich auch den Tatbestand überprüfen können¹⁴⁸. Denn ein nach Art. 43 LV effektives Beschwerderecht erfordert stets eine gerichtliche Kontrolle des Sachverhalts.

Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs als Verwaltungsgerichtshof "umfasst gemäss Art. 90 Abs. 5 LVG i.V.m. Art. 17 StGHG auch alle mit einem solchen Verfahren zusammenhängenden prozessrechtlichen Verfügungen und Entscheidungen", soweit "ein abgesondertes Rechtsmittel hierfür nicht vorgesehen ist"¹⁴⁹.

¹⁴³ Vgl. Art. 40 Abs. 1 StGHG, siehe aber zu den Abweichungen Ritter, S. 153 ff.

¹⁴⁴ Vgl. StGH-Entscheidung vom 12.7.1950, Stotter, Verfassung, S. 233, Ziff. 3; StGH vom 12.7.1950, ELG 1947-1954, S. 240. Der Staatsgerichtshof unterscheidet in diesen Entscheidungen zu wenig zwischen Tatbestandsermessen aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe (= Rechtsfragen) und dem echten Ermessen, vgl. dazu S. 182 ff., 192 ff.

¹⁴⁵ Vgl. S. 194 f.

¹⁴⁶ Vgl. StGH-Entscheidung vom 15.12.1948, Stotter, Verfassung, S. 233, Ziff. 1; StGH 1975/8, StGH-Entscheidung vom 12.1.1976, Stotter, Verfassung, S. 235, Ziff. 8 und Art. 25 Satz 2 SteG.

¹⁴⁷ Vgl. Ritter, S. 95.

¹⁴⁸ So die Sachlage in der Schweiz, vgl. Art. 105 OG und mit gewissen Einschränkungen auch in Österreich, vgl. Loebenstein, Gutachten, S. 34 m.H.

¹⁴⁹ StGH 1981/11, Urteil vom 28.8.1981, LES 1982, S. 123 (124).

2. Überprüfungscompetenz des Staatsgerichtshofes im Verfahren der Verfassungsbeschwerde

Im Verfahren gemäss Art. 23 StGH überprüft der Staatsgerichtshof ausschliesslich die Beachtung der Grundrechte der Verfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Verfassungsbeschwerde will instanzmässig keine weitere Sach- und Rechtsprüfung herbeiführen¹⁵⁰. "Da die Gesetze gegenüber jedermann in gleicher Weise vollzogen werden müssen, könnte geschlossen werden, dass jede behördliche Gesetzesverletzung gegenüber einem Staatsbürger auch eine Verletzung des Rechts der Gleichheit vor dem Gesetz bedeute. (...) Eine Verletzung des Gleichheitsrechtes (liegt) nicht schon dann vor, wenn eine Gesetzesverletzung schlechthin gegeben ist, sondern nur dann, wenn es sich um Willkür handelt, d.h. eine besonders qualifizierte Ungerechtigkeit bzw. Rechtsverletzung"¹⁵¹. Verstösse gegen Gesetze und Verordnungen sind demnach keine Verfassungsverletzungen, sofern nicht eine verfassungs- oder gesetzwidrige Norm angewendet wird, oder eine qualifiziert unsachliche Rechtsanwendung vorliegt. Der Staatsgerichtshof kann Rechtsanwendungen nur daraufhin überprüfen, "ob das Gesetz denkunmöglich oder so unsachlich grob verfehlt angewendet wäre, dass die getroffene Entscheidung einer erweislich verfassungswidrigen oder im konkreten Fall erkennbar willkürlich unsachlichen Rechtsanwendung gleichkäme und damit der Rechtsfindung ein so schwerer Fehler unterliefe, der mit erweislicher Gesetzwidrigkeit gleichzusetzen wäre"¹⁵².

¹⁵⁰ Vgl. die übernächste Anm. sowie StGH 1996/8, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 153 (157); StGH 1994/16, Urteil vom 11.12.1995, LES 1996, S. 49 (55); StGH 1993/25, Urteil vom 23.6.1994, LES 1995, S. 1 (2); StGH 1994/9 und 1994/11, Urteil vom 23.6.1994, LES 1994, S. 106 (114) m.H.; StGH 1993/1, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 89; StGH 1992/10 und 1992/11, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 82; StGH 1988/4, Urteil vom 30./31.5.1990, LES 1991, S. 1 (2) m.w.H.; StGH 1982/35, Gutachten vom 15.10.1982, LES 1983, S. 105 (106); StGH, Urteil vom 9.2.1961, ELG 1955-61, S. 179 (182); StGH 1961/1, Entscheidung vom 12.6.1961, S. 4, nicht veröffentlicht.

¹⁵¹ StGH 1961/1, Entscheidung vom 12.6.1961, S. 4, nicht veröffentlicht.

¹⁵² StGH 1993/13 und 1993/14, Urteil vom 23.11.1993, LES 1994, S. 49 (51); ähnlich StGH 1992/10 und 1992/11, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 82; StGH 1991/12a und 1991/12b, Urteil vom 23.6.1994, LES 1994, S. 96 (97) m.w.H.; StGH 1988/14, Urteil vom 27.4.1989, LES 1989, S. 106 (107); StGH 1988/15, Urteil vom 28.4.1989, LES 1989, S. 108 (112); StGH 1985/12, Urteil vom 28.5.1986, LES 1988, S. 41 (44); ferner StGH 1986/11, Urteil vom 6.5.1987, LES 1988, S. 45 (48) m.w.H.; StGH 1987/4, Urteil vom 9.11.1987, LES 1988, S. 87 (88); StGH 1987/18, Urteil vom 2.5.1988, LES 1988, S. 131 (132 f.); StGH 1987/23, Urteil vom 3.5.1987, LES 1988, S. 138 (139) m.w.H.; StGH 1985/13, Urteil vom 28.10.1986, LES 1987, S. 40 (42); StGH 1985/14, Urteil vom

Überprüfungskompetenz des Staatsgerichtshofes

Die Landesverfassung enthält keine grundrechtliche Garantie richtiger Gesetzesauslegung, die dem Staatsgerichtshof die Kompetenz geben würde, die einfache Rechtsanwendung umfassend zu prüfen. Die Verfassung anerkennt keinen Anspruch auf eine "verkehrsübliche Auslegung und Anwendung" der gesetzlichen Bestimmungen¹⁵³. "Eine verfassungsgerichtliche Festschreibung auf 'verkehrsübliche Auslegung und Anwendung' widerspräche der Verfassungsgarantie der richterlichen Unabhängigkeit wie einer Rechtsentwicklung und -fortbildung im Verfassungs- und Gesetzesrahmen"¹⁵⁴.

Es ist dem Staatsgerichtshof als Verfassungsgericht verwehrt, gegen die Untätigkeit des Gesetzgebers vorzugehen¹⁵⁵. Er kann nur verfassungswidrige Gesetze und Verordnungen aufheben (kassieren), nicht aber ergänzen oder sogar neue Gesetze erlassen¹⁵⁶. Letzteres ist allein Aufgabe der rechtsetzenden Gewalt¹⁵⁷. "Diese nicht selten sich ergebende Problematik im Zusammenhang mit der Funktion des Verfassungsgerichts als gewissermassen 'negativer Gesetzgeber' wird dadurch verschärft, dass die Aufhebung einer als verfassungswidrig erkannten Rechtsnorm nur gerade um die gesetzliche Maximalfrist von sechs Monaten gemäss Art. 43 Abs. 2 StGH aufgeschoben werden kann"¹⁵⁸. Der Staatsgerichtshof hat allerdings angedeutet, dass er seine Zurückhaltung dann aufgeben würde, "wenn der Gesetzgeber trotz der aus grundrechtlicher Sicht nicht unbedenklichen Gesetzeslage längere Zeit nicht tätig würde"¹⁵⁹.

In der Praxis wird das Problem der aufgrund eines Urteils des Staatsgerichtshofs erforderlichen Gesetzesanpassung mit erwähntem Fristauf-

28.10.1986, LES 1987, S. 43 (44); StGH 1984/6 und 1984/6, Urteil vom 6.10.1984, LES 1986, S. 61; StGH 1984/11 und 1984/11 V, Urteil vom 25.4.1985 bzw. 7.4.1986, LES 1986, S. 63 und 67.

¹⁵³ StGH 1993/13 und 1993/14, Urteil vom 23.11.1993, LES 1994, S. 49 (52); StGH 1988/15, Urteil vom 28.4.1989, LES 1989, S. 108 (112); StGH 1986/5, Urteil vom 28.10.1986, LES 1987, S. 46 (48); StGH 1985/6, Urteil vom 9.4.1986, LES 1986, S. 114 (117).

¹⁵⁴ StGH 1993/13 und 1993/14, Urteil vom 23.11.1993, LES 1994, S. 49 (52); StGH 1988/15, Urteil vom 28.4.1989, LES 1989, S. 108 (112).

¹⁵⁵ Vgl. StGH 1981/5, Urteil vom 14.4.1981, LES 1982, S. 57 (59).

¹⁵⁶ In Deutschland haben gewisse Urteile des Bundesverfassungsgerichts "Gesetzeskraft", vgl. § 31 Abs. 2 BVerfGG.

¹⁵⁷ Vgl. StGH 1981/14, Beschluss vom 9.12.1981, LES 1982, S. 169; StGH 1993/3, Urteil vom 23.11.1993, LES 1994, S. 37 (39); StGH 1995/20, Urteil vom 24.5.1996, LES 1997, S. 30 (37).

¹⁵⁸ StGH 1995/20, Urteil vom 20.5.1996, LES 1997, S. 30 (37).

¹⁵⁹ Vgl. StGH 1993/3, Entscheidung vom 23.11.1993, LES 1994, S. 37 (39); vgl. auch StGH 1991/14, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 73 (75 f.).

Grundsätze des Rechtsmittelverfahrens

schub des Art. 43 Abs. 2 StGHG gelöst. Die fragliche Gesetzesbestimmung wird nicht sofort, sondern erst mit einer Maximalfrist von bis zu sechs Monaten später aufgehoben. Dieser Fristaufschub ermöglicht es dem Gesetzgeber, die Rechtslage anzupassen¹⁶⁰. Der Aufschub gilt allerdings nicht für die obsiegenden Beschwerdeführer, da diese nicht um den Erfolg ihrer Beschwerde gebracht werden sollen¹⁶¹.

Kann aus Gründen der Praktikabilität eine verfassungswidrige Gesetzesvorschrift nicht kassiert werden, fordert der Staatsgerichtshof den Gesetzgeber in einer sogenannten *Appellentscheidung* zum Handeln auf: "Eine Sanierung des verfassungswidrigen Zustandes ist nichtsdestoweniger dringend. Regierung und Landtag sind deshalb aufgerufen, eine entsprechende Revision ... umgehend an die Hand zu nehmen"¹⁶². Der Staatsgerichtshof hat für den Fall, dass er eine Verfassungswidrigkeit nicht mit einer Kassation von Gesetzesbestimmungen beheben kann, Art. 38 Abs. 1 StGHG als lückenhaft angesehen. Appellentscheidungen stellen eine pragmatische Mittellösung dar, welche es "dem Verfassungsgericht erlaubt, unzweideutig seine verfassungsrechtliche Leitfunktion wahrzunehmen und verfassungswidrige Rechtsnormen selbst dann als solche zu benennen, wenn eine Kassation aus gewichtigen praktischen oder verfassungspolitischen Gründen ausnahmsweise nicht realisierbar ist. Das in bestimmten Fallkonstellationen gerade im Zusammenhang mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz

¹⁶⁰ Vgl. Art. 43 Abs. 2 StGH und dazu StGH 1994/6, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 16 (23); StGH 1993/4, Urteil vom 30.10.1995, LES 1996, S. 41; StGH 1995/20, Urteil vom 24.5.1996, LES 1997, S. 30 (37). Die Frist ist allerdings zu knapp bemessen; die Gesetzesanpassung ist daher nicht in allen Fällen möglich.

¹⁶¹ Vgl. StGH 1994/6, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 16 (23); StGH 1994/4, Urteil vom 26.5.1994, Erw. 5, S. 20, nicht veröffentlicht. In Österreich ist die Situation entsprechend, vgl. VfGH v. 30.6.1993, G 275/92 u.a., ÖJZ 1994, S. 673. In der Schweiz ist die Situation gerade gegenteilig. Da das Bundesgericht ein Gesetz nicht mit einem Aufschub aufheben kann, führt ein Appellurteil zur Abweisung der Beschwerde, vgl. Kley, Rechtsschutz, S. 323 f. m.H.

¹⁶² StGH 1995/12, Urteil vom 31.10.1995, LES 1996, S. 55 (61); StGH 1995/20, Urteil vom 24.5.1996, LES 1997, S. 30 (39) zur Geschlechtergleichheit in der Alters- und Hinterlassenenversicherung; StGH 1993/3, Urteil vom 23.11.1993, LES 1994, S. 37 (39). Aus den gleichen Gründen hatte der Staatsgerichtshof das Strassenverkehrsgesetz mangels Kundmachung nicht aufgehoben: "Hier wie anderswo gilt, dass es nach der liechtensteinischen Rechtsordnung grundsätzlich wohl vernichtbare, aber nicht absolut nichtige Rechtssätze gibt", StGH 1980/10, Urteil vom 10.12.1980, LES 1982, S. 10 (11). Vgl. weitere Nichtaufhebungen nicht integral kundgemachter Gesetze aus Gründen der Praktikabilität: StGH 1981/18, Urteil vom 10.2.1982, LES 1983, S. 39 (43); StGH 1984/12, Urteil vom 8./9.4.1986, LES 1987, S. 70 (72) und aus Gründen der Rechtsgleichheit im Steuerrecht: StGH 1989/15, Urteil vom 31.5.1989, LES 1990, S. 135 (141).

Überprüfungskompetenz des Staatsgerichtshofes

und dem Geschlechtergleichbehandlungsgebot bestehende praktische Bedürfnis, solche Appellentscheidungen zu fällen, hat sich auch in der Schweiz und ... in Deutschland gezeigt¹⁶³. Fällt der Staatsgerichtshof eine Appellentscheidung, so werden einem Beschwerdeführer die ihm im Verfassungsbeschwerdeverfahren entstandenen Kosten ersetzt¹⁶⁴.

Die Gerichte können gemäss Art. 28 Abs. 2 StGHG, wenn eine Verfassungswidrigkeit im Verfahren geltend gemacht wird und diese begründet erscheint, das Verfahren unterbrechen und den Staatsgerichtshof anrufen¹⁶⁵. Die Gerichte dürfen nicht selbst über diese Fragen entscheiden¹⁶⁶. Die Verfassungsrechtsprechung ist damit ausschliesslich beim Staatsgerichtshof zentralisiert. Das Gericht muss allerdings einen eigenen, begründeten Antrag an den Staatsgerichtshof stellen. Dagegen darf das Gericht ein diesbezügliches Parteivorbringen nicht einfach dem Staatsgerichtshof vorlegen, ohne dass es nach eigener rechtlicher Begründung einen Aufhebungsantrag stellt. Ansonsten würde eine vom Gesetz nicht vorgesehene Popularklage ermöglicht¹⁶⁷. Erachtet dagegen das betreffende Gericht den Vorhalt der Verfassungswidrigkeit nicht als gegeben, so steht den Parteien die Beschwerde an den Staatsgerichtshof wegen Anwendung einer als verfassungswidrig erachteten Bestimmung offen¹⁶⁸. Diese Ordnung der Rechtsmittel wahrt den Rechtsschutz und das Beschwerderecht gemäss Art. 43 LV vollumfänglich¹⁶⁹.

Hat ein Beschwerdeführer den Instanzenzug durchlaufen, so kann er schliesslich den Staatsgerichtshof mit Verfassungsbeschwerde anrufen. Es ist sogar möglich, die Entscheidung des Landtags über die Notwendigkeit einer Enteignung beim Staatsgerichtshof anzufechten¹⁷⁰. Einzig die faktischen und staatsrechtlichen Akte des Landesfürsten¹⁷¹ können vor keine

¹⁶³ StGH 1995/20, Urteil vom 24.5.1996, LES 1997, S. 30 (38 f.); vgl. zur Appellentscheidung Kley, Rechtsschutz, S. 323, Anm. 544.

¹⁶⁴ Vgl. StGH 1995/20, Urteil vom 24.5.1996, LES 1997, S. 30 (39).

¹⁶⁵ Vgl. z.B. StGH 1993/18 und 1993/19, Urteil vom 16.12.1993, LES 1994, S. 54 (58).

¹⁶⁶ Vgl. StGH 1995/20, Urteil vom 24.5.1996, LES 1997, S. 30 (39); StGH 1993/4, Urteil vom 30.10.1995, LES 1996, S. 41 (49 betreffend die teilweise Verfassungswidrigkeit von Art. 28 Abs. 2 StGHG); VBI 1994/24, Entscheidung vom 13.7.1994, LES 1994, S. 137 (138).

¹⁶⁷ Vgl. StGH 1993/15, Urteil vom 16.12.1993, LES 1994, S. 52 (53).

¹⁶⁸ Vgl. z.B. StGH 1993/18 und 1993/19, Urteil vom 16.12.1993, LES 1994, S. 54 (58); VBI 1996/17, Entscheidung vom 29.5.1996, LES 1997, S. 40 (46).

¹⁶⁹ Vgl. StGH 1993/15, Urteil vom 16.12.1993, LES 1994, S. 52 (53).

¹⁷⁰ Vgl. StGH 1992/8, Urteil vom 23.3.1993, LES 1993, S. 81; die Aussage von Beck, Enteignung, S. 126 ff. im Jahr 1950 hat sich demnach bewahrheitet; vgl. auch Batliner, Rechtsordnung, S. 156.

¹⁷¹ Ausgenommen die Fürstliche Domänenverwaltung, vgl. Art. 100 LV.

Grundsätze des Rechtsmittelverfahrens

lichtensteinerische Instanz gebracht werden. Denn nach Art. 7 Abs. 2 LV ist seine Person geheiligt und unverletzlich (sog. Immunität) und Art. 104 LV i.V.m. Art. 23 StGHG öffnet diesen Rechtsweg auch nicht.

3. Verbindung von Verfassungs- und Verwaltungssachen vor dem Staatsgerichtshof

Der Staatsgerichtshof hat in bestimmten Fällen die Sonderfunktion eines Verwaltungsgerichts¹⁷². Als Verfassungsgericht hat der Staatsgerichtshof gesondert von seiner verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit zu entscheiden. Beide Verfahren vor dem Staatsgerichtshof stehen dabei nicht in einem Verhältnis der Unter- und Überordnung. Vielmehr hat der Staatsgerichtshof als Verfassungsgericht getrennt über die behauptete Verletzung verfassungsgesetzlicher Rechte zu entscheiden oder die Verfassungsmässigkeit von Gesetzen zu prüfen¹⁷³. "Mit dem Begehren auf Erkennung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes kann der Staatsgerichtshof nur als Verfassungsgerichtshof auf dem Wege der Verfassungsbeschwerde nach Art. 23 StGH und nicht als Verwaltungsgerichtshof und als Rechtsmittelinstanz gemäss Art. 55 lit. a StGHG mit einer Verwaltungsbeschwerde gemäss Art. 90 Abs. 6 LVG angegangen werden"¹⁷⁴. Werden allerdings in einer Sache zugleich verfassungsrechtliche und verwaltungsrechtliche Beschwerde erhoben, so ist es zulässig, das verwaltungsgerichtliche und das verfassungsgerichtliche Prüfbegehren miteinander zu verbinden¹⁷⁵. Dabei sind aber die je zulässigen Rügen für die beiden Rechtsmittel in der Beschwerdeschrift klar auseinanderzuhalten. Eine solch verbundene Beschwerde ist dann fragwürdig, wenn eine Normenkontrolle ansteht. Der Staatsgerichtshof darf nämlich nur als Verfassungsgerichtshof und nicht als Verwaltungsgerichtshof und Rechtsmittelinstanz eine Norm kassieren¹⁷⁶; die entgegenstehende Praxis¹⁷⁷ ist gesetzwidrig.

¹⁷² Vgl. S. 312 f.

¹⁷³ Vgl. StGH 1994/13, Urteil vom 22.6.1995, LES 1995, S. 118 (121).

¹⁷⁴ Vgl. StGH 1980/6, Urteil vom 24.10.1988, LES 1982, S. 1 (Leitsatz).

¹⁷⁵ Vgl. StGH 1994/13, Urteil vom 22.6.1995, LES 1995, S. 118 (121).

¹⁷⁶ Richtig StGH 1980/6, Entscheidung vom 24.10.1980, LES 1982, S. 1.

¹⁷⁷ So aber StGH 1994/6 als Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 4.10.1994, LES 1995, S. 16 (17) oder StGH 1994/4 als Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 26.5.1994, Erw. 5, S. 20, nicht veröffentlicht.

Ausgangslage

§ 18 Ausblick: Revision des Landesverwaltungs- pflegegesetzes

I. Ausgangslage

Der Staatsgerichtshof hat in einem obiter dictum betreffend die Verbesserung des Rechtsschutzes im Bereich privatrechtlichen Handelns folgendes festgehalten¹:

“Indessen steht es dem Gesetzgeber frei, insoweit einen verbesserten Rechtsschutz im Rahmen der *dringend notwendigen Totalrevision* des über 70 Jahre alten und den modernen Anforderungen an ein Verwaltungsverfahrensgesetz längst nicht mehr genügenden Landesverwaltungspflegegesetzes vorzusehen.”

Das Landesverwaltungspflegegesetz ist 1922 vom Landtag in grosser Eile und offenbar ohne tiefgreifende Diskussion beschlossen worden. Dabei hatte sich der Gesetzesredaktor Wilhelm Beck, der auf eine rasche Umsetzung der Anforderungen des demokratischen Rechtsstaates bedacht war, weitestgehend von einem österreichischen Entwurf aus der Zeit vor dem ersten Weltkrieg zum Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz leiten lassen². Das immer noch geltende, zuletzt 1991 wiederverlautbarte Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) fusst auf diesen frühen Entwürfen. Es ergeben sich daher viele Parallelitäten zwischen Landesverwaltungspflegegesetz und Allgemeinem Verwaltungsverfahrensgesetz³. Das Landesverwaltungspflegegesetz hat den Zweck einer vorläufigen Grundlage für das Verwaltungsverfahren und die streitige Verwaltungsrechtspflege zweifellos erfüllt. Es ist zwar seit 1922 etliche Male reformiert worden⁴; doch stehen die grundlegenden Regelungen bis heute unverändert in Kraft.

¹ StGH 1996/5, Urteil vom 30.8.1996, LES 1997, S. 141 (146).

² Vgl. S. 20 ff.

³ Vgl. die Nachweise auf S. 22, Anm. 21.

⁴ Grössere Änderungen sind zu verzeichnen im Zusammenhang mit dem Erlass des Staatsgerichtshofgesetzes vom 5.11.1925, LGBl. 1925/8 und mit dem Gesetz vom 9.5.1972 betreffend die Abänderung des Landesverwaltungspflegegesetzes, LGBl. 1972/35. Im übrigen ist es nur bei punktuellen Änderungen und Aufhebungen geblieben.

Ausblick: Revision des Landesverwaltungspflegegesetzes

In der Zwischenzeit hat nicht nur die materielle Verwaltungsgesetzgebung stark geändert, auch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich gewandelt. Der "Nachtwächterstaat" ist durch den Leistungsstaat abgelöst worden. Diese Wandlungen haben im Text des Landesverwaltungspflegegesetzes praktisch keinen Niederschlag gefunden. Die rechtspolitische Aufforderung des Staatsgerichtshofes, die überfällige Reform des Landesverwaltungspflegegesetzes in Angriff zu nehmen, ist daher mehr als berechtigt⁵.

II. Einzelne Mängel des Landesverwaltungspflegegesetzes

Das Landesverwaltungspflegegesetz ist nach dem Willen seines Schöpfers, Wilhelm Beck, auf den juristisch nicht gebildeten Beamten und Angestellten ausgerichtet. Es ist deshalb auf eine möglichst leichte Lesbarkeit des Textes geachtet worden⁶. Freilich machen, entgegen der Absicht des damaligen Gesetzgebers, die umständlichen Formulierungen und die vielen Doppelspurigkeiten⁷ die Anwendung des Gesetzes nicht einfach. Dazu kommt noch dessen Ausgestaltung als kasuistische, geradezu erschöpfende Kodifikation aller möglichen Fragen. Der Rechtsanwender ist im umfangreichsten Verwaltungsverfahrensgesetz der deutschsprachigen Länder stets der Unsicherheit ausgesetzt, ob er wirklich die richtige Gesetzesstelle gefunden hat oder ob im undurchsichtigen Regelwerk nicht noch eine bessere Fundstelle zu verzeichnen ist. Schliesslich gibt die Verwendung überholter Begriffe und Schreibweisen (z.B. "giltig"⁸ statt "gültig") dem Gesetz einen nachgerade antiquierten Charakter. Hier müsste die Totalrevision unbedingt Abhilfe schaffen.

Die Mängel des Landesverwaltungspflegegesetzes bestehen vor allem im Bereich des Verfahrensrechts vor den Rechtsmittelinstanzen. Das

⁵ Die Regierung hat 1980 bei Professor Edwin Loebenstein, Wien, ein Gutachten über die liechtensteinische Verwaltungsrechtspflege bestellt. Das am 10.2.1981 erstattete 173seitige Gutachten hat etliche Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorgestellt, ohne indes konkrete Vorschläge über Stossrichtung und Art der zu unternehmenden Reformen zu unterbreiten. Das Vorhaben ist in der Folge dann auch nicht mehr weiterverfolgt worden.

⁶ Vgl. S. 23, Anm. 24.

⁷ Vgl. S. 23, Anm. 26.

⁸ An vielen Stellen des Gesetzes, vgl. z.B. Art. 52 Abs. 1 lit. a LVG.

Einzelne Mängel des Landesverwaltungspflegegesetzes

Gesetz ist beim Stand des Verwaltungsverfahrensrechts vor dem ersten Weltkrieg stehengeblieben und sollte daher an die geänderten gesellschaftlichen Bedingungen sowie an die moderne Verwaltungsrechtslehre angepasst werden. Im folgenden werden einzelne Vorschläge zur Behebung der Mängel erwähnt.

Die den echten Rechtsmitteln angenäherten Rechtsbehelfe der Vorstellung, des Nachsichtgesuchs oder der Aufsichtsbeschwerde stellen eine unnötige Belastung der Verwaltungsbehörden dar⁹. Entsprechendes gilt auch für die Säumnisbeschwerde gemäss Art. 90 Abs. 6a LVG; die vorgesehene Dreimonatsfrist ist zu kurz bemessen. Der Beschwerdeführer verliert ausserdem eine Instanz. Diese Rechtsbehelfe beinhalten einen Anspruch auf Behandlung und sind damit eigentliche Quasi-Rechtsmittel. Sie belasten die Verwaltung mit immer neuen Eingaben zu bereits erledigten Angelegenheiten. Sie stellen die Verbindlichkeit von Verfügungen in Frage und gefährden die Rechtssicherheit. Diese Quasi-Rechtsmittel können ersatzlos gestrichen werden. Der Staatsgerichtshof hat sich bereits mit einem aufsehenerregenden Urteil vom 10. November 1987 von dieser Vorstellung getrennt und die entsprechenden Bestimmungen des Staatsgerichtshofgesetzes zu Recht als verfassungswidrig erklärt¹⁰. Diese Quasi-Rechtsmittel könnten wohl auch im Verwaltungsverfahren abgeschafft werden. Stattdessen sollten die in den andern deutschsprachigen Ländern bekannten Rechtsbehelfe des Wiedererwägungsgesuchs und der Aufsichtsbeschwerde vorbehaltlos ermöglicht und im neuen Gesetz kurz erwähnt werden.

Das Landesverwaltungspflegegesetz verfolgt bei den verwaltungsrechtlichen Instituten der Revision (Wiederaufnahme eines Verfahrens aus Revisionsgründen), des Widerrufs und der Nichtigkeit von Verwaltungsakten kein durchdachtes Konzept. Wie schon früher dargestellt¹¹, vermengt das Gesetz in den Art. 104 ff. LVG die entsprechenden Begriffe. In der Folge steht der Verwaltung jedes Mittel zur Verfügung, um eine an sich rechtskräftige Verfügung zurückzunehmen. Das kann selbstverständlich nicht gemeint sein; hier müsste der Gesetzgeber dringend eine Ordnung einrichten, welche Rechtssicherheit gewährleistet und der tradierten europäischen Verwaltungsrechtslehre entspricht.

⁹ Vgl. S. 276 ff.

¹⁰ Vgl. StGH 1987/11/V, Urteil vom 10.11.1987, LES 1988, S. 88 ff.

¹¹ Vgl. S. 132 f.

Ausblick: Revision des Landesverwaltungspflegegesetzes

Zwar bestehen in der Anwendung dieser Institute in den einzelstaatlichen Rechtsordnungen gewichtige Unterschiede¹². Letztlich muss jedoch das Verfahrensrecht die einzelnen Tatbestände fehlerhafter Verwaltungsakte einem Rechtsinstitut zuweisen. Ansonsten leidet die Rechtssicherheit in einer für den Rechtsstaat unerträglichen Weise.

Das umfangreiche Landesverwaltungspflegegesetz regelt das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren und das Verfahren vor der Landessteuer- und der Grundverkehrskommission praktisch überhaupt nicht¹³. Beide Kommissionen treten nämlich im Instanzenzug an die Stelle der Regierung und fällen Rechtsmittelentscheide. Ferner sind die Art. 27 bis 109 LVG auf das Verfahren in Gemeindeverwaltungssachen des eigenen Wirkungskreises mit Ausnahme der Vorschriften über die Zustellung und die Fristenberechnung nicht anwendbar¹⁴. In diesen Bereichen wäre eine minimale gesetzliche Regelung dringend notwendig, denn das verwaltungsexterne Verfahren vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts lässt sich nur schlecht auf das interne Verfahren übertragen. Darüberhinaus unterscheidet sich das verwaltungsinterne und -externe Verfahren in grundlegenden Punkten voneinander.

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz kann gemäss Art. 90 Abs. 6 und Art. 100 Abs. 2 LVG nicht nur alle Rechts- und Tatsachenfragen, sondern *auch die Ermessensbetätigung* überprüfen. Diese von der Literatur mehrfach beschriebene Sonderregelung ist in Europa einzigartig und ungewöhnlich¹⁵. Es handelt sich zwar nicht um einen Mangel, wohl aber um eine Besonderheit, die zu diskutieren ist. Üblicherweise besitzen die Verwaltungsgerichte in den Nachbarstaaten höchstens die Kompetenz, Rechts- und allenfalls Tatsachenfragen zu beurteilen¹⁶. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz könnte in ein echtes Gericht umgebaut werden. Dazu wäre auch eine Änderung von Art. 97 LV nötig, da die Verwal-

¹² So gilt gemäss § 68 Abs. 4 Ziff. 1 AVG ein Bescheid einer "nicht richtig zusammengesetzten Kollegialbehörde" als nichtig. In der Schweiz gilt eine derartige Verfügung nur als anfechtbar, vgl. BGE 98 Ia 474. Ebendies gilt auch in Deutschland, vgl. § 44 Abs. 3 Ziff. 2 VwVfG. Diese Liste der Unterschiede liesse sich fast beliebig vermehren.

¹³ Vgl. S. 287.

¹⁴ Vgl. StGH 1981/1, Urteil vom 10.2.1982, LES 1983, S. 1 (2).

¹⁵ Vgl. S. 194 f.

¹⁶ Vgl. zum schweizerischen Bundesgericht Art. 104 und 105 Abs. 2 OG und zum österreichischen Verwaltungsgerichtshof §§ 41 und 42 VwGG und dazu das Urteil Fischer gegen Österreich, Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, vol 312, deutsche Übersetzung: ÖJZ 1995, 633 ff.; Ule, S. 323.

Richtpunkte einer Totalrevision

tungsbeschwerdeinstanz vom Abschnitt VII.C. in den Abschnitt VII.D. der Verfassung über die Rechtspflege überführt werden müsste. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz könnte mit zusätzlichen Kompetenzen, namentlich im Bereich der steuer-, amtschaftungs- und sozialversicherungsrechtlichen Verwaltungsrechtsprechung¹⁷, ausgestattet werden. Die damit verbundene Erhöhung der Geschäftslast rechtfertigte – ähnlich wie beim Landgericht – die Wahl vollamtlicher Richter. Die daraus resultierende gesteigerte Professionalisierung würde die Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit stärken und der konsequenten Durchsetzung verwaltungsrechtlicher Prinzipien dienen.

In systematischer Hinsicht sollten die zusammengehörenden Gesetznormen zusammengefasst werden¹⁸. Es fragt sich, ob in einem künftigen Gesetz nicht auch allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts aufgenommen werden sollten, wie das schon im bisherigen Gesetz punktuell geschehen ist¹⁹.

III. Richtpunkte einer Totalrevision

Das Landesverwaltungspflegegesetz ist, wie die übrigen Prozessgesetze Liechtensteins, dem österreichischen Recht entnommen. Es hat die Rechtsprechung durchaus in österreichischer Richtung geprägt. Die materielle Verwaltungsgesetzgebung entstammt dagegen zu einem grossen Teil mittels staatsvertraglicher oder freiwilliger Übernahme²⁰ dem schweizerischen Recht. Diese "Amalgamierung" österreichischen Verfahrensrechts mit schweizerischem Recht hat letztlich wegen des gemeinsamen französischen Ursprungs des kontinentaleuropäischen Verwaltungsrechts²¹ zu keinen besonderen Schwierigkeiten geführt. So ist namentlich in Österreich, der Schweiz und in Liechtenstein der Verwaltungsakt (Bescheid bzw. Verfügung) der Angelpunkt sowohl des nicht-

¹⁷ Vgl. S. 289 zu neuen Tendenzen in der Gesetzgebung, die in diese Richtung gehen, vgl. ferner S. 146 und S. 292 f.

¹⁸ So ist, nur um ein besonders krasses Beispiel anzuführen, im einfachen Verwaltungsverfahren eine Verzugszinspflicht (Art. 28 Abs. 3 LVG) normiert!

¹⁹ So etwa betreffend die Polizeiegeneralklausel des Art. 137 LVG oder die Verzugszinspflicht des Art. 28 Abs. 3 LVG.

²⁰ Vgl. S. 24 f.

²¹ Vgl. S. 16 ff.

Ausblick: Revision des Landesverwaltungspflegegesetzes

streitigen als auch des streitigen Verwaltungsverfahrens. In organisatorischer Hinsicht hat sich Liechtenstein ebenfalls stark von Österreich leiten lassen. In Österreich besteht mit dem 1875 gegründeten Verwaltungsgerichtshof ein ständiges allgemeines Verwaltungsgericht. In Liechtenstein existiert als allgemeines Verwaltungsgericht zwar die Verwaltungsbeschwerdeinstanz, wobei besondere Rechtsprechungskompetenzen dem als Verwaltungsgerichtshof arbeitenden Staatsgerichtshof vorbehalten sind. Der Staatsgerichtshof ist dem österreichischen Verfassungsgerichtshof nachgebildet²². Insgesamt ist das liechtensteinische Modell also stark von Österreich beeinflusst.

Die Erfahrungen in den Schweizer Kantonen lehren es, dass die Totalrevision eines Verfahrensgesetzes vorsichtig angegangen werden soll. Die Verfahrensgesetze sollen letztlich das materielle Recht zur Entfaltung bringen. Von daher sind echte Totalrevisionen, welche mit der Tradition brechen, nur mit grösster Zurückhaltung durchzuführen. Eine solche Totalrevision ist gewiss dann nötig, wenn das Gesetz im betreffenden Verfahrensbereich derartige Missstände herbeigeführt hat, die nur mit einer radikalen Neuorientierung beseitigt werden können. Diese Situation ist in der liechtensteinischen Verwaltungsrechtspflege überhaupt nicht gegeben. Das Landesverwaltungspflegegesetz hat viele bewährte Rechtsinstitute implementiert, die es verdienen, fortgeführt zu werden. Wird nämlich zu Unrecht eine mindestens teilweise bewährte verwaltungsrechtliche Institution gänzlich beseitigt, so entsteht in den folgenden Jahren eine erhebliche Rechtsunsicherheit, bis sich die neuen Institute, welche die Nagelprobe erst bestehen müssen, eingebürgert haben. Eine auf dem bisherigen Verfahrensrecht aufbauende Totalrevision nutzt hingegen die publizierte Rechtsprechung und die Erfahrungen von Verwaltung und Anwaltschaft mit dem bisherigen Gesetz, soweit es sich bewährt hat.

Aus diesem Grunde liegt es viel näher, wenn Liechtenstein sich in der kommenden Revision am österreichischen Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) orientiert. Im wesentlichen ginge es darum, die für Liechtenstein nutzbaren Bestimmungen zusammen mit den bestehenden Besonderheiten, die im Landesverwaltungspflegegesetz kodifiziert sind, in ein neues, wesentlich gestraffteres Landesverwaltungs-

²² So auch StGH 1985/11/V, Urteil vom 10.11.1987, LES 1988, S. 88 (92).

Richtpunkte einer Totalrevision

pflegegesetz umzugliessen. Dabei müsste, wie in Österreich, das Verwaltungsstrafverfahren sowie das Vollstreckungsverfahren aus dem allgemeinen Verfahrensgesetz herausgenommen und in eigenen Spezialgesetzen geordnet werden²³. Eine derartige Revision stellte sicher, dass die beschränkten Ressourcen optimal genutzt werden und dass vor allem die wertvolle Erfahrung aus dem Umgang mit dem Landesverwaltungspflegegesetz in Verwaltung und Anwaltschaft bewahrt bleibt.

²³ Vgl. namentlich die je 1991 wiederverlautbarten Verwaltungsstraf- und Verwaltungsvollstreckungsgesetze.

Literaturverzeichnis

Hinweis: Soweit nicht anders angegeben, wird die mehrfach zitierte Literatur nur mit Namen und Seitenzahl zitiert. Davon abweichende Zitierweisen werden nachstehend angegeben.

Adamovich, Ludwig K. / Funk, Bernd-Christian: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Wien/New York 1987.

Adamovich, Ludwig K. / Funk, Bernd-Christian: Österreichisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Wien/New York 1985 (zit. Adamovich/Funk, Verfassungsrecht).

Adamovich, Ludwig K. / Funk, Bernd-Christian / Holzinger, Gerhart: Österreichisches Staatsrecht, Band 1: Grundlagen, Wien 1997 (zit. Adamovich u.a., Staatsrecht).

Allgäuer, Thomas: Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, LPS 13, Vaduz 1989.

Antoniolli, Walter: siehe Koja, Friedrich.

Batliner, Gerard (Hrsg.): Die liechtensteinische Verfassung 1921, Elemente der staatlichen Organisation, LPS 21, Vaduz 1994 (zit. Batliner, Verfassung).

Batliner, Gerard (Hrsg.): Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1. Teil), in: Batliner, Verfassung, S. 15 ff. (zit. Batliner, Verfassungsrecht).

Batliner, Gerard: Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention, in: Geiger, Peter / Waschkuhn, Arno (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, LPS 14, Vaduz 1990, S. 91 ff. (zit. Batliner, Rechtsordnung und EMRK).

Batliner, Gerard: Schichten der liechtensteinischen Verfassung von 1921, in: Waschkuhn, Arno (Hrsg.), Kleinstaat: Grundsätzliche und aktuelle Probleme, LPS 16, Vaduz 1993, S. 281 ff.

Batliner, Gerard: Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, LPS 9, Vaduz 1981 (zit. Batliner, Parlament).

Batliner, Martin: Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein, Diss., Fribourg 1993 (zit. Batliner M.).

Beck, Ivo: Das Enteignungsrecht des Fürstentums Liechtenstein, Diss., Bern 1950.

Becker, Stefan / Büchel, Markus: Zur innerstaatlichen Geltung des im Fürstentum Liechtenstein aufgrund Völkerrechts anwendbaren ausländischen Rechtsbestandes (1. Teil), LJZ 1992, S. 89 ff.

Becker, Stefan: Zur innerstaatlichen Geltung des im Fürstentum Liechtenstein aufgrund Völkerrechts anwendbaren ausländischen Rechtsbestandes (2. Teil), LJZ 1993, S. 71 ff.

Literaturverzeichnis

- Becker, Stefan: Zur innerstaatlichen Geltung des im Fürstentum Liechtenstein aufgrund Völkerrechts anwendbaren ausländischen Rechtsbestandes, Nachtrag zum 2. Teil, LJZ 1994, S. 45 ff. (zit. Becker, Nachtrag).
- Becker, Stefan: Anmerkung zum Urteil des Staatsgerichtshofes StGH 1993/4 vom 30. Oktober 1995, LJZ 1996, S. 25 ff.
- Bielinski, Jan: Die Gemeindeautonomie im Fürstentum Liechtenstein, Diss., Vaduz 1984.
- Brandstätter, Johann: Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein, Diss. Phil., Salzburg 1970.
- Bydlinski, Franz: Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, Wien/New York 1982.
- Funk, Bernd-Christian: Verfassungsrechtliche Adaptionen / Innovationen des Kleinstaates. Das Beispiel Österreich, in: Waschkuhn, Arno (Hrsg.), Kleinstaat: Grundsätzliche und aktuelle Probleme, LPS 16, Vaduz 1993, S. 177 ff. (zit. Adaptionen/Innovationen).
- Funk, Bernd-Christian: Liechtensteinisches und österreichisches Polizeigesetz, in: Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag, Basel/Frankfurt a.M. 1993, S. 119 ff. (zit. Funk, Polizeigesetz).
- Gschnitzer, Franz: Lebensrecht und Rechtsleben des Kleinstaates, in: Gedächtnisschrift für Ludwig Marxer, Zürich 1963, S. 19 ff.
- Gstöhl, Harry: Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz des Fürstentums Liechtenstein, LJZ 1984, S. 144 ff.
- Gygi, Fritz: Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983 (zit. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege).
- Häfelin, Ulrich / Haller, Walter: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Aufl., Zürich 1993.
- Häfelin, Ulrich / Müller, Georg: Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993.
- Hangartner, Yvo: Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Band I: Organisation, Zürich 1980; Band II: Grundrechte, Zürich 1982.
- Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1995.
- Hoch, Hilmar: Verfassungs- und Gesetzgebung, in: Batliner, Verfassung, S. 201 ff.
- Hoch, Hilmar: Grundrechtliche Verfahrensgarantien in der Rechtsprechung des liechtensteinischen Staatsgerichtshofes, in: Grundrechtsschutz im gerichtlichen Verfahren, DACH-Schriftenreihe, Band 2, Wien 1994, S. 105 ff. (zit. Verfahrensgarantien).
- Höfling, Wolfram: Die liechtensteinische Grundrechtsordnung, LPS 20, Vaduz 1994.
- Hoop, Wilfried: Die auswärtige Gewalt nach der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, Diss., Fribourg 1995.
- Imboden, Max / Rhinow, René: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 2 Bände, 5. Aufl., Basel 1976, mit einem Ergänzungsband von René Rhinow / Beat Krähenmann, Basel 1990.
- Interpellationsbeantwortung zu den in der Interpellation des Landtages vom 20.12.1993 an die Regierung gerichteten Fragen betreffend das Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein Nr. 61/1995 (zit. Interpellationsbeantwortung).
- Jehle, Hanspeter: 60 Jahre liechtensteinisches Grundverkehrsrecht, LJZ 1983, S. 7 ff., S. 43 ff., S. 69 ff.
- Kieber, Walter: Regierung, Regierungschef, Landesverwaltung, in: Batliner, Verfassung, S. 289 ff.

Literaturverzeichnis

- Kley, Andreas: Auslegung des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, LJZ 1996, S. 74 ff.
- Kley, Andreas: Grundpflichten Privater im schweizerischen Verfassungsrecht, Diss., St. Gallen 1989 (zit. Kley, Grundpflichten).
- Kley, Andreas: Der richterliche Rechtsschutz gegen die öffentliche Verwaltung, Zürich 1995 (zit. Kley, Rechtsschutz).
- Koja, Friedrich/Antonioli, Walter: Allgemeines Verwaltungsrecht. Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis, 3. Aufl., Wien 1996.
- Kommissionsbericht und Begründung zum Gesetzesentwurf über die allgemeine Landesverwaltungspflege (Von Dr. Beck), o.O. und o.J. (zit. Kommissionsbericht).
- Loebenstein, Edwin: Gutachten über die Ausarbeitung von gesetzlichen Bestimmungen über eine neue liechtensteinische Verwaltungsrechtspflege, Wien 10.2.1981 (nicht veröffentlichtes Manuskript, zit. Loebenstein, Gutachten).
- Loebenstein, Edwin: Die Stellvertretung des Landesfürsten gemäss Verfassung, in: Die Stellvertretung des Fürsten, LPS 11, Vaduz 1985, S. 69 ff. (zit. Loebenstein, Stellvertretung).
- Loebenstein, Edwin: Ausgewählte Besonderheiten in der Liechtensteinischen Verfassung, in: Gedenkschrift für Erich Seeger (1919–1992), Schaan, o.J., S. 3 ff. (zit. Loebenstein, Besonderheiten).
- Loebenstein, Edwin: Einige ausgewählte Besonderheiten in der Liechtensteinischen Verfassung in rechtsvergleichender Sicht, in: Festschrift für Herbert Schambeck, Berlin 1994, S. 766 ff. (Auszug aus dem vorgenannten Gedenkschriftenbeitrag, der hier nicht eigens nachgewiesen wird).
- Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bände, 3. Aufl., München/Leipzig 1924.
- Merkel, Adolf: Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien/Berlin 1927.
- Montesquieu (Charles-Louis de Secondat), *De l'esprit des loix ou du rapport que les loix doivent avoir avec la constitution de chaque gouvernement, les moeurs, le climat, la religion, le commerce etc.*, Erstveröffentlichung: Genf 1748; Vom Geist der Gesetze, übersetzt von Kurt Weigand, Stuttgart 1965.
- Nell, Job von: Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein, LPS 12, Vaduz 1987.
- Pappermann, Ernst: Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Diss., Bigge/Ruhr 1967.
- Pappermann, Ernst: Das Verordnungsrecht der Regierung von Liechtenstein, in: ZBl. 1969, S. 361 ff. (zit. Pappermann, Verordnungsrecht).
- Quaderer, Rupert: Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921, in: Batliner, Verfassung S. 105 ff. (zit. Quaderer, Hintergrund).
- Rhinow, René/Koller, Heinrich/Kiss-Peter, Christina: Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel/Frankfurt a.M. 1996.
- Ringhofer, Kurt: Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze, 2 Bände, Wien 1987/1992.
- Ritter, Karlheinz: Die Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein, Diss., Bern 1958.
- Ritter, Michael: Die Organisation des Gesetzgebungsverfahrens in Liechtenstein, in: LJZ 1991, S. 71 ff. (zit. Ritter, Gesetzgebungsverfahren).

Literaturverzeichnis

- Ritter, Michael: Das liechtensteinische Beamtenrecht, Diss., Bern 1992 (zit. Ritter, Beamtenrecht).
- Schurti, Andreas: Das Verordnungsrecht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Diss., St. Gallen 1989.
- Schurti, Andreas: Das Verordnungsrecht der Regierung, Finanzbeschlüsse, in: Batliner, Verfassung, S. 231 ff. (zit. Schurti, Verordnungsrecht – Finanzbeschlüsse).
- Sprenger, Peter: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Batliner, Verfassung, S. 329 ff.
- Steger, Gregor: Fürst und Landtag nach liechtensteinischem Recht, Diss., Fribourg 1950 (zit. Steger, Fürst).
- Steger, Gregor: Die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit als Garantie des Rechtsstaates in Liechtenstein, ZBl. 1962, S. 520 ff.
- Stotter, Heinz Josef: Die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz 1986 (zit. Stotter, Verfassung).
- Ule, Carl Hermann: Verwaltungsprozessrecht, 9. Aufl., München 1987.
- Villiger, Mark E.: Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Zürich 1993.
- Voigt, Nicolaus: Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten und selbständige öffentlich-rechtliche Stiftungen des Fürstentums Liechtenstein, Zürich 1976.
- Walter, Robert / Mayer, Heinz: Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 8. Aufl., Wien 1996 (zit. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht).
- Walter, Robert / Mayer, Heinz: Grundriss des besonderen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Wien 1987.
- Walter, Robert / Mayer, Heinz: Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts, 6. Aufl., Wien 1995.
- Wille, Herbert / Beck, Marzell: Liechtenstein und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), in: Liechtenstein in Europa (LPS 10), Vaduz 1984, S. 227 ff.
- Willoweit, Dietmar: Verfassungsinterpretation im Kleinstaat. Das Fürstentum Liechtenstein zwischen Monarchie und Demokratie, in: Waschkuhn, Arno (Hrsg.), Kleinstaat: Grundsätzliche und aktuelle Probleme, LPS 16, Vaduz 1993, S. 191 ff.
- Winkler, Günther: Staatsverträge. Ihre Erzeugung und Geltung in der Rechtsordnung Liechtensteins, in: LJZ 1990, S. 105 ff.
- Wolff, Hans J.: Verwaltungsrecht I, 7. Aufl., München 1968 (zit. Wolff I).
- Wolff, Peter: Vertretung des Staates nach aussen, in: Batliner, Verfassung, S. 267 ff.

Abkürzungsverzeichnis

Aufl.	Auflage
a.A.	anderer Auffassung
ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch vom 1. Juni 1811, LR 210.1.
AHVG	Gesetz vom 14. Dezember 1952 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, LR 831.10, LGBl. 1952/29
ANAG	Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, SR-CH 142.20 und LR 152.20
aGVG	Gesetz vom 13. November 1974 über den Grundstückserwerb, LGBl. 1975/5 (ausser Kraft)
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
AVG	(Österreichisches) Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz; Wiederverlautbarung 1991 des Bundesgesetzes vom 21. Juli 1925, Bundesgesetzblatt 274
BauG	Baugesetz vom 10. September 1947, LGBl. 1947/44, LR 701.0.
BBl.	Bundesblatt
BeAG	Gesetz vom 10. Februar 1938 betreffend das Dienstverhältnis und die Besoldung der Staatsbeamten, Staatsangestellten und Lehrpersonen, LGBl. 1938/6, LR 174.11
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, SR 101
BVerfG	(Deutsches) Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Deutschen Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	(Deutsches) Gesetz über das Bundesverfassungsgericht i.d.F. der Bekanntmachung vom 11. August 1993
B-VG	(Österreichisches) Bundes-Verfassungsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

DR	Décisions et Rapports de la Commission Européenne des Droits de l'Homme
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, LR und SR-CH 0.101, LGBL. 1982/60/1
ELG	Entscheidungen der Liechtensteinischen Gerichtshöfe
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EvBl.	Evidenzblatt
GemG	Gemeindengesetz vom 20. März 1996, LGBL. 1996/76, LR 141.0 ^z
GewG	Gewerbegesetz vom 10. 12. 1969, LGBL. 1970/21, LR 930.1
Gl. A.	gleicher Auffassung
GVG	Grundverkehrsgesetz vom 9. Dezember 1992, LGBL. 1993/49, LR 214.11.
GVP	St. Gallische Gerichts- und Verwaltungspraxis
i.d.F.	in der Fassung
IVG	Gesetz vom 23. Dezember 1959 über die Invalidenversicherung, LR 831.20, LGBL. 1960/5
JBl.	Juristische Blätter
KmG	Kundmachungsgesetz vom 17. April 1985, LGBL. 1985/41, LR 170.50
LES	Amtliche Liechtensteinische Entscheidungssammlung
LGBL.	Landesgesetzblatt
LGVK	Landesgrundverkehrskommission
LJZ	Liechtensteinische Juristen-Zeitung
LPS	Liechtenstein Politische Schriften
LR	Systematische Sammlung der liechtensteinischen Rechtsvorschriften
LV	Verfassung des Fürstentums Liechtenstein
m.w.H.	mit (weiteren) Hinweisen
OG	(Schweizerisches) Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943, SR 173.110
OGH	Oberster Gerichtshof
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
PGR	Das Personen und Gesellschaftsrecht vom 20. Januar 1926, LGBL. 1926/4, LR 216.0
PolG	Gesetz vom 21. Juni 1989 über die Landespolizei, LGBL. 1989/48, LR 143.0

Abkürzungsverzeichnis

Slg.	Amtliche Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes, herausgegeben im Auftrag des (österreichischen) Verfassungsgerichtshofes
SR	Sachenrecht vom 21. Dezember 1922, LGBL. 1923/4
SR-CH	Systematische Sammlung des (schweizerischen) Bundesrechts
SteG	Gesetz über die Landes- und Gemeindesteuern vom 30. Januar 1961, LR 640.0
StGH	Staatsgerichtshof
StGH-E	Entscheidungen des Fürstlich Liechtensteinischen Staatsgerichtshofes 1931
StGHG	Gesetz vom 5. November 1925 über den Staatsgerichtshof, LGBL. 1925/8, LR 173.10
StPO	Strafprozessordnung vom 18. Oktober 1988, LGBL. 1988/62, LR 312.0
SubvG	Gesetz vom 3. Juli 1991 über die Ausrichtung von Landessubventionen, LGBL. 1991/71, LR 617.0
SVG	Bundesgesetz über den Strassenverkehr vom 19. Dezember 1958, SR 741.01.
VBI	Verwaltungsbeschwerde-Instanz
VfGH	(Österreichischer) Verfassungsgerichtshof
VPB	Verwaltungspraxis der (schweizerischen) Bundesbehörden, seit 1964/65
VwGH	(Österreichischer) Verwaltungsgerichtshof
VwVfG	(Deutsches) Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976
VwVG	(Schweizerisches) Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968, SR 172.021
VwGO	(Deutsche) Verwaltungsgerichtsordnung i.d.F. der Bekanntmachung vom 19. März 1991
WVK	Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, LGBL. 1990/71, LR 0.121 und SR-CH 0.111
VZV	Verordnung vom 1.8.1978 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr, LGBL. 1978/20, LR 741.51
ZBl.	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- u. Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer
ZPO	Zivilprozessordnung vom 10. Dezember 1912, LGBL. 1912/9/1, LR 271.0

Stichwortregister

Abgaberecht	180 ff.
- Äquivalenzprinzip	181
- Behördenbeschwerde	307
- Benützungsgebühren	181
- Ehe- und Konkubinatspaare	205 Anm. 12, 207
- Kostendeckungsprinzip	181
Actes de Gouvernement	100, 194 Anm. 165, 248 Anm. 23, 285
Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (ABGB)	29, 31, 74, 83, 104, 105
Allgemeinverfügung	113 f.
Amtliches Sammelwerk	57 f.
Amtshaftung	34 f., 146
Amtshandlung, faktische, s. Realakt	
Amtswegigkeit	267 ff.
Appellentscheidung	314 f.
Äquivalenzprinzip, s. Verhältnismässigkeitsprinzip	
Arbeitsrecht	29
Auflage	121
Aufsichtsbeschwerde	21, 146, 152 f. und Anm. 25, 279 ff.
Aufrechnung	72
Auslegung	
- Authentische	55 f., 88
- Gegenstand	82 f.
- Grammatikalische	83, 84 f., 93 f.
- Historische	83, 88 ff.
- Komparative	94 ff.
- Logische Schlussverfahren	98 f., 105
- Logisch-systematische	83, 85 ff.
- Lücken	102 ff.
- Methodenlehre	68, 109 ff.
- Praktikabilität	100
- Praktische Konkordanz	101 f., 222
- Qualifiziertes Schweigen	102 f.
- Rang der Methoden	99
- Staatsverträge	100
- Teleologische	91 ff.

Stichwortregister

- Verbote	56
- Verfassungskonforme	85 ff.
- Verfassungsrecht	101 f.
- Völkerrechtskonforme	88
- Zeitgemässe	88 f.
- Zweck	82 f.
Ausnahmebestimmungen	91 ff., 170
Ausstand	264 ff.
Baueinsprache	30
Baurecht	104, 121 Anm. 53, 208, 220, 223, 231
- Malbuner Bauordnung	186, 222
Beamtenrecht	34 ff.
Bedingung	120 f.
Befristung	119 f.
Behördenpraxis	75 f.
Bescheid, s. Verfügung	
Beschwerderecht	
- Anspruch	284 f., 299
- Auslösung	297 Anm. 70
- Aufschiebende Wirkung	292
- Behörden	306 ff.
- Begründung	308 ff.
- Beschwerdelegitimation	302 ff.
- Entstehung	21 f.
- Grundlage	245 f.
- Konkurrentenbeschwerde	302 Anm. 98
- Mündliches	309
- Rechtsmissbrauch	240
- Schrift	308 ff.
- Verzicht	309
Besondere Rechtsverhältnisse	196
Beugestrafe	163 f.
Beweis	
-erhebung	267 ff.
-lastverteilung	269 f.
Bundesgericht, Schweizerisches	291
Conseil d'Etat	16 f.
Demokratie	171
Deponie	35
Derogatorische Kraft	39
Deutschland	18
Devolutiveffekt	279, 292 f.
Dienstanweisung	114 f.
Dienstverhältnis, s. Beamtenrecht	

Stichwortregister

Eigentumsgarantie	81, 136 Anm. 10, 219, 229
– Enteignung	225 Anm. 36, 315
Einbegleitungsbericht	252
Einsprache, s. Baueinsprache	
Ermessen	
– Auswahlermessen	182, 192 f.
– Begründung von Ermessensentscheiden	195 f.
– Entschliessungsermessen	192
– Ermessensüberprüfung	194 f., 320
– Freies	175 f. und Anm. 43, 192
– Gebührenfestsetzung	182
– Pflichtgemässes	192 f.
– Zweck	191 f.
Ersatzvornahme, s. Vollstreckungsmittel	
Europäische Menschenrechtskonvention	31, 54 f., 214 f., 224 f., 228 f., 245 f., 264 f., 312
Examen	190 f.
Finanzvermögen	154 f.
Frankreich	16 f.
Frauen, s. Rechtsgleichheit	
Funktionentheorie	33 f.
Fürst	41 ff., 315
– Reservatrechte	44
Gemeinden	
– Aufsichtsbeschwerde	281
– Ersatzvornahme	162
– Finanzvermögen	155
– Gesetzmässigkeitsprinzip	202 f.
– Grenzstreitigkeiten	141
– Polizeigeneralklausel	199
– Verwaltungsverfahren	286
Gerechtigkeit	219, 221
Gerichte	
– Ordentliche	30 f., 35, 291 f.
– s. auch Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltungsbeschwerdeinstanz	
Gerichtsferien	298
Gesetz	
– Fiktion allgemeiner Gesetzeskenntnis	57
– Im formellen Sinn	44 ff., 56
– Im materiellen Sinn	38, 45, 178 Anm. 36
– Kollisionsregeln	79
– Rechtssätze	38
– Rückwirkung	79 ff.
– Stufenbau der Rechtsordnung	38
Gesetzessammlung	

Stichwortregister

- Landesgesetzblatt	57 f.
- Systematische	57 f., 77
Gesetzgebung	42 f., 55 f.
- Gestaltungsfreiheit	227
Gesetzmässigkeitsprinzip	23
- Abgaberecht	180 ff.
- Allgemeine Anforderung	174
- Bedeutung	79
- Besondere Rechtsverhältnisse	196
- Bestimmtheitsgebot	174 ff.
- Delegation	177 f., 262 f.
- Eingriffs- und Leistungsverwaltung	172
- EMRK	246 Anm. 16
- Ermessen	191 ff.
- Gemeinden	202 f.
- Liberales Prinzip	168, 171
- Öffentliche Sachen	201 f.
- Organisationsrecht	172 f.
- Planungsentscheidungen	177
- Polizeigeneralklausel	197 ff.
- Praxisänderung	211
- Privatrechtliche Verwaltung staatlicher Mittel	202
- Unbestimmte Rechtsbegriffe	182 ff.
- Verankerung	167 f.
- Völkerrecht	53
- Zweck	168, 171
Gewaltentrennung	17, 91, 169
Gewohnheitsrecht	67, 75, 105
Gleichbehandlung, s. Rechtsgleichheit	
Grundrechte	
- Europäische Menschenrechtskonvention	31, 54 f., 214 f., 224 f., 228 f., 245 f., 264 f., 312
- Öffentliches Interesse	221, 225
- Schranken	224 f., 229 f.
- Ungeschriebene	69
Grundverkehrsrecht	51, 120 f. sowie Anm. 49 und 55, 176, 187, 220, 224, 269, 307, 320
Handlungsformen der Verwaltung	112 ff.
Heilung	
- des verletzten rechtlichen Gehörs	255
Hermeneutik	84, 106 ff.
Information durch Verwaltung	118, 143
Inkorporationstheorie	52, 69, 100
Interessenabwägung	221 f., 226
Interessentheorie	33 f.

Stichwortregister

Internationales Recht	52 ff., 58, 173, 178
Interpretation, s. Auslegung	
Intertemporales Recht	77 ff.
Justitiabilität	91
Kantonsgericht St. Gallen	291
Kindesrecht	29
Kognition, s. Überprüfungsbefugnis	
Kollisionen zwischen gleichrangigen Normen	79
Kosten des Verwaltungsverfahrens	273 ff.
Kundmachung	57 ff., 78
– EWR-Recht	64
– Neuverlautbarung	66
– Schweizerisches Recht	64 f.
– Wiederverlautbarung	65 f.
Landesbank	96
Landesbürgerrecht	188 f.
Landesgesetzblatt	57 f.
Landesverwaltungspflegegesetz	
– Detaillierungsgrad	29 f.
– Entstehung	22 f.
– Mängel	318 ff.
– Totalrevision	317 ff.
Landesverweser	21
Legalitätsprinzip, s. Gesetzmässigkeitsprinzip	
Leistungsverwaltung	172
Lex mitior	170
Liechtensteinische Entscheidsammlung	76
Lücken	102 ff.
Mandat	
– Öffentlichrechtliches	262 f.
– Österreich	245 Anm. 13
Manuduktionspflicht	254 f.
Mehrwerttheorie	32
Monarch, s. Fürst	
Nachsichtgesuch	283, 290 Anm. 34
Namensänderung	185
Nationalbank, Schweizerische	96
Nichtigkeit	123 f., 127 ff., 262, 266
Nichtigkeitsbeschwerde	290 Anm. 33
Noven	295 f.
Österreich	19 f., 24, 65, 67, 69, 95, 139, 146, 321 ff.

Stichwortregister

- Verwaltungsgerichtshof	19, 322
Öffentliche Sachen	201 f.
Öffentliches Interesse	33, 81, 92, 219 ff., 250, 292, 307
Offizialmaxime, s. Amtswegigkeit	
Partei- und Handlungsfähigkeit	74
Personenrecht	29
Politische Rechte	97 f.
- Beschwerdelegitimation	305
Polizeigeneralklausel	41, 197 ff., 226
Polizeigüter	222
Postwertzeichen	36 f.
Präjudizien	76
Praxisänderung	211
Privatrecht	28, 31, 148 ff.
- Abgrenzung zum öffentlichen Recht	29 ff.
- Auslegungsmethoden	84
- Zivilrecht im Sinne von Art. 6 EMRK	31
- Handlungen, privatrechtliche	115 f.
Privatwirtschaftsverwaltung	148 ff.
- Administrative Hilfstätigkeit	153 f.
- Grundrechtsbindung	149 f.
- Rechtsschutz	151 ff.
- Verwaltung des Finanzvermögens	154 f.
- Wettbewerbswirtschaft, fiskalische	155 f.
Prüfungen	190
PTT-Betriebe, Schweizerische	37, 156, 165
Publikation, s. Kundmachung	
Raumplanung, s. Baurecht	
Realakte	38, 115 f., 142 ff.
- Begriff	142 ff.
- Rechtsschutz	145 ff.
- Verfahrensfreie	142
Rechtliches Gehör	251 ff.
- Akteneinsichtsrecht	252 f.
- Formelle Natur	253
Rechtsanspruch	170
Rechtsbegriffe, unbestimmte	176, 182 ff.
- Beispiele	184 ff.
- Examen	190 f.
- Konkretisierung durch Verordnungen	189 f.
Rechtsbehelfe	275 ff.
Rechtsbereinigung	46, 57 f., 65
Rechtsgleichheit	
- Abgeleitete Verfahrensrechte	245 ff.
- Akteneinsichtsrecht	252 f.

Stichwortregister

- Begründungspflicht 258 ff.
- Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK 214 f.
- Ermessensschrumpfung 193
- Frau und Mann 90 Anm. 41, 91 Anm. 45,
205 Anm. 12, 211 ff.
- Gesetzgebung 171, 205 ff.
- Gleichbehandlung im Unrecht 209 f.
- Praxisänderung 210 f.
- Rechtliches Gehör 251 ff.
- Rechtsanwendung 208 ff.
- Rechtsverweigerung und -verzögerung 106, 113, 246 ff., 264
- Rückwirkung 80
- Träger 204
- Treu und Glauben 234
- Unentgeltliche Rechtspflege 255 ff.
- Verhältnismässigkeit 228
- Willkürverbot 216 ff.
- Rechtsgrundsätze, allgemeine
Rechtskraft 70 ff.
- Gesetze 58, 77
- Verfügungen 126 f., 158, 272, 283
Anm. 49, 298 Anm. 73, 319
239 f.
- Rechtsmissbrauch
- Rechtsmittel
- Arten 275 ff.
- Begriff 275
- Belehrung 296 ff.
- Fristen 296 ff., 301 Anm. 93
- Kassatorische 296
- Reformatorische 296
- Verwaltungsinterne und -externe 285 ff.
- Verzicht 309
- Rechtspositivismus 31, 69, 109 f.
- Rechtsquellen 38 ff., 67 ff.
- Begriff 38
- Geschlossenheit 67, 75, 110 Anm. 147,
216 Anm. 74
- Geschriebene 40 ff.
- Ungeschriebene 67 ff.
- Zeitlicher Geltungsbereich 77 ff.
- Rechtssatz 38, 45, 47
- Rechtsschutzbedürfnis 116, 305
- Rechtssicherheit 79, 81, 171, 175, 224, 298
Anm. 73, 319
- Rechtsstaat 21
- Rechtsüberleitung 46
- Rechtsvergleichung 94 ff.
- Rechtsverhältnisse, besondere 196 f.

Stichwortregister

Rechtsverweigerung und -verzögerung	106, 113, 246 ff., 319
Reformatio in peius vel melius	293 ff.
Regierung	
– Begriff	26 f.
– Nebengeordnete Kommissionen	287 f., 319
– Verwaltungsbeschwerdeinstanz	195
Remonstration, s. Vorstellung	
Res judicata	126, 278
Revision, s. Wiederaufnahme	
Richterrecht	75 f.
Rückforderung einer grundlos erbrachten Leistung	70 f.
Rückwirkung von Gesetzen, s. Gesetz	
Sachen, öffentliche	201 f.
Sachenrecht	29, 104, 105
Sachverhalt	269 f.
Säumnisbeschwerde	319, s. auch Rechtsgleichheit, Rechtsverzögerung
Schutznormtheorie	303
Schweiz	24, 62 f., 66, 69, 95, 139, 322 f.
Self-executing Normen	53, 173, 177 und Anm. 54
Sozialstaat	223
Staatsangehörigkeit	188 f., 193
Staatsgerichtshof	63, 310 ff.
– Appellentscheidung	103, 314 f.
– Überprüfungsbefugnis	310 ff.
– Untätigkeit des Gesetzgebers	313 f.
– als Verwaltungsgerichtshof	310 f.
Staatsnotrecht, extrakonstitutionelles	198, 200
Staatszielbestimmung	176 f., 225 f.
Strafrecht	164 Anm. 30, 183 f.
Stufenbau der Rechtsordnung	38, 47
Subjektionstheorie	32
Subjektstheorie, modifizierte	34
Subordinationstheorie, s. Subjektionstheorie	
Submission	29, 153 f.
– Reglement	50
Subvention	156, 169 Anm. 12, 185 Anm. 109
Suspensiveffekt	292
Tathandlungen, s. Realakt	
Transformationstheorie	52
Treu und Glauben	69, 74, 79, 81, 234 ff.
– Rechtsmissbrauchsverbot	239 f.
– Verbot widersprüchlichen Verhaltens	239 f.
– Vertrauensschutz	235 ff., 297

Stichwortregister

- Übermassverbot, s. Verhältnismässigkeitsprinzip
- Überprüfungsbefugnis
 - Staatsgerichtshof 310 ff.
 - Verwaltungsbeschwerdeinstanz 194 f.
- Unabhängigkeit, richterliche 286 f.
- Unbestimmte Rechtsbegriffe, s. Rechtsbegriffe
- Unentgeltliche Rechtspflege 255 ff.
 - Juristische Personen 257
- Ungehorsamsstrafe 163 f.
- Untersuchungsgrundsatz 267 ff.

- Verbalinterpretation, s. Auslegung, grammatikalische
- Verfassung
 - Im formellen Sinn 39, 40 f., 56
 - Im materiellen Sinn 40 f.
 - Verhältnis zu den Hausgesetzen 41 ff.
 - Verhältnis zum Verwaltungsrecht 27 f.
- Verfassungsrecht
 - Auslegung 101 f.
 - Rechtsprechung 91
 - Ungeschriebenes 67 ff.
- Verfügung 23, 38, 55, 112 ff.
 - Allgemeinverfügung 113 f.
 - Anfechtbarkeit 117 f., 123 f.
 - Auflage 121
 - Bedingung 120 f.
 - Befristung 119 f.
 - Begriff 112 f.
 - Begründung 124 ff., 258 ff.
 - Eröffnung 122 f.
 - Feststellung 118 f.
 - Funktion 112, 117 f.
 - Informationsfunktion 118
 - Leistungsverfügung 118 f.
 - Nebenbestimmungen 119 ff.
 - Nichtigkeit 123 f., 127 ff., 262, 266
 - Organisatorische Anordnungen 116
 - Rechtskraft, formelle 126 f., 158, 272, 283
Anm. 49, 298 Anm. 73, 319
 - Rechtskraft, materielle 126 f.
 - Rechtspruch (Dispositiv) 117, 122
 - Vollstreckung 118, 158 ff.
 - Widerruf 126 ff., 271 Anm. 162, 319
- Verhältnismässigkeit 69, 119, 159, 166, 227 ff.
 - Äquivalenzprinzip 181, 230
 - Begriff 227
 - Bestandteile 230 ff.

Stichwortregister

- Erforderlichkeit	231
- Geeignetheit	230
- Verankerung	228 f.
- Verhältnis zum öffentlichen Interesse	227
- Zumutbarkeit	232 f.
Verjährung	71 f.
Veröffentlichung, s. Kundmachung	
- Gerichtsurteile	76
Verordnung	39, 47 ff.
- Anfechtung	114 Anm. 15
- Durchführungsverordnung	48 f., 169, 173, 178 f., 190
- Notverordnung	48, 198
- Rechtsverordnung	49 f.
- Selbständige	48, 201
- Verwaltungsverordnung	50 ff.
Verrechnung, s. Aufrechnung	
Versteigerungstheorie	68, 89, 101
Vertrag, verwaltungsrechtlicher	
- Abänderung	74
- Auslegung	138
- Begriff	134
- Gesetzmässigkeit	170
- Koordinationsrechtlicher	135
- Rechtsschutz	139 f.
- Subordinationsrechtlicher	135 f.
- Treue	74, 138 f.
- Zulässigkeit	136 ff.
Vertrag, privatrechtlicher	139
Vertrauensschutz, s. Treu und Glauben	
Verwaltung	
- Begriff	25 f.
- Hoheitliche	26
Verwaltungsakt, s. Verfügung	
Verwaltungsbeschwerdeinstanz	194 f., 286, 288 ff., 320 f.
Verwaltungsbot	125, 245, 275 Anm. 4, 278 Anm. 20
Verwaltungsgerichtsbarkeit	26, 183, 194
- Aufbau	285 ff.
- Personelle Mittel	250
- Ursprüngliche	140 f. und Anm. 31
Verwaltungsrecht	
- Europäisches	16
- Herkunft	16 ff.
- Liechtensteinisches	16 ff.
- Unterscheidungskriterien zum Privatrecht	31 ff.
- Verhältnis zum Verfassungsrecht	27 f.
Verwaltungsverfahren	
- Antragsbindung	271 f.

Stichwortregister

- Aufschiebende Wirkung	250, 277
- Ausstand	264 ff.
- Beendigung	244 f.
- Beweiswürdigung	268 f.
- Einleitung	243
- Entscheidung	244 f.
- Ermittlung	243 f., 267
- Gerichtsferien	298
- Kosten	273 ff.
- Nichtstreitiges	241
- Noven	295 f.
- Mündliche Verhandlung	255, 267
- Offizialmaxime, s. Amtswegigkeit	
- Rechtliches Gehör	251 ff.
- Reformatio in peius vel melius	293 ff.
- Sachverhalt	269 f.
- Streitiges	241 f.
- Überblick	241 f.
- Untersuchungsgrundsatz	267 ff.
- Verfahrensabschnitte	242 ff.
- Vollstreckung	158 ff.
- Weiterleitungspflicht	300 ff.
- Zuständigkeit	261 f.
- Zweck	242
Verwaltungsverfahrenrecht	
- Österreich	19 f.
Verwaltungszwang, unmittelbarer	164 f.
Verzicht auf Rechtsansprüche	73 f.
Verzugszinsen	72 f.
Völkerrecht, s. Internationales Recht	
Vollmachtenbeschlüsse	77
Vollstreckung	158 ff.
- Ersatzvornahme	161 f.
- Nachteile, administrative	165
- Verwaltungsstrafen	163 f.
- Verwaltungszwang	164 f.
Vorrangregeln, zeitliche	79
Vorstellung	277 ff., 290 Anm. 34
Wald	184, 223 Anm. 19
Widerruf	126 ff., 319
Wiederaufnahme	133, 271 f., 319
Wiedererwägung, s. Vorstellung	
Wiederverlautbarung	65 f.
Willenserklärung	74, 116
Willensmängel	74
Willkürverbot, s. Rechtsgleichheit	

Stichwortregister

Zivilrecht, s. Privatrecht	
Zollvertrag	52, 54, 61 ff.
Zuständigkeit	261 ff.
Zwangsvollstreckungsrecht	158 ff.
Zweckveranlasser	200
Zweistufentheorie	116, 151

Über den Autor

Dr. Andreas Kley ist ordentlicher Professor an der Universität Bern. Studium der Staatswissenschaften an der Universität St. Gallen. 1984 Lizentiat. 1989 Promotion zum Dr.rer.publ. an der Universität St. Gallen aufgrund der Dissertation über "Grundpflichten Privater im schweizerischen Verfassungsrecht". Erwerb des Anwaltpatentes 1990. Seither Tätigkeit als selbständiger Anwalt. 1995 Habilitation und Verleihung der *venia legendi* für das öffentliche Recht an der Universität St. Gallen. Seit 1997 Inhaber eines Lehrstuhls für Staatsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verfassungsgeschichte an der Universität Bern.

Zahlreiche Artikel- und Buchpublikationen sowie Urteilsbesprechungen zum öffentlichen Recht:

Bücher: Kantonales Privatrecht, St. Gallen 1992; Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, Zürich 1993; Der richterliche Rechtsschutz gegen die öffentliche Verwaltung, Zürich 1995.