

Emanuel Schädler

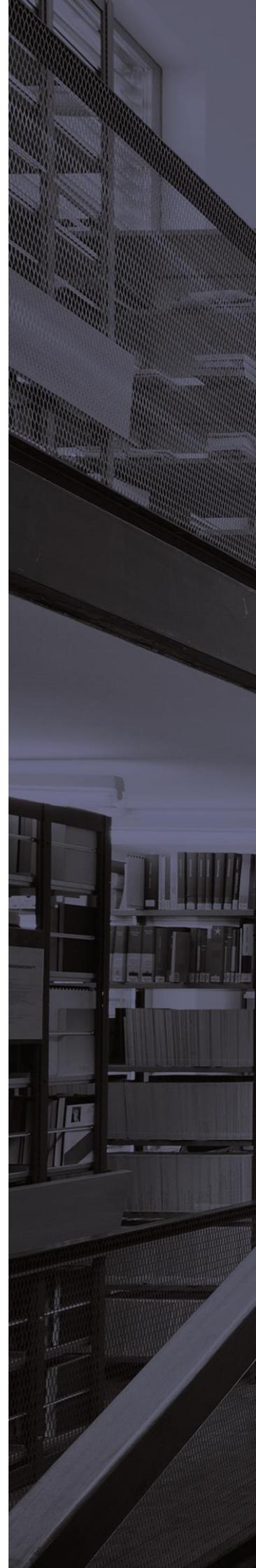
FÜR EIN HISTORISCH-KRITISCHES VERSTÄNDNIS DES VERFAHRENSRECHTS

Versuch einer Apologie anhand von Beispielen
aus dem Landesverwaltungspflegegesetz

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 54 (2016)



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Dr. Emanuel Schädler
Jurist, Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut

emanuel.schaedler@liechtenstein-institut.li

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 54 (2016)
Fachbereich Recht

<http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-54>

Die Verantwortung für die Arbeitspapiere liegt bei den jeweiligen Autoren.

© Liechtenstein-Institut 2016

Liechtenstein-Institut
Auf dem Kirchhügel
St. Luziweg 2
9487 Bendern
Liechtenstein
T +423 / 373 30 22
F +423 / 373 54 22
info@liechtenstein-institut.li
www.liechtenstein-institut.li

ABSTRACT

Ein historisch-kritisches Verständnis ist eine besondere Perspektive bei der Betrachtung von Verfahrensrecht: Es erklärt das Prozessrecht und dessen Entstehung aus dem historischen Gesamtkontext und bezweckt dadurch, es *de lege lata* kritisch deuten und *de lege ferenda* weiterentwickeln zu können. Es obliegt der rechtswissenschaftlichen Forschung, solche historisch-kritische Untersuchungen anzustellen, welche alsdann die juristische Praxis bei der Rechtsanwendung und der Gesetzgeber bei der Rechtsetzung nutzen können. Leider hegt gerade die Praxis häufig Vorbehalte gegen die Erträge einer historisch-kritischen Auslegung; deshalb wird vorliegend eine Apologie derselben unternommen. Als beispielhafter Untersuchungsgegenstand dient dabei das liechtensteinische Verwaltungsverfahrenrecht, wie es im Landesverwaltungspflegegesetz (LVG) von 1922 kodifiziert worden ist. Am Landesverwaltungspflegegesetz lassen sich konkret einzelne Elemente eines historisch-kritischen Verständnisses untersuchen: historischer Hintergrund, historischer Gesetzgebungsprozess, historisches Sprachverständnis, historische Rechtsordnung, historische Justiz-/Behördenwirklichkeit, historische Rechtsprechung, historischer Stand der Lehre und Forschung sowie historische Rechtsvergleichung. Aus ihnen erklären sich manche bis heute bewahrte Eigentümlichkeiten des Landesverwaltungspflegegesetzes. Überdies verweisen sie auf entscheidende Fragen, welche der Gesetzgeber angesichts einer Reform des liechtensteinischen Verwaltungsverfahrenrechts wird beantworten müssen.

Schlüsselwörter: Rechtsgeschichte, Verfahrensrecht, Forschung und Praxis, Liechtensteinisches Verwaltungsverfahrenrecht, Landesverwaltungspflegegesetz 1922, Verfassung 1921, Rezeption, Wilhelm Beck, Regierung, Landesverweser, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsbeschwerde-Instanz, subjektive öffentliche Rechte, Instanzenzug, Ämter, Kommissionen, Beiräte, Organisation und Verfahren, Reform

A historical-critical comprehension is a particular perspective of examining procedural law: It explains the procedural law and its formation out of the historical overall context in order to critically evaluate it *de lege lata* and to develop it *de lege ferenda*. It falls to the jurisprudential research to carry out such historical-critical investigations which can be used in the judicial practice and by the legislator. Unfortunately, the judicial practice often doubts the benefits of a historical-critical comprehension; therefore, an apologia is undertaken with the paper at hand. As an example the Liechtenstein administrative procedural law, as codified in the Landesverwaltungspflegegesetz (LVG) in 1922, is the object of investigation. The Landesverwaltungspflegegesetz concretely allows for examining single elements of a historical-critical comprehension: historical background, historical legislative procedure, historical speech comprehension, historical legal system, historical judiciary/administrative reality, historical jurisdiction, historical status of doctrine and research, and historical comparison of law. They explain several of the peculiarities of the Landesverwaltungspflegegesetz today. Furthermore, they point to crucial questions which the legislator will have to answer facing a reform of the Liechtenstein administrative procedural law.

Keywords: legal history, procedural law, scientific research and practice, Liechtenstein administrative procedural law, „Landesverwaltungspflegegesetz 1922“, (Liechtenstein) Constitution 1921, law reception, Wilhelm Beck, government, „Landesverweser“, administrative jurisdiction, „Verwaltungsbeschwerde-Instanz“, right of action in public law, appeal stages, offices, committees, advisory boards, organization and procedure, law reform

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	6
I. EINLEITUNG	8
II. DAS HISTORISCH-KRITISCHE VERSTÄNDNIS.....	9
1. Bedeutung.....	9
a) „Historisch“	9
b) „Kritisch“	10
c) Abgrenzung	10
2. Adressaten	11
a) Produzentin: Wissenschaft.....	11
b) Rezipientin: Praxis	12
c) Beispiele	13
3. Apologiebedarf	14
III. EINZELNE ELEMENTE	15
1. Historischer Hintergrund	16
a) Gegenstand und Ziel.....	16
b) Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz	16
aa) Lebenswelt.....	16
bb) Verwaltungsreform.....	17
2. Historischer Gesetzgebungsprozess	18
a) Gegenstand und Ziel.....	18
b) Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz.....	19
aa) Rezeptionszusammenhänge.....	19
bb) Ausarbeitung durch Wilhelm Beck	21
cc) Beratung in Kommission und Landtag.....	22
3. Historisches Sprachverständnis	25
a) Gegenstand und Ziel.....	25
b) Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz	26
aa) „Verwaltungsbot“	26
bb) Lokalrechtliche Begrifflichkeiten	27
4. Historische Rechtsordnung	27
a) Gegenstand und Ziel.....	27
b) Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz.....	27
aa) Frühere Rechtslage: Regierung und Instanzenzug	28
bb) Recht auf Beschwerdeführung	29
cc) Machtkonzentration beim Landesverweser.....	30
dd) Verfassung von 1921	31
5. Historische Justiz-/Behördenwirklichkeit	32
a) Gegenstand und Ziel.....	32
b) Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz.....	33

aa)	Fehlende personelle und fachliche Ressourcen	34
bb)	Kleiner Verwaltungsapparat	34
cc)	Fokus auf Regierung	35
dd)	Ämter, Kommissionen, Beiräte	37
ee)	Regierung als Zweitinstanz	38
ff)	Wechselwirkung zwischen Organisation und Verfahren	41
6.	Historische Rechtsprechung	42
a)	Gegenstand und Ziel	42
b)	Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz	43
aa)	Praktisch keine vorangehende Rechtsprechung	43
bb)	Hinweis: indirekter österreichischer Einfluss	43
cc)	Frühe Rechtsprechung der Verwaltungsbeschwerde-Instanz	44
7.	Historischer Stand der Lehre und Forschung	46
a)	Gegenstand und Ziel	46
b)	Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz	46
aa)	Die subjektiven öffentlichen Rechte	47
bb)	Umsetzung durch Wilhelm Beck	48
8.	Historische Rechtsvergleichung	50
a)	Gegenstand und Ziel	50
b)	Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz	51
aa)	Ausläufer kontinentaleuropäischer Entwicklungen	51
bb)	Späte nationale Verfahrensordnung	52
IV.	KRITISCHER ERKENNTNISGEWINN	53
1.	Möglichkeiten	53
a)	Spezifisch im Verfahrensrecht	53
b)	Das Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz	54
2.	Grenzen	56
a)	Zeitlicher Abstand	56
b)	Historische Thematisierung	57
c)	Fehlende Überlieferung	57
V.	SCHLUSSBEMERKUNGEN	58
	LITERATUR	59
	QUELLEN-, MATERIALIEN- UND GESETZESVERZEICHNIS	62

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Ad.	Antiquadruck
AI	Amtsinstruktion von 1871 [siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LGBL 1871 Nr. 1, Amtsinstruktion 1871]
A-I	Amts-Instruktion von 1862 [siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LI LA SgRV 1862/7, Amts-Instruktion 1862]
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BGB	(deutsches) Bürgerliches Gesetzbuch
bzw.	beziehungsweise
Diss.	Dissertation
Dr.	Doktor
DS	Druckschriften-Serie
E. S.	Die Initialen des Verfassers kennzeichnen eigene Hervorhebungen und Einfügungen.
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera (und so weiter)
f.	folgende
Fd.	Frakturdruck
ff.	folgende
Fn.	Fussnote
GAV	Gemeindearchiv Vaduz
Habil.	Habilitationsschrift
HRG	Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte
Hrsg.	Herausgeber(in/innen)/Herausgeberschaft
Hs.	Handschrift
i. Ue.	im Üechtland
i. V. m.	in Verbindung mit
JBL	Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein
KSR	Kleine Schriften zum Recht
KV	Konstitutionelle Verfassung von 1862 [siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LI LA SgRV 1862/5, Konstitutionelle Verfassung 1862]
LBW	Leihgabe Beck Wilhelm [Signatur des bibliothekarischen Nachlasses Wilhelm Becks bei der liechtensteinischen Landesbibliothek]
LGBL	(Liechtensteinisches) Landesgesetzblatt
LI LA	Liechtensteinisches Landesarchiv
LJZ	Liechtensteinische Juristen-Zeitung
LPS	Liechtenstein – Politische Schriften
LTA	Landtagsakte(n)
LTP	Landtagsprotokoll
LV	Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBL 1921 Nr. 15, in der Stammfassung des Inkrafttretens am 24. Oktober 1921

LVG	Gesetz vom 21. April 1922 über die allgemeine Landesverwaltungspflege (die Verwaltungsbehörden und ihre Hilfsorgane, das Verfahren in Verwaltungssachen, das Verwaltungszwangs- und Verwaltungsstrafverfahren), LGBL. 1922 Nr. 24, in der Stammfassung des Inkrafttretens am 12. Juli 1922
L. Vo.	Liechtensteiner Volksblatt
m. N.	mit Nachweis
m. w. H.	mit weiteren Hinweisen
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nr.	Nummer
O. Na.	Oberrheinische Nachrichten
OV	Organisationsverordnung von 1862 [siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LI LA SgRV 1862/8, Verordnung Organisation 1862]
RE	Regierung
Reg.	Regierung
Rz.	Randziffer(n)
S.	Seite(n)
Sa.	Schreibmaschinenabschrift
SgRV	Sammlung Rechtsvorschriften
Sp.	Spalte
s. v.	sub voce (unter dem Stichwort)
TV	Trennungsverordnung von 1871 [siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LGBL. 1871 Nr. 1, Verordnung Trennung 1871]
u.	und
usw.	und so weiter
VBI	Verwaltungsbeschwerde-Instanz
vgl.	vergleiche
VwGH	(österreichischer) Verwaltungsgerichtshof
ZNR	Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte

I. EINLEITUNG*

Eine Apologie des historisch-kritischen Verständnisses des Verfahrensrechts tut not: zum einen weil es unter den Auslegungsweisen häufig von vornherein als wenig aufschlussreich hintangestellt wird; zum anderen weil die Praktikerinnen und Praktiker oftmals vermeinen, es vermöge zur Lösung aktueller Fragen nichts beizutragen. Beides geschieht gleichermassen zu unrecht. Denn ein historisch-kritisches Verständnis leistet gerade beim Verfahrensrecht stets einen wertvollen Beitrag zur Analyse und Interpretation und kann überdies bei der Rechtsentwicklung entscheidende Anregungen liefern. Verfahrensrecht wird in der vorliegenden Untersuchung in einem weiten Sinne aufgefasst; es meint sowohl die Verfahrensordnung als auch die Organisation der Behörden und Instanzen, welche das Prozessrecht anwenden.

Der vorliegende Beitrag versteht sich als eine skizzenhafte Standortbestimmung, gewissermassen als Versuch der Ausformulierung eines methodologischen Credos. Er ist Teil des Forschungsprojektes des Verfassers, welches sich mit dem liechtensteinischen Verwaltungsverfahrensrecht *de lege lata* und *de lege ferenda* beschäftigt. Der hier vorgelegte Beitrag soll für dieses Projekt vorab eine methodologische Position umreissen, wie sie demselben später teilweise zugrunde gelegt wird. Wohlgermerkt handelt es sich vorliegend lediglich um eine Skizze. Sie beansprucht weder Vollständigkeit noch Letztgültigkeit für sich. Nichtsdestotrotz hält der Verfasser eine solche Skizze für wertvoll und berechtigt. Wenn sie die Erträge eines historisch-kritischen Verständnisses des Verfahrensrechts anhand von Beispielen aus dem liechtensteinischen Landesverwaltungspflegegesetz (LVG) zu verdeutlichen und entsprechende Denkanstösse zu vermitteln vermag, hat sie ihr Ziel vollauf erreicht.

Anhand des liechtensteinischen Landesverwaltungspflegegesetzes von 1922 lassen sich die Vorteile eines historisch-kritischen Verständnisses exemplarisch und besonders eindrücklich nachweisen. Das Landesverwaltungspflegegesetz eignet sich deshalb als Untersuchungsgegenstand, weil es als Verfahrensordnung des Verwaltungsrechts mit grundsätzlich allgemeiner Geltung für die liechtensteinischen Behörden und Instanzen konzipiert wurde und als diesbezügliche Kodifikation (zumindest subsidiär) alle einschlägigen Vorschriften zusammenstellt. Da seit dem Inkrafttreten des Landesverwaltungspflegegesetzes inzwischen 94 Jahre vergangen sind und somit eine signifikante Zeitspanne verstrichen ist, findet eine historische Betrachtung ihre volle Berechtigung. Ferner rechtfertigt sich eine gesonderte Betrachtung des Landesverwaltungspflegegesetzes, weil es sich zwar um eine rezipierte, dabei aber mit etlichen liechtensteinischen Spezifika durchsetzte Verfahrensordnung mit eigener Ausgestaltung der Behörden- und Instanzenorganisation handelt, so dass im Konkreten die Vergleichbarkeit mit dem ausländischen Verwaltungsverfahrensrecht nur eingeschränkt vorhanden und damit ein eigenständiges Erkenntnisinteresse gegeben ist.

* Für das Korrekturlesen des vorliegenden Arbeitspapiers und wertvolle Hinweise danke ich Ruth Allgäuer sowie PD Dr. Patricia M. Schiess Rütimann.

II. DAS HISTORISCH-KRITISCHE VERSTÄNDNIS

1. Bedeutung

Während der *historische* Aspekt die Herangehensweise der Beschaffung (Sammlung, Sichtung, Aufbereitung) von historischem Untersuchungsmaterial bezeichnet, umschreibt der *kritische* Aspekt eine bestimmte Art von Umgang damit, nämlich die Auseinandersetzung im Hinblick auf einen allfälligen Erkenntnisgewinn für Gegenwart und Zukunft.

a) „Historisch“

Das „historische“ Verständnis meint die Analyse und Interpretation eines Erlasses und seiner einzelnen Bestimmungen in den Zusammenhängen eines grösseren geschichtlichen Kontextes. Der Blick ist dabei vom gegenwärtigen Zeitpunkt aus auf die Vergangenheit gerichtet und hält zeitlich nach Zusammenhängen sowohl entlang der diachron-vertikalen als auch entlang der synchron-horizontalen Achse Ausschau.¹ Das historische Verständnis umfasst im Kern die klassische sogenannte historische Auslegung², welche sich der mitunter weit zurückreichenden *Vorgeschichte* eines Erlasses sowie seiner konkreten gesetzgeberischen *Entstehungsgeschichte* widmet.³ Sie zielt darauf ab, einerseits die Normvorstellungen (tatsächlicher und rechtlicher Rahmen)⁴ sowie andererseits die Regelungsabsichten (Ziele)⁵ des historischen Gesetzgebers freizulegen.⁶ Ein solches Verständnis stützt sich auf einzelne Elemente, namentlich den historischen Gesetzgebungsprozess, die historische Rechtsprechung oder das historische Sprachverständnis sowie weitere historische Umstände mehr, wie sie der Schaffung des Erlasses vorangingen oder sie begleiteten und allesamt auf sie einwirkten, weshalb sie für dessen Verständnis aufschlussreich sind.⁷ Als Untersuchungsgegenstände kommen vor allem die Materialien aus dem Gesetzgebungsprozess in Betracht; ausserdem können aber im Sinne der Offenheit der Erkenntnismittel gleichwertig auch weitere „historische Forschungen in weitestem Sinne“⁸, sofern sie irgendwie sinnvoll zum Verständnis beitragen, herangezogen und verwertet werden.⁹ Zeitlich endet die historische Betrachtung nicht mit Inkrafttreten des Erlasses, sondern sie erstreckt sich darüber hinaus auf dessen nachfolgende *Wirkungsgeschichte* bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt sowie auf die seitherige *Begleitgeschichte*, das heisst auf den seit seinem Inkrafttreten eingetretenen Wandel der Rechtsordnung und der tatsächlichen Welt.¹⁰ All die genannten synchronen Zusammenhänge (Entwicklungen

¹ Vgl. IMMENHAUSER, S. 434 f.

² Zum historischen Element der Auslegung allgemein siehe statt vieler LARENZ, S. 328–333. Zur rechtstheoretischen Einordnung und den aktuellen methodologischen Debatten siehe statt vieler SCHLUEP, Rz. 1113–1213. Siehe ferner dazu im Kontext des (schweizerischen) öffentlichen Rechts beispielsweise HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 101–113.

³ Diese zeitliche Terminologie findet sich bei GAST, Rz. 789.

⁴ RÖHL/RÖHL, S. 619, nennen dies die „historisch-soziologische Auslegung“; RÜTHERS/FISCHER, Rz. 781, bezeichnen es als „historisch-gesellschaftlichen Kontext“.

⁵ RÜTHERS/FISCHER, Rz. 783, erachten dies als das Kernziel der historischen Auslegung.

⁶ LARENZ, S. 328–333.

⁷ Vgl. LARENZ, S. 330.

⁸ LARENZ, S. 330.

⁹ Vgl. RÜTHERS/FISCHER, Rz. 790.

¹⁰ GAST, Rz. 789, Rz. 799 und Rz. 801.

gen im Laufe der Zeit) sowie diachronen Zusammenhänge (gegenseitige Beeinflussungen zur selben Zeit) bilden den umfassenden historischen Kontext, in welchem der Erlass eingebettet ist und aus dem heraus man daher sein vollständiges Verständnis zu gewinnen suchen muss.

b) „Kritisch“

Als „kritisch“ ist ein solches Verständnis sodann zu bezeichnen, wenn es sich durch einen bestimmten Umgang mit den historischen Elementen sowie durch deren Weiterverwertung auszeichnet.¹¹ Das bedeutet, dass es historischen Elementen nicht nur kritisch gegenübertritt und sie jeweils kritisch auf ihren Wert als Erkenntnisquelle prüft und nötigenfalls verwirft. Es bedeutet zudem auch eine aktive Auseinandersetzung, indem das kritische Verständnis zunächst das Arsenal der historisch debattierten Argumente sowie die damals gewählten Lösungen vergleichend überblickt und die zwischenzeitlich daraus gewonnenen Erfahrungen berücksichtigt („auswählen“). Das kritische Verständnis stellt dies alles der Situation *de lege lata* gegenüber und ermöglicht so nicht nur deren Würdigung („unterscheiden“), sondern es kann diese Erkenntnisse auch *de lege ferenda* nützen, um sich am Ende für oder gegen bestimmte Lösungen zu „entscheiden“¹². Ein solches kritisches Verständnis nimmt die Normvorstellungen und Regelungsabsichten des historischen Gesetzgebers als einen wertvollen Ausgangspunkt; es sucht alsdann, davon ausgehend, das „Gesetz in der ihm eigenen Vernünftigkeit“¹³ zu verstehen, um es weiterdenken und – darin liegt das Entscheidende – bei Bedarf *schöpferisch weiterentwickeln* zu können.¹⁴

c) Abgrenzung

Das historisch-kritische Verständnis bezweckt nach dem Gesagten letztlich einen Beitrag zur Rechtsanwendung und Rechtsentwicklung. Es zielt mithin nicht nur auf Gewinnung rechtshistorischer Erkenntnisse, sondern ebenso sehr auf deren Nutzung, indem die rechtshistorischen Erkenntnisse für die Beantwortung aktueller Fragen herangezogen werden. Natürlich gibt es daneben *genuin rechtshistorische Forschung*, welche rechtshistorische Erkenntnisse um ihrer selbst willen zu gewinnen sucht, ohne dass ein Bezug zu einer Anwendung in der Gegenwart beabsichtigt wäre.¹⁵ Der Unterschied zwischen dem historisch-kritischen Verständnis und der genuin rechtshistorischen Forschung liegt folglich in ihrer (Nicht-)Ausrichtung auf eine gegenwärtige Anwendung ihrer Erkenntnisse. Beide Ausrichtungen sind vollkommen gerechtfertigt und es stützen sich beide auf berechnete Erkenntnisinteressen. Es gilt sie jedoch voneinander zu unterscheiden,¹⁶ weil sonst der rechtshistorischen Forschung etwas abverlangt wird, was sie weder leisten will noch leisten muss, und umgekehrt das historisch-kritische Verständnis als etwas aufgefasst wird, was es nicht ist.

¹¹ Vgl. SCHMOECKEL/RÜCKERT/ZIMMERMANN, S. V.

¹² Das altgriechische Verb /krínō/, von welchem das Wort „kritisch“ stammt, hat die Hauptbedeutungen „auswählen“, „unterscheiden“ und „entscheiden“ (GEMOLL, S. 453 [s. v. „/krínō/“]).

¹³ LARENZ, S. 332.

¹⁴ Vgl. BÖCKENFÖRDE, S. 1; LARENZ, S. 332. – Zum vorangehenden Absatz vgl. IMMENHAUSER, S. 58 f., S. 70 und S. 72 f., je m. w. H.

¹⁵ IMMENHAUSER, S. 60 m. w. H.

¹⁶ Vgl. IMMENHAUSER, S. 60 Fn. 219 m. w. N. und S. 61 (auch mit Fn. 222).

In der Vermengung dieser Begrifflichkeiten scheint auch der Grund für jene Meinungsverschiedenheiten zu liegen, bei denen darüber diskutiert wird, inwiefern sich das hermeneutische Anliegen des praktischen Juristen und des Rechtshistorikers decken (Hans-Georg Gadamer; Mathias Schmoeckel/Joachim Rückert/Reinhard Zimmermann) oder nicht decken (Franz Wieacker).¹⁷ Arbeitet der Rechtshistoriker im Sinne des historisch-kritischen Verständnisses, decken sie sich sehr wohl, da beider Anliegen letztlich die Anwendung in der Praxis ist. Arbeitet der Rechtshistoriker hingegen rein rechtshistorisch, so zielt er nicht auf Anwendung in der Gegenwart (Gadamer: „Applikation“) und insofern deckt sich sein Anliegen mit demjenigen des praktischen Juristen nicht mehr.

2. Adressaten

Ein historisch-kritisches Verständnis des Verfahrensrechts, wie es soeben umschrieben wurde, richtet sich an einen doppelten Adressaten: an eine Produzentin, die es ausarbeitet, sowie an eine Rezipientin, die es einsetzt.

a) Produzentin: Wissenschaft

Wen trifft als Produzentin nun die Obliegenheit, die Untersuchungen für ein historisch-kritisches Verständnis anzustellen? – Diese Frage beantwortet der Staats- und Verwaltungsrechtler Alfred Kölz mit Blick auf das Verwaltungsrecht, durchaus aber auch darüber hinaus gültig, mit den folgenden Worten:

„Die *kritisch-historische Methode* bei der Betrachtung der einzelnen Rechtsinstitute kann aber auch künftig dazu beitragen, erstarrte und überholte Bereiche unseres Verwaltungsrechts zu erkennen und neu zu gestalten. Es zeigt sich nämlich nur allzu oft, dass ungelöste praktische Probleme letztlich auf dogmatische ‚Bruchstellen‘ zurückzuführen sind, welche ihrerseits meistens historisch zu erklären sind. *Die Offenlegung der Entstehungsgründe solcher ‚Bruchstellen‘ aber ist eine Aufgabe der Wissenschaft. Nur sie ist in der Lage, eingehende kritisch-genetische Untersuchungen anzustellen.* Deren Erkenntniswert ist in manchen Bereichen größer als die möglichst lückenlose Darstellung von aktuellen Einzelentscheidungen eines unter Zeitdruck stehenden Bundesgerichtes. Die Wissenschaft darf sich auch in einer pragmatisch gestimmten Zeit nicht in der Praxisdarstellung erschöpfen, denn sonst dankt sie gewissermassen ab. Auch wenn die aktuellen Einzelercheinungen für sie wichtige Bausteine bilden, so sind sie eben allzu oft Zerrbilder der juristischen Dogmatik, ohne dass man sagen könnte, der Einzelfall sei unrichtig entschieden worden. Wenn es also der Wissenschaft des schweizerischen Verwaltungsrechts vermehrt gelänge, mit Hilfe der kritischen historischen Methode, mit neuen theoretischen Ansätzen sowie mit übergeordneten, an der Verfassung orientierten Gerechtigkeitsvorstellungen zu arbeiten, so könnte der immense Stoff bessere, zeitgemässere Inhalte und eine leichter fassliche Gestalt gewinnen und der alte Satz Fritz Fleiners wieder aufleben, wonach es ‚nichts Praktischeres gibt als die Theorie‘.“¹⁸

¹⁷ Siehe dazu ausführlicher und mit Nachweisen unten unter Fn. 26.

¹⁸ KÖLZ, S. 848, Hervorhebungen E. S.; Verweis hierauf und Zitierung bei MÜLLER, S. 118.

Es versteht sich, dass eine solche Herangehensweise, welche Sorgfalt, Gründlichkeit und vor allem Zeit erfordert, in erster Linie von Seiten der wissenschaftlichen Forschung ausgehen muss. Den Praktikerinnen und Praktikern ist in ihrem hektischen Alltagsgeschäft nicht zuzumuten, in den einschlägigen (mittlerweile vielfach bereits elektronischen) Archiven nach historischen Quellen zu stöbern und diese dann auch noch auszuwerten. Umso dringlicher aber richtet sich das Desiderat an die wissenschaftliche Forschung, ebendies zu tun und die gewonnenen Erkenntnisse so übersichtlich aufzubereiten, dass sie für den praktischen Bedarf direkt einsetzbar werden.

b) Rezipientin: Praxis

Spiegelbildlich zum Gesagten stellt sich die Frage: Inwiefern muss die juristische Praxis die Rezipientin derartiger Erkenntnisse eines historisch-kritischen Verständnisses sein? Könnte sie nicht gut und gerne ohne das historisch-kritische Verständnis auskommen? – Die Antwort lautet: nein, und zwar namentlich dann, wenn ein vollständiges Verständnis angestrebt wird. Dieses schliesst nämlich zwangsläufig auch den historisch-kritischen Aspekt ein. Die Begründung für diese Antwort findet sich an prominenter Stelle, nämlich im Werk „Wahrheit und Methode“ des Philosophen und Hermeneutikers Hans-Georg Gadamer. Er befasst sich dort im einschlägigen Passus unter anderem mit der Frage, inwiefern sich aus hermeneutischer Sicht die Tätigkeit des praktischen Juristen und des Rechtshistorikers unterscheiden.¹⁹ Er fragt, ob überhaupt „der Unterschied zwischen dogmatischem und historischem Interesse ein eindeutiger ist“²⁰ – was er letztlich verneint. Der Rechtshistoriker richtet seine Interessen unmittelbar auf den historischen Kontext der Entstehung eines Erlasses, auf dessen weitere Entwicklung im Laufe der Zeit sowie auf dessen daraus vermittelte Bedeutung in der Gegenwart, wobei es ihm nicht um die Rechtsanwendung auf einen Einzelfall zu tun ist.²¹ Der praktische Jurist hingegen ist bestrebt, in einem solchen Einzelfall mittels Auslegung die generell-abstrakte Norm auf den individuell-konkreten Sachverhalt anzuwenden. Aber auch diese rein praktische Rechtsanwendung mit Fallbezug bleibt bei ihrer Auslegung von Rechtsnormen eingebettet in einen historischen Gesamtzusammenhang, den es nachzuvollziehen gilt: Er reicht von den ursprünglichen Normvorstellungen und Regelungsabsichten des historischen Gesetzgebers anlässlich der Schaffung der Norm bzw. des sie enthaltenden Erlasses über dessen Weiterentwicklungen im Laufe der Zeit durch Judikatur und Lehre, über eingetretene Änderungen der faktischen Umwelt bis hin zur Rechts- und Sachlage zum jetzigen Entscheidungszeitpunkt.²² Diesem historischen Kontext kann sich auch eine rein praktische Rechtsanwendung nicht entziehen,²³ wenn sie um ein vollständiges Verständnis sowie die richtige Auslegung der anzuwendenden Norm bemüht ist. Sie muss demnach zu den genannten Punkten zwangsläufig rechtshistorische Erwägungen anstellen und deren (positive oder negative) Ergebnisse bei der Rechtsanwendung einfließen lassen, wenngleich dies alles dabei natürlich nicht wie beim Rechtshistoriker um seiner selbst willen geschieht, sondern als Mittel zum Zweck dient, nämlich zur praktischen Subsumtion und konkreten Fallentscheidung.²⁴ Das bedeutet: „Die Erforschung der

¹⁹ Siehe GADAMER, Wahrheit, S. 330–335.

²⁰ GADAMER, Wahrheit, S. 331, Hervorhebung im Original vorliegend weggelassen.

²¹ Vgl. GADAMER, Wahrheit, S. 331 und S. 334.

²² Vgl. GADAMER, Wahrheit, S. 332.

²³ Vgl. GADAMER, Hermeneutik, S. 1069.

²⁴ GADAMER, Wahrheit, S. 331 (unter Bezugnahme auf Emilio Betti) sowie S. 333.

Entstehungsgeschichte („historische“ Auslegung) ist daher der unverzichtbare erste Schritt der Rechtsanwendung[.]“²⁵ Insofern ist, laut Gadamer, „die hermeneutische Situation für den Historiker wie für den Juristen die gleiche“²⁶ und die juristische Praxis – als Antwort auf die eingangs gestellte Frage – notwendigerweise die Rezipientin von Erkenntnissen des historisch-kritischen Verständnisses. Dazu Gadamer weiter:

„Historische Erkenntnis kann nur so vor sich gehen, daß in jedem Falle die Vergangenheit in ihrer Kontinuität mit der Gegenwart gesehen wird – was der Jurist für seine praktisch-normative Aufgabe genau so tut, wenn sein Anliegen ist, das Fortleben des Rechts als Kontinuum zu vollziehen und die Tradition des Rechtsgedankens zu bewahren.“²⁷

c) Beispiele

Im Ergebnis stehen sich also bezüglich des historisch-kritischen Verständnisses die rechtswissenschaftliche Forschung als Produzentin und die juristische Praxis als Rezipientin gegenüber. Sie stehen hierbei in einer sich gegenseitig *antreibenden Wechselwirkung* zueinander: Die Praxis, die im Übrigen eine der stärksten Triebkräfte in der Rechtsentwicklung bildet, bedarf in ihrem Alltagsgeschäft profunder historisch-kritischer Untersuchungen, die sie bei ihrer Arbeit direkt einsetzen kann. Solche Untersuchungen vermag allein die wissenschaftliche Forschung zu erarbeiten und zur Rechtfertigung beruft sie sich ihrerseits auf den Bedarf und Nutzen derselben in der juristischen Praxis. Letzterer kommen die historisch-kritischen Untersuchungen aber auch auf dem indirekten Weg über die Lehre und (Praxis-)Ausbildung zugute. Dort schulen sie die Lernenden im methodischen Umgang mit den Quellen und Grundlagen des Rechts und sorgen dafür, dass grundlegende Hintergründe und Zusammenhänge der Rechtsordnung erkannt werden. Diese Symbiose zwischen Forschung und Praxis, obwohl in ihrem Nutzen nicht überall unbezweifelbar, scheint doch weitgehend anerkannt und hat sich in namhaften Bereichen etabliert, wie folgende Beispiele belegen:

(1) Karl Larenz stellt bezeichnenderweise seiner „Methodenlehre der Rechtswissenschaft“, ehe er diese im systematischen Teil abhandelt, einen historisch-kritischen Teil zur Wissenschaftsgeschichte voran²⁸ und bemerkt, dies sei in einem Handbuch unumgänglich, „[a]llein um die Problematik *voll* zu verstehen“²⁹.

²⁵ RÜTHERS/FISCHER, Rz. 795; vgl. GADAMER, Hermeneutik, S. 1069 f.

²⁶ GADAMER, Wahrheit, S. 332, Hervorhebung E. S. – Anderer Ansicht WIEACKER, S. 14 f. Fn. 5, S. 15 Fn. 7 und S. 16: Wieacker argumentiert, es sei „insbesondere nicht ihre [der Rechtsgeschichte, E. S.] eigentliche Aufgabe, unmittelbar auf die richtige Anwendung der geltenden Rechtsordnung vorzubereiten“; während die Hermeneutik nach Auffassung Gadamers auf Applikation, das heißt Auslegung zwecks Anwendung in der Gegenwart, hinauslaufe, bezwecke die Rechtsgeschichte hingegen kontemplatives, das heißt betrachtendes Verstehen vergangenen rechtlichen Geschehens ohne derartige Applikationsabsicht in der Gegenwart. Siehe zu weiteren derartigen Ansichten SCHLUEP, Rz. 1156–1163, unter anderem mit Hinweis auf die vorgenannten Passagen bei Wieacker; IMMENHAUSER, S. 60, jedoch relativierend S. 60 Fn. 219 und S. 61 Fn. 222. Zu einer Entgegnung siehe unten unter II./2./c) unter Beispiel (2).

²⁷ GADAMER, Wahrheit, S. 333 mit wörtlicher Zitierung von Emilio Betti, Hervorhebung E. S.; vgl. GADAMER, Hermeneutik, S. 1069.

²⁸ Siehe LARENZ, S. 9–185.

²⁹ LARENZ, S. 7, Hervorhebung E. S.

(2) Der von Mathias Schmoeckel, Joachim Rückert und Reinhard Zimmermann herausgegebene historisch-kritische Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch³⁰ erklärt es sich gemäss Vorwort zum Ziel, aus historischer Sicht als „praktisch-juristische[r] Kommentar“³¹ „der praktischen Aufgabe der Jurisprudenz“³² dienen zu wollen. Dass dieses Ziel sehr wohl berechtigt und erreichbar ist, erklären die Herausgeber damit, dass häufig zu unrecht „historisch als bloß kontemplativ gegen juristisch als applikativ ausgespielt“³³ werde. Dies verkenne die in Tat und Wahrheit „seit je notwendige und produktive pragmatische Verbindung beider Elemente in der praktisch-juristischen und erst recht in der wissenschaftlich-juristischen Arbeit“³⁴.

(3) Ernst-Wolfgang Böckenförde tritt mit seiner „Geschichte der Rechts- und Staatsphilosophie“ derjenigen „Austrocknung des Wissens“³⁵ entgegen, welche sich allmählich einzustellen droht, wenn nur mehr praktisches, anwendbares Wissen gelehrt und gelernt wird.³⁶ Um „die Fähigkeit zu schöpferisch-kritischem Weiterdenken“³⁷ zu bewahren und zu pflegen, bedürfe es der Auseinandersetzung mit den geschichtlichen Wurzeln unserer heute geltenden Rechtsordnungen sowie mit deren Entwicklungen im Laufe der Zeit.³⁸ Mit anderen Worten: Es braucht seines Erachtens auch in der Praxisausbildung stets der Zugabe eines historisch-kritischen Verständnisses.

3. Apologiebedarf

Bei all den im Vorangehenden aufgezählten Vorteilen: Weshalb bedarf nun das historisch-kritische Verständnis des Verfahrensrechts noch einer Apologie? – Zunächst bedarf es ihrer, weil der Befund, welche *Erwartungen* die juristische Praxis gegenüber der rechtswissenschaftlichen Forschung generell hegt, eher ernüchternd ausfällt: „Geschichte wird für die praktische Aufgabe der Jurisprudenz nicht selten als ‚an sich‘ belanglose Schilderung dogmatisch irrelevanter Zusammenhänge beiseite geschoben.“³⁹ Somit liegt es an der Forschung, den Beweis anzutreten, inwiefern sie mittels historisch-kritischer Untersuchungen für praktisch-juristische Zwecke dienliche Ergebnisse zutage zu fördern vermag. Zumindest den Versuch eines solchen Beweises tritt die vorliegende Schrift an.

Ferner bedarf es einer Apologie, weil die historisch-kritische Erforschung des Verfahrensrechts eine bloss *Obliegenheit* ist. Wird sie von Seiten der Wissenschaft nicht erfüllt, das heisst, wird diese Forschung vernachlässigt, kann die Praxis vorerst sehr wohl ohne sie auskommen. Erst längerfristig werden sich die Nachteile dieser Vernachlässigung bemerkbar machen; unwissentlich

³⁰ Siehe im Literaturverzeichnis unter Schmoeckel/Rückert/Zimmermann (Hrsg.). Ein Hinweis auf dieses Werk, das die Etablierung der neuartigen Methode der historischen Rechtsvergleichung fördere, findet sich auch bei IMMENHAUSER, S. 435 Fn. 1728 m. w. N.

³¹ SCHMOECKEL/RÜCKERT/ZIMMERMANN, S. V, Hervorhebung im Original vorliegend weggelassen.

³² SCHMOECKEL/RÜCKERT/ZIMMERMANN, S. V, Hervorhebung im Original vorliegend weggelassen.

³³ SCHMOECKEL/RÜCKERT/ZIMMERMANN, S. V, Hervorhebung im Original vorliegend weggelassen.

³⁴ SCHMOECKEL/RÜCKERT/ZIMMERMANN, S. V. Vgl. IMMENHAUSER, S. 60 Fn. 219, S. 61 Fn. 222 und besonders S. 72 f. m. N. Siehe auch oben unter II./1./c) zur Unterscheidung zwischen historisch-kritischem Verständnis und genuin rechtshistorischer Forschung.

³⁵ BÖCKENFÖRDE, S. 1.

³⁶ BÖCKENFÖRDE, S. 1 f.

³⁷ BÖCKENFÖRDE, S. 1.

³⁸ BÖCKENFÖRDE, S. 1 f.

³⁹ SCHMOECKEL/RÜCKERT/ZIMMERMANN, S. V.

werden Gesetzgeber und Rechtsanwender Umwege gehen, wo via historisch-kritisches Verständnis Abkürzungen vorhanden wären. Dieses Risiko gilt es gerade für Liechtenstein zu vermeiden, weil sich dies hierzulande besonders negativ auswirkt. Denn Liechtenstein ist ein Kleinstaat, dessen Verhältnisse nur sehr bedingt mit denjenigen der umliegenden Staaten vergleichbar sind. Erkenntnisse aus dem Ausland können mithin nur schwerlich auf Liechtenstein übertragen werden. Umso mehr sind in Liechtenstein alle darauf angewiesen, die eigenen Erfahrungen mit ihrer Rechtsordnung bestmöglich zu nutzen.⁴⁰ Wenn der Erfahrungsschatz, den unsere Rechtsordnung in verfahrensrechtlicher Hinsicht seit dem 19. Jahrhundert angesammelt hat, brach liegt, ist dies deshalb nicht nur bedauerlich, sondern auch schädlich, weil späterhin ein Hemmnis der Rechtsentwicklung auf dem Gebiet des Verfahrensrechts.

Schliesslich bedarf es einer Apologie, weil die Forschung im Sinne des historisch-kritischen Verständnisses *aufwendig und zeitintensiv* ist. Der juristische Praktiker ist um einen Überblick über die Rechtsordnung bemüht. Er braucht ein solides Grundverständnis der für seinen konkreten Fall einschlägigen Erlasse und konzentriert sich alsdann auf die saubere Ausführung des juristischen, vor allem forensischen Handwerks, welches ebenso sehr die Aufbereitung des Sachverhaltes wie die rechtlichen Aspekte betrifft. Demgegenüber betreibt der Rechtshistoriker zwecks historisch-kritischen Verständnisses ständig Detailarbeit. Er spürt minutiös bis hinab zum Wortlaut der Einzelschriften historischen Umständen nach. Für ihn sind solche Einzelheiten genauso wertvoll wie die Erkenntnis der Gesamtzusammenhänge, weil letztlich das historisch-kritische Verständnis ein vollständiges Bild mit allen Details abgeben soll. Daran scheitert das Verständnis des Praktikers häufig, da er sich solche Detailtreue – oder aus seiner Sicht: Redundanz – nicht erlauben kann.

III. EINZELNE ELEMENTE

Im Folgenden soll anhand von Beispielen aus dem Landesverwaltungspflegegesetz veranschaulicht werden, in welche einzelnen Elemente sich das historisch-kritische Verständnis thematisch⁴¹ gliedern lässt. Die einzelnen Elemente, wie beispielsweise die Justiz-/Behördenwirklichkeit und die Rechtsordnung, lassen sich in bestimmten Punkten mitunter nur schwerlich trennen; sie greifen oftmals ineinander. Darin liegt kein Nachteil, denn letztlich gehören alle Elemente insgesamt zum historischen Gesamtkontext. Es ist entscheidender, *dass* sie überhaupt im Rahmen eines historisch-kritischen Verständnisses berücksichtigt werden, als *wo* genau dies innerhalb dieses Rahmens geschieht. Es geht im Folgenden demnach weder um Vollständigkeit noch um letztgültige Analysen, sondern vielmehr darum, exemplarisch aufzuzeigen, welche Erkenntnisse das historisch-kritische Verständnis im Bereich des Verfahrensrechts mittels welcher einzelnen Elemente zu vermitteln vermag.

⁴⁰ Vgl. SCHÄDLER, S. 536 f. m. w. H.

⁴¹ Alternativ ist beispielsweise eine Gliederung nach zeitlichen Gesichtspunkten denkbar, welche sich nach den Phasen der Vorgeschichte, Entstehungsgeschichte sowie Wirkungs- und Begleitgeschichte (siehe dazu oben unter II./1./a)) eines Erlasses richtet. Je nach Sachlage kann eine solche zeitliche Gliederung vorteilhafter sein als eine thematische.

1. Historischer Hintergrund

a) Gegenstand und Ziel

Der allgemeine historische Hintergrund ist ein grundlegendes Element des historisch-kritischen Verständnisses. Er bildet sozusagen die *Gesamtkulisse*, vor welcher sich die Schaffung eines Erlasses vollzogen hat. Der historische Hintergrund zeigt uns Heutigen die Welt, wie sie der historische Gesetzgeber damals vorfand. Er zeigt, mit welchen (oft vermeintlich unabänderlichen) Gegebenheiten sich der historische Gesetzgeber konfrontiert sah. Er vermittelt Aufschluss darüber, welche Probleme der historische Gesetzgeber angesichts dessen in Angriff zu nehmen gezwungen war und welche Vorstellungen, seien sie zutreffend oder unzutreffend gewesen, dem allem zugrunde lagen. Zum allgemeinen historischen Hintergrund gehören als Aspekte namentlich die damalige Gesellschaft, Aussen-/Innenpolitik, Wirtschaft, Natur/Umwelt, Technik, Kultur und Religion/Weltanschauung.⁴² Alles, was sich nicht spezifisch rechtsrelevanten Elementen wie damaliger Rechtsordnung, Rechtsprechung, Justiz-/Behördenwirklichkeit usw. zuordnen lässt, fällt unter den allgemeinen historischen Hintergrund, sofern es für das Verständnis des Erlasses erhellend wirkt. Je nach Sachlage wiegen einzelne der genannten Aspekte im einen Fall schwerer, im anderen Fall dagegen erweisen sie sich vielleicht sogar als vernachlässigbar; jedenfalls lohnt es sich aber, sie in Betracht zu ziehen und ihre jeweilige Bedeutung für den betreffenden verfahrensrechtlichen Erlass zu prüfen.

Indem man das Verfahrensrecht und insbesondere die als Erlasse vergleichsweise langlebigen und änderungsresistenten Verfahrensordnungen vor dem allgemeinen historischen Hintergrund ihrer Entstehung betrachtet, gewinnt man eine höhere Sensibilität dafür, sie nicht als zeitlose, sondern als zeitbedingte Gebilde wahrzunehmen. Man gewinnt ein Bewusstsein für die Wandelbarkeit der Faktoren wie Gesellschaft, Kultur, Politik. Dies wiederum bewahrt vor unbewussten *Anachronismen*, durch welche dem Verfahrensrecht (unabsichtlich) heutige Vorstellungen untergeschoben werden oder durch welche ihm die Lösung moderner Probleme abverlangt wird, die zu lösen es vor dem historischen Hintergrund damals gar nicht konzipiert wurde.

b) Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz

Am Beispiel des historischen Hintergrundes des Landesverwaltungspflegegesetzes zeigt sich, dass auch dieser Erlass keineswegs losgelöst entstanden ist, sondern vielmehr in eine Zeit vielfältiger Gesetzgebungstätigkeit fällt, welcher politische und alsdann verfassungsrechtliche Umwälzungen vorangegangen waren. Das Landesverwaltungspflegegesetz in diesem Kontext verorten zu können, hilft dabei, es in seinem zugrunde liegenden Impetus zu verstehen.

aa) Lebenswelt

Als das Landesverwaltungspflegegesetz anfangs der 1920er-Jahre entstand, war das Fürstentum Liechtenstein ganz im Gegensatz zu den uns bekannten heutigen Verhältnissen ein landwirtschaftlich-gewerblich geprägter Staat.⁴³ Die Zahl der Einwohner belief sich im Jahr 1921 auf

⁴² Vgl. RÜTHERS/FISCHER, Rz. 779.

⁴³ BECK, Recht, S. 66. Vgl. RATON, S. 139 f.; PAPPERMANN, S. 44; Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 87–91 und S. 94.

8841.⁴⁴ Einmal ganz abgesehen von individueller wirtschaftlicher Not⁴⁵ herrschte auf dem wirtschaftlichen Sektor generell Stagnation; die damalige Kronen-Währung unterlag einer starken Inflation und entwertete sich bis 1922 dermassen, dass der ohnehin defizitäre Staatshaushalt⁴⁶ überaus stark darunter litt und 1924 die schweizerische Franken-Währung eingeführt wurde.⁴⁷ Nachdem Liechtenstein sich aussenpolitisch zuvor eng an Österreich-Ungarn angelehnt hatte, wandte es sich nach dessen Zusammenbruch nach Ende des Ersten Weltkrieges auch in sonstigen Belangen neuerdings der Schweiz zu.⁴⁸ Innenpolitisch führte die Entstehung politischer Parteien ab 1914 zur öffentlichen Austragung der seit längerem schwelenden Debatten um eine Modernisierung des Staates Liechtenstein,⁴⁹ wobei alsdann die Zeit vom Ende des Ersten Weltkrieges bis 1921 vor allem geprägt war vom Ringen um eine neue Verfassung (LV),⁵⁰ welche schliesslich am 24. Oktober 1921 in Kraft trat⁵¹.

bb) Verwaltungsreform

Im Zuge der politischen Debatten, die am Ende zur Verfassung von 1921 führten, war vor allem hinsichtlich des Verwaltungs(verfahrens)rechts der Ruf nach Demokratisierung und Nationalisierung laut geworden.⁵² So bemerkte der Landtagsabgeordnete Wilhelm Beck bereits in der öffentlichen Landtagssitzung vom 14. Oktober 1918, „[e]s gehe ein demokratischer Zug durch die Welt, der auch vor den Schranken unseres Landes nicht halt mache.“⁵³ Und als hitzig über die Missstände bei der Regierung bzw. Verwaltung debattiert wurde, konstatierte er, „dass das Verwaltungsverfahren bei uns dringend einer Reform bedarf“⁵⁴. Als Gründe führte er an, dass der (ausländische) Landesverweser faktisch allein die gesamte Regierungsarbeit ohne Zutun der (hiesigen) Landräte erledige; dass dies problematisch sei, weil es damit gerade bei Eingriffen in die Rechtssphäre des Einzelnen an einer Kontrolle durch das Gremium fehle; dass Rekursentscheidungen nur mangelhaft begründet würden und infolgedessen das (Rechts-)Vertrauen auf Seiten der Bevölkerung erschüttert sei.⁵⁵ Daraus ergaben sich vice versa die folgenden politischen Postulate: Der Posten des Regierungschefs sei künftig nicht mehr mit einem Ausländer, sondern mit einem liechtensteinischen Staatsbürger zu besetzen;⁵⁶ der gesamte gerichtliche Instanzenzug (damals: das fürstliche Landgericht in Vaduz als Erstinstanz, die fürstliche Hofkanzlei in Wien als

⁴⁴ QUADERER, S. 514.

⁴⁵ Siehe SPRENGER, S. 350 m. N.

⁴⁶ Siehe Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 61. Siehe auch die vielsagende Präambel in LGBl. 1922 Nr. 36, Abbaugesetz, welche die damaligen Sparmassnahmen bezüglich der Verwaltung rechtfertigt.

⁴⁷ QUADERER, S. 514; Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 81 und S. 84; vgl. PAPPERMANN, S. 37.

⁴⁸ QUADERER, S. 513.

⁴⁹ Siehe QUADERER-VOGT, Bd. 2, S. 13–70.

⁵⁰ Siehe QUADERER-VOGT, Bd. 2, S. 221–328, zusammenfassend S. 324–328; Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 38–41.

⁵¹ SCHÄDLER, S. 482 m. w. N.

⁵² QUADERER-VOGT, Bd. 2, S. 327.

⁵³ LI LA LTA 1918/S04/2, Landtagssitzung 14. Oktober 1918, S. 1.

⁵⁴ LI LA LTA 1918/S04/2, Landtagssitzung 14. Oktober 1918, S. 7.

⁵⁵ LI LA LTA 1918/S04/2, Landtagssitzung 14. Oktober 1918, passim.

⁵⁶ Siehe den hieraus hervorgegangenen Art. 107 LV.

Appellationsinstanz⁵⁷, das kaiserlich-königliche Oberlandesgericht in Innsbruck als Oberster Gerichtshof⁵⁸) und mithin der Sitz sämtlicher Instanzengerichte sei nach Liechtenstein zu verlegen; ein bislang fehlender verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz und ein entsprechendes Verwaltungsgericht seien zu schaffen;⁵⁹ ebenso sei ein Staatsgerichtshof zu errichten als Wächter und zum Schutze der neuen Verfassung, in welcher all die genannten Anliegen ihren Niederschlag finden sollten.⁶⁰

Diese Postulate wurden in der neuen liechtensteinischen Verfassung von 1921 verfassungsrechtlich umgesetzt; ein Jahr darauf wurde das Landesverwaltungspflegegesetz erlassen. Seine Entstehung liegt zeitlich somit am Beginn einer vielschichtigen Neuorientierung des Staates Liechtenstein nach aussen wie nach innen, nachdem tiefgreifende politische Umwälzungen zu einer neuen verfassungsrechtlichen Identität geführt hatten. Aus diesem Geiste – nämlich dem Ruf nach Demokratisierung und Nationalisierung – und aus dieser politischen Strömungsrichtung heraus muss das Landesverwaltungspflegegesetz als Produkt der Gesetzgebung gedeutet werden.⁶¹ Es bildete damals im Rahmen der neuen Verfassung den Grundstein für den Aufbau einer fortschrittlichen sowie ansehnlichen Landesverwaltung im Kleinstaat Liechtenstein. So notierte Wilhelm Beck im Kommissionsbericht zum Landesverwaltungspflegegesetz, breitenwirksam abgedruckt in den „Oberrheinischen Nachrichten“, die lobenden Worte: „Durch diese Vorlage [des Landesverwaltungspflegegesetzes, E. S.] erhält Liechtenstein eine neuzeitliche und zeitgemässe Regelung des Verfahrens vor den Verwaltungsbehörden, um die uns manche Staaten beneiden dürften.“⁶² Besonders durch den Rechtsschutz im Wege der Verwaltungsgerichtsbarkeit, ausgeübt durch ein organisatorisch unabhängiges Verwaltungsgericht, sollte das neue Verwaltungsverfahren den Anforderungen eines nationalen Rechtsstaates⁶³ genügen, wobei neuerdings der gesamte Instanzenzug in Zivil-, Straf- und ebenso in Verwaltungssachen im Lande situiert sein sollte. All diese wegweisenden Neuerungen, die für uns geradezu selbstverständlich sind, bedeuteten damals ein Betreten von rechtlichem Neuland in Erfüllung progressiver politischer Postulate.

2. Historischer Gesetzgebungsprozess

a) Gegenstand und Ziel

Beim historischen Gesetzgebungsprozess ist nicht nur die Entstehungsgeschichte des betreffenden Verfahrensrechts zu betrachten, sondern auch die ausdrücklich oder stillschweigend zugrunde gelegte Vorgeschichte heranzuziehen, insofern sie darauf Auswirkungen hatte. Bei Umbrüchen zwischen alter und neuer Rechtslage ist die vorangehende Rechtslage zu berücksichtigen,⁶⁴ um deren Wirkung auf das neue Verfahrensrecht zu erfahren, sei es, dass sich der Gesetzgeber punktuell für bestimmte Kontinuitäten entschied, sei es, dass er sich in gewissen Punkten

⁵⁷ Zum damaligen Instanzenzug in Verwaltungssachen siehe unten unter III./4./b)/aa) und bb); siehe auch SPRENGER, S. 344 f.

⁵⁸ VON IN DER MAUR, S. 14 f. m. w. H. Siehe auch Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 55 f.

⁵⁹ SPRENGER, S. 344–349 m. w. H.

⁶⁰ QUADERER, S. 513.

⁶¹ KLEY, S. 23.

⁶² O. Na. vom 29.04.1922, S. 2, BECK, Bericht.

⁶³ O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht.

⁶⁴ RÖHL/RÖHL, S. 620.

gezielt von früheren Regelungen abkehrte. Zu untersuchen sind in erster Linie die Materialien des Gesetzgebungsprozesses (Entwürfe, Kommissionsberichte, parlamentarische Protokolle, Stellungnahmen weiterer Akteure etc.); sie gewähren einen unmittelbaren Einblick in die Schaffung eines Erlasses und ihre Sachnähe zeichnet sie vermutungsweise als besonders informativ aus.

Die Untersuchung des Gesetzgebungsprozesses leuchtet im Grossen den *rechtspolitischen Hintergrund* der Entstehung eines Erlasses aus; sie kann aber auch im Kleinen bis hinab zum Wortlaut einer Einzelvorschrift Auskunft darüber geben, welche Versionen erwogen wurden und welche davon Eingang in die inkrafttretende Stammfassung fand. Eine Auseinandersetzung mit dem historischen Gesetzgebungsprozess schützt den heutigen Betrachter davor, die heutigen Probleme als vollkommen neue und noch nie dagewesene anzusehen. Gewisse Fragen stellen sich im Verfahrensrecht – aus typologischer Sicht – immer wieder, oftmals gerade durch zyklisch wiederkehrende Umstände des gesellschaftlichen, kulturellen oder politischen Hintergrundes veranlasst. Anerkennt man dies und stellt solche *Parallelitäten* fest, so eröffnet sich einem der Fundus an Auseinandersetzungen und Erfahrungen samt allfälliger Lösungen jener Probleme, wie ihn die Vergangenheit des Verfahrensrechts birgt. Jedem Verfahrensrecht liegen überdies *implizite Prämissen* zugrunde, die darin zwar tragend zum Ausdruck kommen, allerdings nirgends explizit ausgesprochen werden. Die Klärung des historischen Gesetzgebungsprozesses erlaubt es, viele dieser Prämissen dingfest zu machen und zu benennen, wodurch sich gewisse Zusammenhänge aufschlüsseln lassen.

b) Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz

Das Landesverwaltungspflegegesetz stellt den heutigen Rechtsanwender konzeptionell und textlich vor einige ungewohnt hohe Hürden. Sein Gesetzgebungsprozess erklärt, weshalb es von Anfang an als besondere Verfahrensordnung angelegt war und wo seine legislatischen Eigentümlichkeiten herrühren.

aa) Rezeptionszusammenhänge

Dem Landesverwaltungspflegegesetz fehlt es an einem unmittelbaren Vorgängererlass. Seine Vorgeschichte wird am passendsten unten⁶⁵ unter dem Element der historischen Rechtsordnung behandelt. Demgegenüber aktualisiert sich an dieser Stelle für das Landesverwaltungspflegegesetz die Frage nach seinen Rezeptionszusammenhängen.

Die Entstehungsgeschichte des Landesverwaltungspflegegesetzes liegt, was seine Rezeption betrifft, teilweise noch im Dunkeln. So viel ist bekannt: Das Landesverwaltungspflegegesetz beruht auf einem österreichischen Vorentwurf für die Kodifikation einer Verwaltungsverfahrenordnung aus der Zeit von 1911 bis 1914.⁶⁶ Unterbrochen durch den Ersten Weltkrieg und verzögert durch dessen Nachwirkungen in den Folgejahren, trat dieser Vorentwurf in Österreich indessen in dieser Form nie in Kraft, sondern wurde erst zehn Jahre später auf vier neue Entwürfe aufgeteilt, welche sodann 1926 als Erlasse in Kraft gesetzt wurden.⁶⁷ Trotz dieser Chronologie bzw. trotz der

⁶⁵ Siehe unten unter III./4./b).

⁶⁶ KLEY, S. 22 m. w. H.

⁶⁷ KLEY, S. 19 f. m. w. H.

formellen Priorität des liechtensteinischen Landesverwaltungspflegegesetzes vor seinen österreichischen Pendanten war in der Sache der österreichische Einfluss auf dem Wege des genannten Vorentwurfs auf das liechtensteinische Landesverwaltungspflegegesetz – und nicht etwa vice versa – von Anfang an massgebend⁶⁸ und bestimmte es bis hinein in seinen Wortlaut⁶⁹. Mit anderen Worten war das Material, aus welchem das Landesverwaltungspflegegesetz geschaffen wurde, österreichischer Provenienz, namentlich stammend aus der Judikatur des seit 1876 tätigen österreichischen Verwaltungsgerichtshofs,⁷⁰ der einschlägigen Verwaltungspraxis sowie Lehre und Wissenschaft, wiewohl dieses Material im Gange des Gesetzgebungsprozesses an liechtensteinische Besonderheiten angepasst und teilweise abgeändert wurde.⁷¹ Das Landesverwaltungspflegegesetz hat aufgrund dieser seiner Entstehungsgeschichte sozusagen den Entwicklungsstand des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts zur Zeit vor dem Ersten Weltkrieg petrifiziert,⁷² dessen Wurzeln in die kaiserlich-königliche Monarchie Österreich-Ungarn der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückreichen. Das ist nicht nur deshalb problematisch, weil durch die nachfolgenden weltgeschichtlichen Ereignisse wie den Ersten Weltkrieg grundlegende staatliche Veränderungen eingetreten sind und vieles auch auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts überholt wurde. Es ist auch deshalb problematisch, weil das Verwaltungsverfahrensrecht in Theorie und Praxis dazumal noch ein sehr junges, strenggenommen bloss ein paar Jahrzehnte altes selbständiges Rechtsgebiet war, welches folglich noch in sprunghaften Entwicklungen begriffen war. Alle diese Fortschritte in Theorie und Praxis nach der Zäsur des Ersten Weltkrieges versäumte das Landesverwaltungspflegegesetz leider und dessen gilt es im Umgang mit ihm stets eingedenk zu sein.

Aus dem österreichischen Vorentwurf aus den Jahren 1911 bis 1914 ging somit das liechtensteinische Landesverwaltungspflegegesetz hervor, das sich stark an seine Vorlage anlehnte. Der Vorentwurf floss, in seine Teile zerlegt und erst zehn Jahre später, aber auch stark in die Entwürfe ein, aus denen in Österreich das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz, das Verwaltungsstrafgesetz und das Verwaltungsvollstreckungsgesetz entstanden, welche 1926 in Kraft traten.⁷³ Im Ergebnis entsprangen also sowohl das liechtensteinische Landesverwaltungspflegegesetz als auch die genannten österreichischen Verwaltungsverfahrenserlasse derselben Grundlage, nämlich dem österreichischen Vorentwurf aus den Jahren 1911 bis 1914. Daraus folgt zweierlei. Zum einen wird aus der Sicht des Landesverwaltungspflegegesetzes die wissenschaftliche Untersuchung dieses Vorentwurfs zwecks Aufhellung der bislang noch nicht gänzlich geklärten Rezeptionszusammenhänge ein dringendes Desiderat. Sie soll den doppelten Boden der ratio legis des Landesverwaltungspflegegesetzes ausleuchten, der sich einerseits aus einer unmittelbaren ratio legis des Vorentwurfs und andererseits aus einer mittelbaren ratio legis aus dessen Wurzeln im österreichischen Verwaltungsrecht des 19. Jahrhunderts zusammensetzt. Zum anderen aber kann

⁶⁸ KLEY, S. 20.

⁶⁹ KLEY, S. 22 m. w. H.

⁷⁰ Vgl. KOLONOVITS/MUZAK/STÖGER, Rz. 22 f.

⁷¹ O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht. KLEY, S. 22 f.

⁷² KLEY, S. 318 f.

⁷³ KLEY, S. 19 f. und S. 22. Für Genaueres siehe KOLONOVITS/MUZAK/STÖGER, Rz. 26 f.

festgehalten werden, dass das Landesverwaltungspflegegesetz und die österreichischen Verwaltungsverfahrenserlasse infolge derselben formalen, aber auch materiellen und geistesgeschichtlichen Entstehungsgrundlage etliche Parallelen aufweisen und gar nicht so grundverschieden sind, wie man es auf den ersten Blick vermuten würde. Unter anderem wäre zum Beispiel die Hypothese zu prüfen, wie viele und welche Mechanismen, basierend auf dem Vorentwurf, nunmehr im Landesverwaltungspflegegesetz und in den österreichischen Verwaltungsverfahrenserlassen die gleichen sind und inwiefern sie sich als Verfahrensordnungen demzufolge in ihrer Funktionsweise gleichen oder zumindest nahestehen. Diese Erkenntnisse wiederum dürften für den heutigen liechtensteinischen Gesetzgeber spätestens dann von Interesse sein, sobald er sich an eine (Teil-)Reform des Verwaltungsverfahrensrechts wagt. Denn wenn er sich erneut für eine Rezeption aus dem österreichischen Recht entscheiden sollte,⁷⁴ hätte er dabei die Gewissheit, dass deren Hürde vergleichsweise niedrig wäre, weil schon heute in der Sache wesentliche Parallelen zwischen der liechtensteinischen und der österreichischen Verwaltungsverfahrenordnung bestehen.

bb) Ausarbeitung durch Wilhelm Beck

Genauere inhaltliche Informationen zum Landesverwaltungspflegegesetz aus Sicht des historischen Gesetzgebers bietet der zugehörige Kommissionsbericht⁷⁵ der vorberatenden Finanzkommission⁷⁶, der nachweislich⁷⁷ von Wilhelm Beck verfasst wurde. Wilhelm Beck übte im Jahre 1922, als das Landesverwaltungspflegegesetz geschaffen wurde, das Amt des Landtagspräsidenten aus und war allein schon dadurch massgeblich beteiligt an dessen Ausarbeitung im Landtag.⁷⁸ Ferner war er der Präsident der Finanzkommission, welche den Entwurf vorberaten und dem Landtag qua Kommissionsbericht darüber Bericht und Antrag erstattet hatte. Der in jenem Zeitraum zurückgetretene Regierungschef Josef Ospelt bezeichnet im Zeitungsartikel, in welchem er die Gründe für seinen Rücktritt⁷⁹ darlegt, mit Bezug auf den Entwurf des Landesverwaltungspflegegesetzes als den „Verfasser dieses Gesetzesentwurfes Herrn Dr. W. Beck“⁸⁰. So kann man davon ausgehen, dass Wilhelm Beck als Schöpfer des Landesverwaltungspflegegesetzes⁸¹ von Anbeginn an massgebenden Einfluss auf dessen Gestaltung nahm.

Als umso wertvoller erweist sich daher der aus der Feder Wilhelm Becks stammende Kommissionsbericht, welcher damals auch in den „Oberrheinischen Nachrichten“ in mehreren Teilen abgedruckt wurde. Aus den unter „I. Allgemeines“ vorausgeschickten Darlegungen wird ersichtlich, auf welchen rechtspolitischen Pfeilern das Landesverwaltungspflegegesetz beruht: Die Ausrichtung

⁷⁴ KLEY, S. 318 f.

⁷⁵ Siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht; O. Na. vom 22.04.1922, S. 1, BECK, Bericht; O. Na. vom 26.04.1922, S. 1, BECK, Bericht; O. Na. vom 29.04.1922, S. 2, BECK, Bericht. Vorliegend wird nach dieser leicht zugänglichen Ausgabe zitiert. Eine inhaltsgleiche andere Ausgabe, die aber schwerer zugänglich ist, findet sich in LI LA DS 94/1922-1 A, Kommissionsbericht Beck.

⁷⁶ Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 55.

⁷⁷ Siehe O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht; LI LA RE 1922/1430, Gesetzesentwürfe Entschädigung, S. 1.

⁷⁸ LEIPOLD-SCHNEIDER, S. 83; vgl. Gemeinde Triesenberg (Hrsg.), S. 32.

⁷⁹ Siehe dazu Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 47 f.

⁸⁰ L. Vo. vom 17.05.1922, S. 1, OSPELT, Rücktritt; ebenso LI LA RE 1922/1430, Gesetzesentwürfe Entschädigung, S. 1.

⁸¹ KLEY, S. 318.

der Verfassung von 1921 nach dem Gedanken des Rechtsstaates wirkte derart auf das Verwaltungs(verfahrens)recht, dass das Verwaltungshandeln künftig nur mehr gestützt auf gesetzliche Grundlagen und innerhalb der Schranken der Gesetze zulässig sein sollte.⁸² Demgegenüber wurden dem einzelnen Rechtsunterworfenen neuerdings justiziable „subjektive [öffentliche, E. S.] Rechte und anerkannte rechtlich geschützte Interessen“⁸³, mithin gerichtlich durchsetzbare Ansprüche im öffentlichen Recht, zuerkannt.⁸⁴ Folglich konnte er als Beschwerdeberechtigter ihre Verletzung durch die Verwaltung nunmehr im inländischen Instanzenzug auf dem Beschwerdeweg bis vor das neu eingerichtete Verwaltungsgericht („Verwaltungsbeschwerde-Instanz“⁸⁵) ziehen und zu seinen Gunsten geltend machen. Dessen Judikatur wiederum sollte im Laufe der Zeit zur gefestigten Praxis werden und für einen erhöhten öffentlich-rechtlichen Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger sorgen. Das Landesverwaltungspflegegesetz bezweckte die Umsetzung, Konkretisierung und Zusammenstellung dieser Grundsätze in einer kodifizierten Verfahrensordnung.⁸⁶

Damit ist ein Kernthema bzw. eine implizite Prämisse des Landesverwaltungspflegegesetzes aufgefunden: die Zuerkennung subjektiver öffentlicher Rechte an den einzelnen Rechtsunterworfenen. Dieses Thema zieht sich als roter Faden durch das Landesverwaltungspflegegesetz selbst sowie entsprechend durch alle historischen Elemente, die im Folgenden betrachtet werden, insbesondere den historischen Stand der Lehre und Forschung⁸⁷. Es ist dies ein eindrückliches Beispiel dafür, wie ein historisch-kritisches Verständnis dazu beiträgt, die Gedankengänge, die hinter dem Verfahrensrecht stehen, nachzuvollziehen und dieses dadurch besser zu verstehen. Wird man sich nämlich der Bedeutung bewusst, die der Rechtsfigur der subjektiven öffentlichen Rechte bei der Schaffung des Landesverwaltungspflegegesetzes zukam, lassen sich etliche seiner Ausgestaltungen erklären.

cc) Beratung in Kommission und Landtag

Die Finanzkommission als die regulär vorberatende Kommission des Landtages⁸⁸ behandelte in ihrer Session vom 29. März bis 1. April 1922 den Entwurf des Landesverwaltungspflegegesetzes an zwei Tagen, nämlich am 30. März und 1. April 1922.⁸⁹ Leider enthält das Protokoll hierzu nur ein paar wenige Sätze. Über den blossen Umstand der Beratung des Landesverwaltungspflegegesetzes hinaus gibt es keine Einzelheiten der Vorberatungen wieder, sondern weist nur darauf hin, dass allen Landtagsabgeordneten „[d]ie von der Kommission gemachten Abänderungen“⁹⁰ noch zugestellt würden.⁹¹ Die Finanzkommission scheint also durchaus Änderungen vorgenommen zu

⁸² Vgl. LI LA GAV A 03/26/335/1-5, Zl. 3077/Reg. Rundschreiben 15. Juli 1922, S. 1.

⁸³ O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht.

⁸⁴ Vgl. LI LA GAV A 03/26/335/1-5, Zl. 3077/Reg. Rundschreiben 15. Juli 1922, S. 3 und S. 5.

⁸⁵ Die Überschrift vor Art. 97 f. LV lautete „C. Die Verwaltungsbeschwerde-Instanz“, womit das neu zu errichtende Verwaltungsgericht gemeint war.

⁸⁶ Zum vorangehenden Absatz O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht.

⁸⁷ Siehe unten unter III./7./b).

⁸⁸ Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 55.

⁸⁹ Siehe LI LA LTA 1922/S03, Finanzkommissionssitzung 1922, S. 1–3, besonders S. 2 f.

⁹⁰ LI LA LTA 1922/S03, Finanzkommissionssitzung 1922, S. 2.

⁹¹ LI LA LTA 1922/S03, Finanzkommissionssitzung 1922, S. 2 f.

haben. Die einzelnen Änderungen, die von minimalen Korrekturen am Wortlaut bis hin zur Überarbeitung ganzer Artikel reichen, sind ersichtlich aus dem vorgedruckten und danach handschriftlich bearbeiteten⁹² Entwurf⁹³, welcher heute im liechtensteinischen Landesarchiv lagert.

Das Protokoll der öffentlichen Landtagssitzung vom 11. April 1922⁹⁴ zur parlamentarischen Beratung des Entwurfs fällt inhaltlich zwar ebenso unergiebig aus, zeichnet aber von den parlamentarischen Umständen des Zustandekommens ein bemerkenswertes Bild. Anfangs herrschte Uneinigkeit bezüglich der Beratungs- bzw. Abstimmungsweise über den Entwurf. Obwohl die vorbereitende Finanzkommission, wie es im einleitenden Referat des Landtagspräsidenten Wilhelm Beck heisst, sich während dreier⁹⁵ Tage ausführlich mit dem Entwurf befasst habe, so monierte ein Abgeordneter, sei es dennoch wichtig, den Entwurf im Landtag artikelweise durchzugehen, weil Vorlagen nicht mehr wie früher zwei oder drei Male behandelt würden. Diese Auffassung setzte sich durch. Der Entwurf wurde alsdann artikelweise beraten, ohne dass das Protokoll Einzelheiten hierzu oder Substantielles zu den einzelnen Artikeln enthielte. Der Gesamtentwurf wurde schliesslich einstimmig angenommen.⁹⁶

Einen weiteren Einblick in die Werkstatt des Gesetzgebers betreffend das Landesverwaltungspflegegesetz gewähren die Bemerkungen des zurückgetretenen Regierungschefs Josef Ospelt im Zeitungsartikel, mit welchem er die Gründe für seinen Rücktritt darlegte:

„Von dem Gesetze über die Verwaltungspflege habe ich nie das ganze Manuskript in Händen gehabt. In gedrucktem Zustande bekam ich es einige Tage vor der Landtagseröffnung in die Hand, also zu einer Zeit, wo ich ohnehin stark in Anspruch genommen war. Vor meiner Abreise in den ordnungsmässig erwirkten Urlaube [...], habe ich dem Verfasser dieses Entwurfes Herrn Dr. W. Beck erklärt, dass ich diesen Entwurf in meinem Urlaube studieren werde, so bald ich mich einigermassen erholt habe, was ich tatsächlich machte. Gerade als ich mitten im Studium dieses die Führung der Regierungsgeschäfte äusserst stark beeinflussenden Gesetzes war, erfuhr ich auf privatem Wege, dass der Entwurf bereits von der Finanzkommission behandelt werde, worauf ich sofort am 5. April brieflich durch den Herrn Regierungschefstellvertreter dem Herrn Landtagspräsidenten die Hoffnung aussprach, man möge Verwaltungspraktiker hören und auch mir Gelegenheit zur Aussprache geben. Dessen ungeachtet wurde das 134 Druckseiten umfassende Gesetz vom Landtage am 11. April in *einer* Sitzung und ohne⁹⁷ Lesung beschlossen und mir dadurch die Gelegenheit zur Stellungnahme abgeschnitten. Es ist sicher, *dass kaum irgendsonst in der Welt ein Gesetz von dieser*

⁹² Nebst handschriftlichen Streichungen und Ergänzungen finden sich im Entwurf auch zahlreiche eingeklebte, schreibmaschinenbeschriebene Zettelchen mit Einfügungen oder Änderungen grösserer Passagen.

⁹³ Siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LI LA RE 1922/1430, Entwurf Gesetz Landesverwaltungspflege.

⁹⁴ Siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LTP 1922/019-24, Landtagssitzung 11. April 1922.

⁹⁵ Genaugenommen nicht an drei, sondern an zwei Tagen (30. März und 1. April) während der aber insgesamt dreitägigen Session (29. März, 30. März und 1. April 1922); siehe LI LA LTA 1922/S03, Finanzkommissionssitzung 1922, S. 1–3, besonders S. 2 f.

⁹⁶ Zum vorangehenden Absatz LTP 1922/019-24, Landtagssitzung 11. April 1922, S. 1 f.

⁹⁷ Anders jedoch LTP 1922/019-24, Landtagssitzung 11. April 1922, S. 1 f.

Bedeutung und diesem Umfange mit solcher Eile und ohne einlässliche Mitwirkung von Fachleuten beschlossen würde.“⁹⁸

Dieses Bild, das sich aufgrund des Landtagsprotokolles und der Ausführungen Ospelts ergibt, ist insofern bemerkenswert, als es zum Ausdruck bringt, wie sehr der Landtag einerseits an einem raschen Inkrafttreten des Landesverwaltungspflegegesetzes, gewissermassen als eines ausführenden Gesetzes zur Verfassung von 1921,⁹⁹ interessiert war. Es herrschte Zeitdruck¹⁰⁰, weil das neue Gesetz nicht zuletzt aus politischen Räsonnements möglichst rasch zustande kommen sollte; es wurde im Landtag regelrecht durchgejagt. Andererseits zeigen die beschriebenen Umstände, wie sehr im Landtag – vielleicht infolge fehlender juristischer Kenntnisse und Erfahrungen¹⁰¹ – aber auch Unsicherheit, Vorsicht und möglicherweise Bedenken gegenüber einem Verfahrensrecht herrschten, das die rechtsunterworfenen Bürgerinnen und Bürger künftig in alltäglichen Belangen betreffen und ihnen nunmehr einen bürgernahen Rechtsschutz in Verwaltungsangelegenheiten verleihen sollte. Darauf deutet die Verlesung und Beratung des Entwurfes Artikel für Artikel hin, ohne dass es (laut Landtagsprotokoll ex tacendo) noch zu Änderungen gekommen wäre.

Das Landesverwaltungspflegegesetz stellte etwas Neuartiges dar, mit dem weder der damalige Gesetzgeber noch die damalige Praxis vertraut waren. Um einen möglichst reibungslosen Anlauf des neuen Verwaltungsfahrensrechts sicherzustellen, ergriff die Regierung nebst der rechtlichen Reform noch flankierende Massnahmen. Sie wandte sich in einem Rundschreiben an die Gemeindevorstellungen¹⁰² und legte darin unter konkreter Bezugnahme auf die neuen Vorschriften dar, welche Neuerungen das Landesverwaltungspflegegesetz mit sich brachte, beispielsweise bezüglich der Amtshilfe, der Zustellungen sowie der unterschiedlichen Verfahrensarten. Ebenso erging seitens der Regierung ein Rundschreiben an alle Landweibel, Gemeindepolizisten und Gemeindegeweiher¹⁰³; es resümierte für diese Polizei- bzw. Hilfsorgane die sie betreffenden allerwichtigsten Vorschriften und wies auf weitere wichtige Bestimmungen hin. Man war sich folglich der Vorreiterrolle und Bedeutung des Landesverwaltungspflegegesetzes bewusst,¹⁰⁴ obschon nirgends explizit erwähnt wurde, dass es formell die erste inkraftgesetzte Kodifikation des Verwaltungsfahrens im deutschsprachigen Raum¹⁰⁵ sein würde.¹⁰⁶ Dafür fand sich die Bemerkung, erst „im Laufe der praktischen Erfahrungen“¹⁰⁷ würde sich zeigen, ob das neue Landesverwal-

⁹⁸ L. Vo. vom 17.05.1922, S. 1, OSPELT, Rücktritt, Hervorhebungen teils im Original, teils E. S.

⁹⁹ Siehe unten unter III./4./b)/dd).

¹⁰⁰ KLEY, S. 23.

¹⁰¹ Vgl. Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 54 m. w. H.

¹⁰² Siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LI LA GAV A 03/26/335/1-5, Zl. 3077/Reg. Rundschreiben 15. Juli 1922.

¹⁰³ Siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LI LA RE 1922/1430, Zl. 3028/Reg. Rundschreiben 12. Juli 1922.

¹⁰⁴ Vgl. LI LA GAV A 03/26/335/1-5, Zl. 3077/Reg. Rundschreiben 15. Juli 1922, S. 5.

¹⁰⁵ Vgl. SCHINDLER, S. 35 (auch mit Fn. 12) und S. 39 (auch mit Fn. 47).

¹⁰⁶ Siehe aber trotz dieser Chronologie oben unter III./2./b)/aa): In der Sache übte das österreichische Verwaltungsverfahrensrecht in Form des (früheren) Vorentwurfs der dortigen (späteren) Kodifikationen den massgebenden Einfluss auf das Landesverwaltungspflegegesetz aus (siehe KLEY, S. 19 f. und S. 22).

¹⁰⁷ LTP 1922/019-24, Landtagssitzung 11. April 1922, S. 2.

tungspflegegesetz womöglich noch unvorhersehbare Defizite aufwies, welchen über „eine Abänderung auf [v]erfassungsmässige[m] Wege“¹⁰⁸ abgeholfen werden müsste. Allein schon der Umstand, dass diese Selbstverständlichkeit im ansonsten äusserst schweigsamen Landtagsprotokoll so ausdrücklich festgehalten wurde, zeigt, dass das Landesverwaltungspflegegesetz als etwas Neuartiges empfunden wurde. Oder mit den Worten Wilhelm Becks im Kommissionsbericht: „Bisher fand sich eine so umfassende Regelung des Verfahrens bei uns nicht.“¹⁰⁹ Diese Pionierrolle gilt es stets zu beachten, wenn im Landesverwaltungspflegegesetz mitunter Schwerverständliches, Redundantes oder legislatisch Unfertiges aufscheint, denn es war von Anbeginn an ein eigenartiger und eigenwilliger Erlass.

3. Historisches Sprachverständnis

a) Gegenstand und Ziel

Der Wortlaut einer Norm bildet den Ausgangspunkt für deren Verständnis. Wenn der heutigen Leserschaft der Wortlaut einer Norm nicht mehr zugänglich ist, kann unter Umständen ein spezifisch historisches Sprachverständnis weiterhelfen. Ziel des historischen Sprachverständnisses ist die Klärung des Wortlauts einer Norm oder eines Erlasses in ihrem damaligen Sinne im Vergleich zum heutigen. Gegenstand einer solchen Untersuchung können Termini technici der juristischen Fachsprache, Wörter des alltäglichen Sprachgebrauchs oder Wendungen lokaler Herkunft sein, die im Normwortlaut auftauchen.

Sprache ist ebenso Konvention wie Tradition. Sie ist Konvention: Dies bedingt eine synchrone Betrachtungsweise, bei welcher für einen bestimmten historischen Zeitpunkt festgestellt wird, welche Bedeutung einem Wort oder einer Wendung zukam, sei es durch den Volksmund im Alltag, sei es im wissenschaftlichen Gebrauch. Im letzteren Fall ist es hilfreich, zu diesem Zweck vergleichsweise den Fachwortschatz beizuziehen, wie er sich in den Werken der Lehre und Forschung der entsprechenden Zeit findet. Denn die dortige Begrifflichkeit ist oftmals in den Wortlaut der Erlasse eingegangen. So oder so ist es unerlässlich, sich im historisch-kritischen Sinne mit der „Sprache der Normsetzer“¹¹⁰ vertraut zu machen. Sprache ist Tradition: Daher muss diachron für die Zeitspanne zwischen Schaffung des Erlasses und dem gegenwärtigen Zeitpunkt überprüft werden, ob die historische Bedeutung bis heute tradiert wurde. Das heisst, es ist zu fragen, ob und gegebenenfalls inwiefern ein Bedeutungswandel der fraglichen Wendung eingetreten ist und welche Auswirkungen ein solcher auf die verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten hat. Es kann sein, dass ein Begriff gemäss heutigem Sprachgebrauch offensichtlich ungebräuchlich und unklar ist, weil Begriffe ausser Gebrauch kommen oder neue Begriffe sich an ihrer Stelle etablieren. Oder aber, und dies ist schwierig zu erkennen, der Begriff scheint klar, ist es indessen nur vermeintlich. Denn selbst bei Übereinstimmung der heutigen mit der damaligen Begrifflichkeit kann dennoch etwas anderes gemeint sein.¹¹¹ Vorsicht ist folglich angebracht, um solche *Missverständnisse* zu vermeiden. Gerade wenn ein Erlass schon vor Jahrzehnten in Kraft getreten ist oder gar eine

¹⁰⁸ LTP 1922/019-24, Landtagssitzung 11. April 1922, S. 2.

¹⁰⁹ O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht.

¹¹⁰ RÜTHERS/FISCHER, Rz. 782.

¹¹¹ IMMENHAUSER, S. 438; RÜTHERS/FISCHER, Rz. 782.

sprachliche Reminiszenz des 19. Jahrhunderts vorliegt, was in der Rechtsordnung Liechtensteins und deren Verfahrensrecht zuweilen der Fall ist, drängt sich die Frage nach einem allfälligen seit-herigen Sprachwandel auf.

b) Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz

aa) „Verwaltungsbot“

Das Landesverwaltungspflegegesetz verwendet, vor allem in den Art. 48 ff. LVG gehäuft, neben den Begriffen „Verfügung“ und „Entscheidung“ den Begriff „Verwaltungsbot“. Der Blick ins Stichwortverzeichnis aktueller Lehrbücher zum Verwaltungsverfahrensrecht aus Österreich¹¹² und der Schweiz¹¹³ ergibt, dass dieser Begriff in der heutigen Lehre nicht verwendet wird. Denselben Befund ergibt die Suche in einem aktuellen Rechtswörterbuch¹¹⁴ oder einem Wörterbuch der Rechtsgeschichte¹¹⁵. Da das liechtensteinische Verwaltungsverfahrensrecht auf einer österreichischen Rezeptionsvorlage beruht,¹¹⁶ spricht die Vermutung dafür, dass es sich um einen inzwischen veralteten Begriff aus dem österreichischen Verwaltungsrecht um das Jahr 1922 handelt, als das Landesverwaltungspflegegesetz geschaffen wurde. Doch auch diese Vermutung wird widerlegt beim Blick in die einschlägigen Werke jener Zeit. Auch dort scheint der Begriff „Verwaltungsbot“ nicht auf.¹¹⁷

Eine Klärung verschafft endlich die Dissertation Gerard Batliners zum „Sicherungsbot und Amtsbefehl“¹¹⁸ von 1957: In den historisch-kritischen Präliminarien findet sich dort der Hinweis, dass der Ausdruck „-bot“ wahrscheinlich eine Rezeption aus der Schweiz ist und in alten Gesetzgebungen der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden und Glarus im Sinne eines „Ge-botes“ oder „Ver-botes“ verwendet wurde.¹¹⁹ Wir haben es beim Ausdruck „Verwaltungsbot“ nicht nur mit einem heutzutage veralteten Begriff zu tun, sondern auch mit einem, der bereits im Jahre 1922 nur in bestimmten Lokalrechten gebräuchlich war. Für das Verwaltungsbot wird demnach gelten, dass es inhaltlich¹²⁰ als Synonym¹²¹ dasselbe wie „Verfügung“ oder „Entscheidung“ bezeichnet, nämlich einen individuell-konkreten Rechtsanwendungsakt des Verwaltungsrechts¹²², allerdings etymologisch den Aspekt stärker auf den Gebots-/Erlaubnis- oder den Verbots-/Untersagungs-Charakter legt.

¹¹² Siehe zum Beispiel KOLONOVITS/MUZAK/STÖGER, S. 813.

¹¹³ Siehe zum Beispiel KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, S. 536.

¹¹⁴ Siehe zum Beispiel Weber (Hrsg.), s. v. „Verwaltungsbot“ [S. 1539]: hierzu besteht kein Eintrag.

¹¹⁵ Siehe zum Beispiel Erler/Kaufmann (Hrsg.), s. v. „Verwaltungsbot“ [Sp. 277]: hierzu besteht kein Eintrag.

¹¹⁶ KLEY, S. 22 m. w. H.

¹¹⁷ Siehe zum Beispiel HERRNRITT, Verwaltungsverfahren, S. 255; HERRNRITT, Grundlehren, S. 554.

¹¹⁸ Siehe im Literaturverzeichnis unter BATLINER.

¹¹⁹ BATLINER, S. 26 f.

¹²⁰ Sehr wohl aber besteht ein verfahrensmässiger Unterschied: Beim Erlass eines Verwaltungsbotes ist keine vorgängige förmliche Parteienverhandlung vorgesehen, während eine solche vor Erlass einer Verfügung oder Entscheidung grundsätzlich erforderlich ist. Vgl. KLEY, S. 112 m. w. N.

¹²¹ KLEY, S. 113.

¹²² KLEY, S. 112 f.

bb) Lokalrechtliche Begrifflichkeiten

Freilich wird im Falle des Verwaltungsbotes, obschon eine Legaldefinition fehlt, das Verständnis im Landesverwaltungspflegegesetz dadurch erleichtert, dass in manchen Bestimmungen in Klammern die Synonyme „Verfügung“ und „Entscheid“ angeführt werden¹²³ und Art. 86 Abs. 3 ausdrücklich statuiert, dass „[e]in Verwaltungsbote [...] je nach dem Inhalte als eine Verfügung oder Entscheidung zu betrachten“ ist. Nichtsdestotrotz kann man sich nicht immer auf solche Handreichungen des Gesetzgebers verlassen. Letztlich ermöglicht erst das historisch-kritische Verständnis die Verortung des Begriffs in seiner Herkunft und Besonderheit. Paradoxaerweise ist dies beim Landesverwaltungspflegegesetz gerade dort häufig erforderlich, wo der historische Gesetzgeber bewusst althergebrachte lokal-liechtensteinische Rechtstermini aufgegriffen hat,¹²⁴ um eine Anpassung an die Verhältnisse und die Sprache hierzulande zu bewerkstelligen: „Kundschaft, Trölerrei, Fürsprech, Landsnöte, Landrettung“¹²⁵ – nachgerade eine Einladung für ein historisch-kritisches (Sprach-)Verständnis.

4. Historische Rechtsordnung

a) Gegenstand und Ziel

Will man die Bedeutung eines bestimmten Verfahrensrechts ermitteln, muss man es auch im Zusammenhang mit derjenigen Rechtsordnung betrachten, in die es bei seiner Entstehung hineingeworfen wurde. Während ein vorangehendes Verfahrensrecht in der Regel bereits im historischen Gesetzgebungsprozess thematisiert wird, will die historische Rechtsordnung das Gesamtgebilde ausleuchten, welches als gesetztes Recht das Verfahrensrecht umgibt, darauf Bezug nimmt und es beeinflusst. Die Betrachtung der einschlägigen Erlasse (Verfassung, Nebengesetze, Verordnungen etc.) gestattet es, von verschiedenen Fixpunkten des gesetzten Rechts aus auf das Verfahrensrecht zu blicken und es von dorthin zu beurteilen.

Die Untersuchung der historischen Rechtsordnung kann zutage fördern, inwiefern das Verfahrensrecht auf *Vorgaben* des materiellen oder organisatorischen Rechts abgestimmt werden musste. Sie kann auch aufzeigen, welche Rechtsgebiete zu einer bestimmten Zeit keine oder gehäuft Änderungen erfuhr und wo allfällige weitere Erlasse liegen, die vom gleichen gesetzgeberischen Gedanken getragen wurden. Daraus erhellen die verschiedensten rechtlichen *Zusammenhänge*, in denen das betreffende Verfahrensrecht steht und die zu seinem Verständnis beitragen. Schliesslich ermöglicht es, die Rechtsordnung in ihrer zeitlichen Entwicklung im fraglichen Zeitraum zu betrachten sowie bewusst gewählte *Kontinuitäten* oder absichtlich herbeigeführte *Diskontinuitäten* und deren Begründung aufzufindig zu machen.

b) Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz

Für das Landesverwaltungspflegegesetz lässt sich besonders deutlich nachzeichnen, wie die oben ausführlich dargestellten politischen¹²⁶ und rechtspolitischen¹²⁷ Forderungen unter dem Regime

¹²³ Siehe zum Beispiel Art. 48 Abs. 1 LVG; Art. 50 Abs. 1 LVG; Art. 86 Abs. 5 LVG.

¹²⁴ O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht.

¹²⁵ O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht.

¹²⁶ Siehe oben unter III./1./b)/bb).

¹²⁷ Siehe oben unter III./2./b)/bb).

der früheren Rechtsordnung entstanden und daraufhin im Umbruch über die verfassungsrechtliche Neuorientierung in das neue Verfahrensrecht des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes eingegangen sind. Zugleich lässt sich aber auch zeigen, welche verfahrensrechtlichen Bestandteile aus der vorangehenden Rechtsordnung übernommen wurden und inwiefern sie für Kontinuität im Verwaltungsverfahren sorgten.

aa) Frühere Rechtslage: Regierung und Instanzenzug

Bezüglich der rechtlichen Rahmenbedingungen in den Jahrzehnten vor Erlass des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes bedarf es eines Blickes in ihre Grundlage, die Konstitutionelle Verfassung¹²⁸ (KV) von 1862. Daneben ist die zugehörige fürstliche Organisationsverordnung¹²⁹ (OV) desselben Jahres heranzuziehen sowie deren Änderung durch die Trennungsverordnung¹³⁰ (TV) von 1871. Ebenso ist die von 1862 datierende fürstliche Amts-Instruktion¹³¹ (A-I) zu berücksichtigen und dabei in Verbindung mit der späteren Amtsinstruktion¹³² (AI) von 1871 zu lesen, welche jene teils wiederholte, teils ergänzte, teils aber auch änderte.

Gemäss der Konstitutionellen Verfassung von 1862 hatte der Landesfürst alle Regierungsgewalt inne. Er ernannte die ihm allein und direkt verantwortliche Regierung, welche mit der Verwaltung in Liechtenstein betraut war (§ 27 KV).¹³³ Der Landesfürst konnte per Verordnung autonom die Verwaltungsverfahrensordnung sowie die Organisation aller Behörden und Gerichte regeln, doch musste verfassungsgemäss „die oberste Verwaltungsbehörde ihren Amtssitz im Fürstenthume“ haben (§ 28 KV).¹³⁴ Die fürstliche Organisationsverordnung von 1862 errichtete dementsprechend die Regierung in Vaduz „[z]ur Besorgung der Geschäfte der öffentlichen Verwaltung“ (Ziff. 2 OV) und benannte die fürstliche Hofkanzlei in Wien als „Recursinstanz in politischen und Finanzangelegenheiten“ (Ziff. 3 OV). Im Zuge der Trennung von Justiz und Verwaltung¹³⁵ im Jahre 1871 wurden sodann grundsätzlich¹³⁶ sämtliche „politischen Amtsgeschäfte“, das heisst nahezu alle Verwaltungssachen, der Regierung zugewiesen (Ziff. 1 TV). Abgesehen von den gemäss Gesetz endgültigen Verfügungen und Entscheidungen der Regierung (Ziff. 2 TV) stand weiterhin der Weiterzug an die politische Rekursinstanz in Wien offen; diese wurde indessen im Sinne der Trennung von Justiz und Verwaltung formell von der fürstlichen Hofkanzlei verselbständigt (Ziff. 1 TV), wobei aber faktisch personelle Verflechtungen verblieben.¹³⁷ Verfahrensrechtliche Einzelheiten –

¹²⁸ Siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LI LA SgRV 1862/5, Konstitutionelle Verfassung 1862.

¹²⁹ Siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LI LA SgRV 1862/8, Verordnung Organisation 1862.

¹³⁰ Siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LGBl. 1871 Nr. 1, Verordnung Trennung 1871.

¹³¹ Siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LI LA SgRV 1862/7, Amts-Instruktion 1862.

¹³² Siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LGBl. 1871 Nr. 1, Amtsinstruktion 1871.

¹³³ WILLE, S. 111 f.

¹³⁴ Dazu BECK, Recht, S. 24: „Eine sonderbare Bestimmung! Im modernen Staatsrecht ist keine ähnliche Norm zu finden. Die Praxis weicht von ihr ab.“

¹³⁵ Siehe BECK, Recht, S. 56, mit Kritik zur „Vermischung von Justiz und Verwaltung“.

¹³⁶ Siehe aber als Ausnahme Ziff. 4 TV betreffend das Grundbuch und damit Zusammenhängendes.

¹³⁷ Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 55 f.; vgl. VON DER MAUR, S. 12 und S. 14, je m. w. H.

noch weit entfernt von einer vollständigen und systematischen Kodifizierung – fanden sich in beiden genannten fürstlichen Amtsinstruktionen.¹³⁸ Im Laufe der Zeit kamen Verfahrensvorschriften hinzu, die über verschiedene verwaltungsrechtliche Gesetze und Verordnungen unübersichtlich verstreut waren.¹³⁹

Der Begriff der Regierung wurde damals in doppeltem Sinne gebraucht (Ziff. 13 AI): Zuweilen bezeichnete er die *Kollegialregierung* mit ihrer greminalen Geschäftsführung in wichtigeren Angelegenheiten (Ziff. 14 Abs. 1 AI); zuweilen bezeichnete er den *Regierungschef*, also den sogenannten Landesverweser und dessen eigenständige aussergreminale Geschäftsführung in den laufenden, weniger wichtigen Angelegenheiten (Ziff. 16 AI). Zur Regierung im Sinne der Kollegialregierung als Gremium gehörte zunächst als deren Chef der vollamtliche Landesverweser (Ziff. 2, Ziff. 11 und Ziff. 14 Abs. 2 AI). Der Landesverweser war ein adeliger, verwaltungserfahrener Jurist aus Österreich, der vom Landesfürsten ernannt wurde.¹⁴⁰ Er übte die Funktion des Chefs der Regierung (Ziff. 2 AI) sowie diejenige des vor Ort befindlichen, fürstlichen Landesverwesers aus; folglich kamen ihm weitreichende Kompetenzen zu (Ziff. 3–10 AI).¹⁴¹ Unter anderem hatte er die Kompetenz zu eigenständigem Handeln in weniger wichtigen Angelegenheiten (Ziff. 16 AI).¹⁴² Nebst dem Landesverweser kamen zur Kollegialregierung zwei nebenamtliche, liechtensteinische Landräte sowie jeweils ein Stellvertreter für den Bedarfsfall hinzu (Ziff. 11 Abs. 1 und Ziff. 14 Abs. 2 und Abs. 3 AI). Schliesslich gehörte dem Gremium ein Sekretär an, der das Protokoll führte (Ziff. 11 Abs. 1 und Ziff. 14 Abs. 2 AI). Die Regierung mit Amtssitz in Vaduz fungierte als oberste Verwaltungsbehörde im Lande (Ziff. 11 Abs. 1 AI). Ihr unterstanden der Landeskassen-Verwalter, der Landesphysikus, der Landestechniker, der Landesforstbeamte und der Landestierarzt (Ziff. 11 Abs. 1 AI). Die Regierung war gegenüber untergeordneten Behörden, Ämtern und Organen weisungsbefugt (§ 38 und § 59 A-I). Es wurden ihr „alle Geschäfte zugewiesen, welche auf die Ausübung der landesherrlichen Regierungsrechte, auf die Landesverfassung und auf die Gesetzgebung sich beziehen“ (Ziff. 11 Abs. 1 AI) und ihr wurde diesbezüglich eine Verfügungs- und Entscheidungskompetenz zuerkannt (§ 60 A-I).

bb) Recht auf Beschwerdeführung

Die Konstitutionelle Verfassung statuierte ein Recht auf Beschwerdeführung (§ 19 KV), nach welchem „jeder Landesangehörige berechtigt [war], über das seine Interessen benachteiligende verfassungs-, gesetz- oder ordnungswidrige Benehmen oder Verfahren einer öffentlichen Behörde bei der unmittelbaren vorgesetzten Stelle Beschwerde zu erheben und solche nöthigenfalls bis zur höchsten Behörde zu verfolgen.“ Die übergeordnete Behörde sollte ferner dem Beschwerdeführer die Gründe darlegen, wenn sie eine solche Beschwerde verwarf¹⁴³. Es handelte sich bei

¹³⁸ Vgl. VOGT, Regierung, S. 746.

¹³⁹ O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht; vgl. BECK, Recht, S. 8 und S. 55 mit einem kleinen Überblick.

¹⁴⁰ Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 44; VOGT, Regierung, S. 746.

¹⁴¹ PAPPERMANN, S. 38 m. w. H.

¹⁴² PAPPERMANN, S. 37 m. w. H.

¹⁴³ „Verwerfung“ bedeutet hier jedenfalls die Abweisung als unbegründet, nachdem eingetreten und sachlich behandelt wurde; dies geht aus der Debatte zur fehlenden oder mangelhaften Begründung abweisender Rekursentscheidungen im Landtag hervor (LI LA LTA 1918/S04/2, Landtagssitzung 14. Oktober 1918, S. 7 f.). Wahrscheinlich umfasst „Verwerfung“ hier aber auch die Zurückweisung a limine; vgl. (obschon zur österreichischen Zivilprozessordnung)

diesem Beschwerderecht um ein rein verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren, und nicht um ein verwaltungsgerichtliches Verfahren.¹⁴⁴ Nachdem eine ihrer Unterinstanzen verfügt hatte, entschied die Regierung in solchen Angelegenheiten ihrer Zuständigkeit im Rechtsmittelzug als zweite Instanz (§ 53 A-I). Gegen Verfügungen oder Entscheidungen der Regierung selbst, sofern sie gemäss einschlägigem Erlass nicht als endgültige ergingen (Ziff. 2 TV), stand der Weiterzug an die sogenannte politische Rekursinstanz in Wien offen (Ziff. 1 TV; § 91 Abs. 1 A-I, Ziff. 18 Abs. 1 AI), welche formell zwar getrennt von der fürstlichen Hofkanzlei, personell jedoch faktisch mit ihr verbunden war.¹⁴⁵ Strenggenommen war seit 1862 die Hofkanzlei bzw. Rekursinstanz gegenüber der Regierung weder hierarchisch übergeordnet noch weisungsbefugt, doch übte sie als Verbindungsstelle zwischen der Regierung bzw. dem Landesverweser und dem Landesfürsten (§ 93 A-I; Ziff. 4 Abs. 1 und Ziff. 5 AI) einen grossen politischen Einfluss aus.¹⁴⁶ So legte beispielsweise die Regierung bzw. der Landesverweser den zuhanden der Rekursinstanz eingereichten Beschwerden einen Einbegleitungsbericht bei, in welchem er eine bestimmte Behandlung derselben beantragte.¹⁴⁷ Der Einbegleitungsbericht dürfte wohl meist richtungsweisend auf den Ausgang des Beschwerdeverfahrens gewirkt haben, zumal die Regierung als vor Ort befindliche Behörde durch ihre Sachnähe einen wesentlichen Informationsvorsprung hatte und die Rekursinstanz deshalb der ausgesprochenen Empfehlung in der Regel – gewissermassen notgedrungen – gefolgt sein dürfte.¹⁴⁸

cc) **Machtkonzentration beim Landesverweser**

Aus der beschriebenen Konstellation stellte sich allmählich eine Ballung der Zuständigkeiten und Befugnisse beim Landesverweser ein, so dass er faktisch weitgehend uneingeschränkt und eigenständig handeln und entscheiden konnte, während die Landräte nahezu einflusslos blieben.¹⁴⁹ So hiess es denn auch einleitend in der Amtsinstruktion von 1871 mit Bedacht (Ziff. 1 AI), dass die Administrativgeschäfte „von der Regierung, beziehungsweise dem Landesverweser“ zu besorgen sind. Damit wurde die starke Position des einzelnen Landesverwesers als Chef der Regierung und seine starke Position in aussergremialem Handeln gegenüber der Kollegialregierung als Gremium herausgestrichen. Beide wurden in ein gewisses Spannungsverhältnis zueinander gesetzt. Das zeigt sich auch daran, dass in jener Amtsinstruktion zunächst in den Ziff. 2 bis 10 der Landesverweser und erst darauf folgend und dem gegenübergestellt in den Ziff. 11 bis 16 die Kollegialregierung abgehandelt wurde, und nicht vice versa. Selbst das Beschwerderecht, das die Konstitutionelle Verfassung den Rechtsunterworfenen zugestand, entfaltete nicht seine volle Wirkung, zumal der Landesverweser über den Einbegleitungsbericht wahrscheinlich massgeblichen Einfluss auf die Beschwerdebehandlung nehmen konnte und er der politischen Rekursinstanz

FASCHING, Rz. 1792 am Ende. Anders jedoch später LGBL. 1938 Nr. 16, Gesetz Abänderung LVG, Ziff. 5, wo zwischen „zurückweisen oder verwerfen“ unterschieden wird.

¹⁴⁴ Vgl. (als historische Quelle) BECK, Recht, S. 55 f.; (aus heutiger wissenschaftlicher Sicht) BECK, Vorbehalt, S. 99.

¹⁴⁵ Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 55 f.; vgl. VON IN DER MAUR, S. 12 und S. 14, je m. w. H.

¹⁴⁶ VOGT, Regierung, S. 747; vgl. PAPPERMANN, S. 38.

¹⁴⁷ QUADERER-VOGT, Bd. 3, S. 228 m. N.; VOGT, Regierung, S. 746 f.

¹⁴⁸ Vgl. VOGT, Verwaltungsstruktur, S. 60 m. w. H. – Art. 95 Abs. 1 LVG statuierte später in deutlicher Abkehr hiervon, dass die Regierung im Beschwerdefall die Akten an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz „ohne Einbegleitungsbericht“ zu überweisen hat, womit jegliche Beeinflussung auf diesem Wege abgeschnitten wurde.

¹⁴⁹ WILLE, S. 112 m. w. N.; PAPPERMANN, S. 37 m. w. H.; Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 44.

bzw. der fürstlichen Hofkanzlei in Wien nahestand, die über die Beschwerden entschied. Gegen diese Entwicklungen, namentlich gegen die Machtkonzentration beim ausländischen Landesverweser und gegen die Rekursinstanz fernab in Wien, richteten sich die politischen Forderungen nach Demokratisierung und Nationalisierung, wie oben beim historischen Hintergrund¹⁵⁰ beschrieben, was alsdann in die neue Verfassung von 1921 mündete.

dd) Verfassung von 1921

Die beschriebene Rechtslage vor Erlass des Landesverwaltungspflegegesetzes änderte sich mit der Verfassung von 1921. Deshalb ist die immerzu als „Muttererlass“ des Landesverwaltungspflegegesetzes beschworene Verfassung von 1921 nun daraufhin zu untersuchen, inwiefern sie „eine Zäsur in der Rechtspflege“¹⁵¹ herbeiführte. Allerdings zeigt sich hierbei, dass sie auf dem Gebiet des Verwaltungsverfahrensrechts nicht gänzlich mit allem Vorgehenden brach.¹⁵²

Es fand sich in der Verfassung von 1921 (Art. 43 LV) nahezu wortgleich wie zuvor in der Konstitutionellen Verfassung (§ 19 KV) ein Recht auf Beschwerdeführung im Instanzenzug sowie eine Begründungspflicht der Instanzen bei Verwerfung¹⁵³ von Beschwerden. Die strukturelle Zusammensetzung der Regierung blieb mit einem Regierungschef und zwei Regierungsräten sowie jeweils einem Stellvertreter (Art. 79 Abs. 1 Satz 1 LV) im Grossen und Ganzen erhalten. Desgleichen bestand die grundsätzliche Unterscheidung zwischen greminaler (neu: kollegialer) und aussergreminaler (neu: ressortmässiger) Regierungsarbeit fort (Art. 84 LV). Und sogar die Scheidung in wichtigere und minder wichtige Verwaltungsangelegenheiten wurde im Grundsatz und in äusserst ähnlichem Wortlaut beibehalten (Art. 90 und Art. 94 Abs. 2 LV), obwohl sie zuvor wesentlich zur nachteiligen Kompetenzkonzentration beim Landesverweser beigetragen hatte. Allerdings erfuhr die Geschäftsverteilung eine Änderung, indem die Erledigung der aussergreminalen Sachen nun nicht mehr nur allein dem Regierungschef zukam, sondern sie gemäss einem Geschäftsverteilungsplan ressortmässig auf alle Regierungsmitglieder mit dem Regierungschef bloss als primus inter pares verteilt wurde (Art. 94 Abs. 1 LV).

Unter den wesentlichen Neuerungen in der Verfassung von 1921 fand sich im Sinne der Nationalisierung die Bestimmung, dass nunmehr sowohl alle Gerichtsinstanzen (vgl. Art. 101 Abs. 1 LV) als auch sämtliche Behörden (Art. 108 Satz 2 LV) nach Liechtenstein zu verlegen waren. Vorbehaltlich einer Ausnahmegenehmigung durch den Landtag (Art. 79 Abs. 1 Satz 4 LV) mussten der Regierungschef und sein Stellvertreter gebürtige Liechtensteiner sein (Art. 79 Abs. 1 Satz 3 LV). Überdies war, wiederum vorbehaltlich einer anderweitigen Zustimmung seitens des Landtags, auch für eine Anstellung im liechtensteinischen Staatsdienst das liechtensteinische Staatsbürgerrecht erforderlich (Art. 107 LV) und kollegiale Behörden waren zur Mehrheit mit Liechtensteinern zu besetzen (Art. 108 Satz 2 LV). Das Gesetzmässigkeitsprinzip wurde in der neuen Verfassung verankert, indem sich die „gesamte Landesverwaltung überhaupt [...] innerhalb der Schranken der Verfassung und der übrigen Gesetze zu bewegen hat, auch in jenen Angelegenheiten, in wel-

¹⁵⁰ Siehe oben unter III./1./b)/bb).

¹⁵¹ Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 57.

¹⁵² Eingehend zur Verfassungsreform siehe WILLE, S. 146–185.

¹⁵³ Siehe oben unter Fn. 143.

chen das Gesetz der Verwaltung ein freies Ermessen einräumt, sind die demselben durch die Gesetze gezogenen Grenzen strenge zu beobachten“ (Art. 92 Abs. 2 LV; vgl. Art. 92 Abs. 1 LV und Art. 90 Abs. 3 LV).

Als Staatsaufgabe wurde es dem liechtensteinischen Staatswesen neuerdings *expressis verbis* anheimgestellt, „für ein rasches, das materielle Recht schützendes Prozess- und Vollstreckungsverfahren, ebenso für eine den gleichen Grundsätzen angepasste *Verwaltungsrechtspflege*“ (Art. 27 Abs. 1 LV)¹⁵⁴ zu sorgen. Unter anderem darin erblickte Wilhelm Beck wie wohl viele seiner Zeitgenossen den Geist des Rechtsstaates in der neuen Verfassung.¹⁵⁵ Vielleicht wurde die Verwaltungsrechtspflege in der Formulierung deswegen derart augenfällig am Ende des Absatzes platziert. Das war nämlich ein entscheidender neuer Punkt. In Abkehr von der früheren blossen Verwaltungspflege wurde nun eine *Verwaltungsrechtspflege* bzw. Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen,¹⁵⁶ indem „sämtliche Entscheidungen und Verfügungen der Regierung dem Rechtsmittel der Beschwerde an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz“ (Art. 97 Abs. 1 LV) unterstellt wurden. Die sogenannte Verwaltungsbeschwerde-Instanz war das neu zu errichtende Verwaltungsgericht, das im Instanzenzug die in Wien gelegene politische Rekursinstanz ersetzte und im Verwaltungszug grundsätzlich zur höchsten ordentlichen Instanz wurde. Daneben kamen dem ebenfalls neu zu errichtenden Staatsgerichtshof (Art. 104–106 LV) noch einige besondere verwaltungsgerechtliche Funktionen¹⁵⁷ zu (Art. 104 Abs. 2 Satz 2 LV); hauptsächlich aber diente er dem Schutz verfassungsmässig gewährleisteter Rechte (Art. 104 Abs. 1 LV) und der Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Erlassen (Art. 104 Abs. 2 Satz 1 LV). Kurzum: „Mit der Schaffung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und des Staatsgerichtshofs sollte dem Rechtsstaat die Krone aufgesetzt werden: Staatliches Handeln wurde an Gesetze gebunden und unter richterliche Kontrolle gestellt.“¹⁵⁸

Auf dem beschriebenen verfassungsrechtlichen und organisatorischen Fundament der neuen Verfassung überliess es Art. 27 Abs. 1 LV dem Gesetzgeber, in einem ausführenden Gesetz alles fernerhin Nötige für eine prozessökonomische Verwaltungsgerichtsbarkeit zu regeln. Ebenso beauftragte ihn Art. 98 LV, nähere Bestimmungen unter anderem zum Verfahren vor der Verwaltungsbeschwerde-Instanz zu erlassen. Diese verfassungsmässigen Aufträge erledigte der Gesetzgeber alsdann mit dem Landesverwaltungspflegegesetz,¹⁵⁹ indem er sich bemühte, darin das gesamte liechtensteinische Verwaltungsverfahren zu kodifizieren.

5. Historische Justiz-/Behördenwirklichkeit

a) Gegenstand und Ziel

Zum Verfahrensrecht zählt neben der Verfahrensordnung auch die Organisation der zugehörigen Behörden, Instanzen und Gerichte. In der einen Richtung wirkt die bestehende Organisation als

¹⁵⁴ Die Formulierung des Art. 27 Abs. 1 LV basiert im Wesentlichen auf derjenigen des Art. 13 im Verfassungsentwurf von Wilhelm Beck (siehe SPRENGER, S. 345).

¹⁵⁵ O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht; vgl. BECK, Recht, S. 24. Vgl. SPRENGER, S. 349 m. w. N.

¹⁵⁶ SPRENGER, S. 342 und S. 349, je m. w. N.

¹⁵⁷ Siehe SPRENGER, S. 358–361 und S. 364–367.

¹⁵⁸ Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 57 und (fortgesetzt auf) S. 60.

¹⁵⁹ SPRENGER, S. 352 und S. 362.

limitierender Faktor bereits auf die Ausgestaltung der Verfahrensordnung. Die allerbeste Verfahrensordnung bleibt nämlich letztlich nutzlos, wenn sie nicht auf die organisatorische Einrichtung der Behörden und der Justiz abgestimmt ist oder diese nicht über genügend Ressourcen verfügen, um ihre Funktionen gemäss der Verfahrensordnung erfüllen zu können. Die Verfahrensordnung ist deshalb stets von vornherein zu Zugeständnissen an die organisatorischen Gegebenheiten genötigt. In der anderen Richtung bestimmen die organisatorischen Ressourcen die Justiz-/Behördenwirklichkeit, also die Art und Weise der praktischen Rechtsverwirklichung, die den Rechtssuchenden in ihren konkreten Fällen entgegentritt und mit der sie sich als rechtsunterworfenen Bürgerinnen und Bürger konfrontiert sehen. Die Justiz-/Behördenwirklichkeit fragt deswegen danach, inwiefern tatsächlich das materielle Recht auf vorgetragene Fälle auf dem Wege der Verfahrensordnung angewendet, Erkenntnisse ausgesprochen und diese notfalls zwangsweise durchgesetzt werden. Der Übergang zum Element der historischen Rechtsprechung¹⁶⁰ ist somit fließend. Die Justiz-/Behördenwirklichkeit fragt darüber hinaus danach, wie die Rechtsunterworfenen die Behörden und Gerichte wahrnehmen und mithin das Mass an Rechtsverwirklichung einschätzen. In diesen Zusammenhängen können beispielsweise die jährlichen Fall- und Erledigungszahlen einer Behörde, die durchschnittliche Erledigungsdauer, das Budget, der Personalbestand und deren Veränderungen im Laufe der Zeit, ebenso aber auch die Kritik Einzelner anhand konkreter Fälle aufschlussreich sein.

Aufgrund dieser *Wechselwirkung* zwischen Verfahrensordnung und Organisation lässt sich fragen, inwiefern eine Verfahrensordnung, die passend zu einer bestimmten behördlichen oder gerichtlichen Organisation geschaffen wurde, zweckentsprechend geändert werden muss, falls sich im Laufe der Zeit diese Organisation wesentlich verändert. Dasselbe gilt in umgekehrter Richtung. Indem das historisch-kritische Verständnis diejenigen Punkte aufzeigt, bei denen der historische Gesetzgeber auf eine Abstimmung zwischen Verfahrensordnung und Organisation bedacht war, gewinnt man *Anhaltspunkte* dafür, wo sich Veränderungen in der Verfahrensordnung auf die Organisation auswirken und wo dies daher besonders berücksichtigt werden muss. Das Zusammenspiel zwischen Verfahrensordnung und Organisation ist auch dann genau zu betrachten, falls *Defizite* in der Praxis auftreten, denn es fragt sich, ob diese wirklich immer nur der Verfahrensordnung anzulasten und über sie zu beheben sind oder ob sie nicht vielmehr (zumindest auch) von organisatorischen Ursachen herrühren und (zumindest auch) organisatorisch behoben werden müssen.

b) Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz

Der historische Gesetzgeber sah sich in Liechtenstein mit einer Behördenwirklichkeit konfrontiert, welche ihm organisatorische Zugeständnisse abnötigte, welchen sich wiederum das Landesverwaltungspflegegesetz als Verfahrensordnung fügen musste. Daraus haben sich im Laufe der Zeit gewisse Besonderheiten ergeben, die heutzutage unzeitgemäss anmuten, allerdings historisch in der beschriebenen Kaskade ihre Erklärung finden.

¹⁶⁰ Siehe unten unter III./6./a).

aa) Fehlende personelle und fachliche Ressourcen

Welche Justiz-/Behördenwirklichkeit der historische Gesetzgeber damals antraf, widerspiegeln zum Beispiel die statistischen Angaben auf Seiten der Anwaltschaft: 1913 gab es in Liechtenstein noch keine hier ansässigen Rechtsanwälte, sondern lediglich vier Rechtsagenten, also Praktiker ohne rechtswissenschaftliches Studium, die Parteien vor Gericht vertraten.¹⁶¹ (Es sei daran erinnert,¹⁶² dass paradoxerweise das Verfahren vor der politischen Rekursinstanz in Wien zwangsläufig als Aktenverfahren ohne öffentliche oder mündliche Verhandlung ausgelegt war, da eine solche aufgrund der geographischen Entfernung zum Lande nicht praktikabel gewesen wäre.¹⁶³ Mit anderen Worten war bzw. wäre der Laie faktisch auf professionelle Rechtsvertreter zum Verfassen von Schriftsätzen angewiesen gewesen. Abgesehen von den Rechtsagenten fehlten diese Rechtsvertreter indessen, was wiederum dem damals virulenten Problem der sogenannten Winkelschreiberei Vorschub geleistet haben dürfte. – Man kann angesichts dieser Sach- und Rechtslage durchaus von einem Systemversagen sprechen.) Nachdem 1914 Dr. Wilhelm Beck, der Rechtswissenschaften studiert und promoviert hatte, in Gerichts- und Verwaltungssachen die Befugnis zur Parteienvertretung erhalten hatte, gründete er 1918 die erste liechtensteinische Rechtsanwaltskanzlei.¹⁶⁴ Die zweite Rechtsanwaltskanzlei, gegründet von Dr. Ludwig Marxer, folgte sodann 1925.¹⁶⁵ In der damaligen Justiz herrschte ein ähnliches Bild: Abgesehen von den vom Landtag gewählten Schöffenrichtern stammten bis 1921 die vom Fürsten allein ernannten rechtskundigen Richter allesamt aus Österreich.¹⁶⁶ Auch nach Inkrafttreten der Verfassung von 1921 und den durch sie bewirkten Änderungen benötigte Liechtenstein weiterhin ausländische Richter, die nun zum Teil aber auch aus der Schweiz rekrutiert wurden.¹⁶⁷ Alles in allem zeigt dieses Bild pars pro toto, dass damals in Liechtenstein horrender Mangel an personellen und fachlichen Ressourcen herrschte.

bb) Kleiner Verwaltungsapparat

Gerade in organisatorischer Hinsicht bezweckte das Landesverwaltungspflegegesetz die Umsetzung mancher Bestimmungen, die die neue Verfassung von 1921 aufgestellt hatte.¹⁶⁸ Den Rahmen setzte dabei die dargestellte Behördenwirklichkeit, besonders in personeller und fachlicher Hinsicht, unverrückbar fest. Ohnehin war der Landtag seit 1862, was die liechtensteinische Justiz-/Behördenorganisation betraf, stets auf Niedrighaltung der Kosten bedacht gewesen und hatte sich in Zweifelsfällen statt für die teure, aber konsequente Lösung jeweils für die kostengünstigere, pragmatische Lösung entschieden.¹⁶⁹ So heisst es beispielsweise in der Verordnung zur Trennung

¹⁶¹ DELLE-KARTH, S. 38.

¹⁶² Siehe oben unter III./4./b)/aa) und bb).

¹⁶³ Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 56.

¹⁶⁴ DELLE-KARTH, S. 38.

¹⁶⁵ DELLE-KARTH, S. 38.

¹⁶⁶ Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 57.

¹⁶⁷ Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 60 m. w. H.

¹⁶⁸ O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht.

¹⁶⁹ Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), S. 56 m. N. – Zu entsprechenden Sparbemühungen bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts siehe VOGT, Verwaltungsstruktur, S. 64–66, S. 90 und zusammenfassend S. 124 f.

von Justiz und Verwaltung¹⁷⁰ von 1871 eingangs, dass diese Trennung geschehen solle, „ohne jedoch dieserwegen die Landeskasse mehr als bisher zu belasten“ (Ziff. 1 TV). In diesem Sinne war man schon immer bestrebt gewesen und war man auch nach Inkrafttreten des Landesverwaltungspflegegesetzes fortwährend darum bemüht, den Verwaltungsapparat so klein als möglich zu halten und ihn haushälterisch zu führen. Im dringlich erklärten Abbaugesetz¹⁷¹ betreffend die Landesverwaltung, das auf eine parlamentarische Interpellation¹⁷² hin einige Monate nach Erlass des Landesverwaltungspflegegesetzes im Dezember 1922 folgte, zeugen die ergriffenen Massnahmen¹⁷³ hiervon. Darunter fand sich beispielsweise eine grundsätzliche „Aufnahmesperre“ für neue, festangestellte Beamte (vgl. Art. 2) sowie ein „Zwangsabbau“¹⁷⁴ bestehender Verwaltungsangestellter (Art. 3 Abs. 1) in Verbindung mit einer entschädigungslosen¹⁷⁵ Erhöhung der Arbeitszeit der verbleibenden Verwaltungsangestellten (Art. 4). Solchem Einsparungszwang unterwarf sich der historische Gesetzgeber des Landesverwaltungspflegegesetzes. Er nahm die Kleinheit der liechtensteinischen Verwaltungsorganisation als *unabänderliche Prämisse* hin, denn er erkannte, dass er im neuen Verwaltungsverfahrenrecht, wollte er es praxistauglich machen, unbedingt den „liechtensteinischen Verwaltungseigentümlichkeiten und Einrichtungen gerecht werden“¹⁷⁶ musste.¹⁷⁷ Aufgrund der Verfassung von 1921 sollte nunmehr die Verwaltung und ihr Instanzenzug gänzlich im Inland situiert und möglichst mit Liechtensteinern besetzt werden. Der Gesetzgeber befand sich deswegen im Dilemma zwischen organisatorischem Ausbau einerseits und Sparzwang andererseits und sah sich dementsprechend zu Zugeständnissen genötigt.

cc) Fokus auf Regierung

Ein Zugeständnis an die Ressourcenknappheit und den folglich derart kleinen Verwaltungsapparat war es, dass der Fokus der Verwaltung generell fast ausschliesslich auf die *Regierung* gerichtet war. Sie stand infolgedessen organisatorisch auch im Zentrum des neuen Landesverwaltungspflegegesetzes. Damals bedeutete in Liechtenstein „Regierung“ nicht so sehr „Führung der Verwaltung“, sondern vielmehr „Verwaltungstätigkeit“ selbst.¹⁷⁸ Denn die Regierung befasste sich mit „normaler Verwaltungstätigkeit auf unterster Ebene.“¹⁷⁹ Sie war – wie Ludwig Marxer in seiner

¹⁷⁰ Siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LGBL. 1871 Nr. 1, Verordnung Trennung 1871.

¹⁷¹ Siehe im Quellen-, Materialien- und Gesetzesverzeichnis unter LGBL. 1922 Nr. 36, Abbaugesetz.

¹⁷² Siehe LI LA LTA 1922/L24, Interpellation 9. Dezember 1922, und dazu LTP 1922/206-208, Landtagssitzung 9. Dezember 1922, S. 2, sowie LI LA LTA 1922/L24, Interpellationsbeantwortung; siehe auch LTP 1922/209-213, Landtagssitzung 20. Dezember 1922, S. 1–5, zur detaillierten Beratung des Abbaugesetzes im Landtag.

¹⁷³ Siehe zu Einzelheiten bereits LI LA LTA 1922/S03, Finanzkommission 17. März 1922, S. 2–4.

¹⁷⁴ In der Folge wurden mittels Kündigungen und interner Versetzungen gesamthaft vier Stellen in der Landesverwaltung abgebaut (siehe O. Na. vom 23.01.1923, S. 1, Abbau).

¹⁷⁵ Zur damals prekären Lohnsituation sowie Lohnreduktionen der Landesangestellten und Lehrer siehe L. Vo. vom 18.01.1922, S. 1 f., Lohneinbussen.

¹⁷⁶ O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht.

¹⁷⁷ Vgl. O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht.

¹⁷⁸ Vgl. PAPPERMANN, S. 48–50 m. w. H.

¹⁷⁹ PAPPERMANN, S. 49 m. w. N.

staatswissenschaftlichen Dissertation von 1924 feststellte – nicht „nur die oberste Verwaltungsbehörde – sie ist überhaupt die Verwaltungsbehörde“¹⁸⁰. Von was für einem bescheidenen Geschäftsanfall man bei der Schaffung des Landesverwaltungspflegegesetzes ausging,¹⁸¹ widerspiegelt Art. 78 LV in der Stammfassung, nach welchem „[d]ie *gesamte* [!] Landesverwaltung, mit Ausnahme der Schulangelegenheiten, [...] durch die [...] Kollegialregierung in Gemässheit der Bestimmungen dieser Verfassung und der übrigen Gesetze besorgt“ werden sollte. Ebenso statuierte Art. 1 Abs. 1 LVG, dass grundsätzlich „[d]ie zur Erledigung von Verwaltungssachen im Sinne dieses Gesetzes berufenen Verwaltungsbehörden [...] die Regierung und die Verwaltungsbeschwerdeinstanz und deren Hilfsorgane“ waren. Die Regierung selbst war ein Gremium von lediglich drei Personen, wobei bis zum Jahr 1933 das einzige vollamtlich tätige Mitglied der Landesverweser/Regierungschef war; ab 1933 war dann auch der Regierungschefstellvertreter vollamtlich tätig.¹⁸² Während also Art. 78 LV der Regierung die Ausführung der gesamten Landesverwaltung übertrug, stellte ihr Art. 83 LV lediglich einen festen Verwaltungsapparat zur Verfügung, wie er seit der Konstitutionellen Verfassung von 1862 bestanden hatte und aus Kostengründen absichtlich schlank gehalten worden war.¹⁸³ Seither waren in leitender Stellung lediglich eine Handvoll aus dem Ausland stammende, fachmännische Beamte tätig gewesen, so nebst dem Landesverweser der Landeskassenverwalter, der Landesforstmeister, der Landestechniker (sowie der Landrichter).¹⁸⁴

Im Grossen und Ganzen sollte dieser Personalbestand gemäss Art. 78 LV in Verbindung mit Art. 83 LV aus Rücksichten auf die Kosten weiterhin so moderat bleiben. Die gemäss Art. 83 LV der Regierung beigegebenen Verwaltungsbeamten und die nötigenfalls im Einvernehmen mit dem Landtag zu bestellenden Fachleute sollten zwar zur Entlastung der Regierung beitragen.¹⁸⁵ Bereits im Dezember 1922 wies die Regierung in ihrer Interpellationsbeantwortung zum Verwaltungsabbau denn auch darauf hin, dass sie damit beschäftigt sei, „auf Grund des neuen Verwaltungspflegegesetzes eine Verteilung der Geschäfte an die Fachbeamten zur Erledigung im eigenen Wirkungskreis vorzunehmen, um so den Betrieb zu vereinfachen und ein rasches Arbeiten zu ermöglichen [sic!].“¹⁸⁶ Dies alles vermochte aber am Umstand nichts zu ändern, dass infolge des klein dimensionierten Verwaltungsapparates vor allem künftighin „eine vernünftige Verwaltungsorganisation unmöglich“¹⁸⁷ war. Aufgrund der Kleinheit Liechtensteins war eine Verwaltungsapparatur mit oberen, mittleren und unteren Instanzen damals durchaus noch nicht nötig.¹⁸⁸ Doch die organisatorische Fixierung auf die Regierung sollte sich im Laufe der Zeit als nachteilig erweisen, da

¹⁸⁰ MARXER, S. 66, Hervorhebung im Original. Der Hinweis auf diese Stelle findet sich bei PAPPERMANN, S. 49. Vgl. VON IN DER MAUR, S. 12.

¹⁸¹ Dieser Hinweis findet sich bei VOGT, Landesverwaltung, S. 478.

¹⁸² VOGT, Regierung, S. 747.

¹⁸³ PAPPERMANN, S. 99.

¹⁸⁴ VOGT, Landesverwaltung, S. 480. Vgl. auch BECK, Recht, S. 26 f. mit einem Überblick des Verwaltungsapparates aus dem Jahr 1912.

¹⁸⁵ LTP 1922/019-24, Landtagssitzung 11. April 1922, S. 1.

¹⁸⁶ LI LA LTA 1922/L24, Interpellationsbeantwortung.

¹⁸⁷ PAPPERMANN, S. 99.

¹⁸⁸ PAPPERMANN, S. 49 und S. 99.

sie bei Anschwellen des Geschäftsanfalles und Wachstumsbedarf der Verwaltung organisatorisch keine sinnvollen Erweiterungsmöglichkeiten bot.

dd) Ämter, Kommissionen, Beiräte

Da neben den Gemeinden „als einzige staatliche Verwaltungsbehörde die Regierung“¹⁸⁹ vorgesehen war, errichtete und entwickelte sie infolge der ansteigenden Arbeitslast ziemlich rasch ein System mit sie unterstützenden „einzelnen Ämtern, Kommissionen und Beiräten“¹⁹⁰. Diese wurden ihr vorerst offenbar fraglos zugestanden, da sie organisationsrechtlich vermeintlich noch zur verwaltenden Regierung selbst zählten und aus deren Sicht bloss als unterstützende Erweiterungen, nicht aber als verselbständigte Stellen qualifiziert wurden. Diese Ansicht überzeugte indes im Laufe der Zeit immer weniger, zumal es auch an einer unmittelbaren Rechtsgrundlage zur Schaffung solcher Ämter, Kommissionen und Beiräte in der Verfassung fehlte (vgl. Art. 83 i. V. m. Art. 94 Abs. 2 LV). Ein Gutachten des Staatsgerichtshofes im Jahre 1961 fiel denn auch zuungunsten der Einrichtung derartiger Kommissionen aus, weshalb daraufhin Art. 78 LV eine Neufassung¹⁹¹ erfuhr und künftig als Rechtsgrundlage dienen konnte:¹⁹² Gemäss dem neuen Absatz 2 durften „[d]urch Gesetz oder kraft gesetzlicher Ermächtigung [...] bestimmte Geschäfte einzelnen Amtspersonen, Amtsstellen oder besonderen Kommissionen, *unter Vorbehalt des Rechtszuges an die Kollegialregierung* [!], zur *selbständigen Erledigung* übertragen werden“ und gemäss Absatz 3 durften sogar sogenannte besondere (Beschwerde-)Kommissionen eingerichtet werden, welche anstelle der Kollegialregierung zweitinstanzlich über Beschwerden entschieden. Daraus entstand in den verschiedenen verwaltungsrechtlichen Bereichen mit der Zeit ein „unübersichtliches Unter-, Neben- und Miteinander“¹⁹³ diverser Stellen, gewachsen aus der Regierung wie einer Hydra, jedoch aufgrund besonderer gesetzlicher Grundlage selbständig handelnd, womit für den zunehmenden Geschäftsanfall eine organisatorische Abhilfe geschaffen wurde. Diese führte später zur organisationsrechtlich festgeschriebenen Ordnung im Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Staates¹⁹⁴ von 1973, welches die Organisation aller der Regierung nachgeordneten Dienststellen der Landesverwaltung regelte (Art. 1).

Allerdings behielt das alles den Charakter einer, wenngleich nunmehr gesetzlich etablierten *organisatorischen Behelfslösung*. Problematisch daran war, dass die organisationsrechtlichen Bestimmungen über verschiedene Spezialgesetze verteilt waren und fortan Rechtszersplitterung herrschte. Das bedeutete ein Abdriften vom Kodifikationsgedanken des Landesverwaltungspflegegesetzes, welches grundsätzlich darauf ausgelegt war, dasungsverfahren insgesamt und einheitlich zu regeln. Problematisch daran war ferner, dass neue behördliche Instanzen geschaffen wurden, die neuerdings verselbständigte dezentrale Gegenpole zur zentralen Regierung bildeten und irgendwie in den Instanzenzug integriert werden mussten. So oder so bedeutete dies ein Abrücken vom Konzept des Landesverwaltungspflegegesetzes, gemäss welchem der organi-

¹⁸⁹ PAPPERMANN, S. 49.

¹⁹⁰ PAPPERMANN, S. 49 m. w. N.

¹⁹¹ Siehe LGBl. 1964 Nr. 10.

¹⁹² PAPPERMANN, S. 99 m. w. H.

¹⁹³ PAPPERMANN, S. 99.

¹⁹⁴ LGBl. 1973 Nr. 41. Siehe auch den Ämterplan von 1975 (LGBl. 1976 Nr. 17).

satorische Fokus auf der Regierung lag und der Instanzenzug mit der Regierung und der Verwaltungsbeschwerde-Instanz – tertium non datur – zweistufig angelegt war. Zumindest dem drohenden Bedeutungsverlust der Regierung durch Schaffung neuer selbständiger behördlicher Stellen versuchte der Gesetzgeber gegenzusteuern, indem er die Regierung in der Regel im Instanzenzug vor dem Verwaltungsgericht zwischenschaltete und ihn dadurch um eine Instanz erweiterte, wie aus Art. 78 Abs. 2 LV in seiner neuen Fassung deutlich hervorgeht („unter Vorbehalt des Rechtszuges an die Kollegialregierung“). Hiermit aber entfernte er sich hinsichtlich des Instanzenzuges organisatorisch vollends von der konzeptuellen Konsistenz des Landesverwaltungspflegegesetzes, so dass zwischen Organisation und Verfahrensordnung fortan ein Riss klaffte. Nachdem dieser Schritt beim Instanzenzug erst einmal getan war, verfiel die organisationsrechtliche Ausgestaltung des Verwaltungsrechtsschutzes mit neu geschaffenen Instanzen gänzlich einem gesetzgeberischen Belieben und führte in verschiedenen Bereichen zu ganz verschiedenen, systematisch allesamt inkonsistenten Regelungen. Die Hintergründe dieser Entwicklung sollen im Folgenden dargelegt werden.

ee) Regierung als Zweitinstanz

Konzeptuell war das Landesverwaltungspflegegesetz als *Verfahrensordnung* in Verwaltungsangelegenheiten des Landes grundsätzlich¹⁹⁵ auf einen zweistufigen ordentlichen Instanzenzug ausgerichtet: Die Regierung (bzw. die ihr zuzurechnende unselbständige Amtsperson) verfügte oder entschied in erster Instanz (Art. 2 Abs. 1 LVG), sodann konnte die Verwaltungsbeschwerde-Instanz im Beschwerdezug angegangen werden (Art. 2 Abs. 3 LVG). Die beschriebene organisatorische Behelfslösung mit vorgelagerten Ämtern, Kommissionen und Beiräten, der man sich notgedrungen zur Bewältigung des steigenden Geschäftsanfalles bediente, zeitigte nun aber Auswirkungen auf den Instanzenzug. Indem die Regierung in bestimmten Bereichen selbständig waltende Ämter und Kommissionen einsetzte, kam im grundsätzlich zweistufigen Instanzenzug eine weitere Instanz hinzu. Für jene Bereiche stellte sich die Frage, inwiefern der Instanzenzug modifiziert werden sollte. Denkbar waren folgende Varianten:

- (i) zweistufig: die Regierung, lediglich verwaltungsintern unterstützt vom Amt oder von der Kommission, bleibt weiterhin verfügende/entscheidende Erstinstanz, die Verwaltungsbeschwerde-Instanz als Verwaltungsgericht bleibt sodann die einzige Rechtsmittelinstanz;
- (ii) zweistufig: anstelle der Regierung und ohne ihr Mitwirken verfügt/entscheidet das Amt oder die Kommission völlig selbständig als Erstinstanz, die Verwaltungsbeschwerde-Instanz als Verwaltungsgericht fungiert sodann als einzige Rechtsmittelinstanz;
- (iii) dreistufig: das Amt oder die Kommission verfügt/entscheidet als Erstinstanz, sodann geht der Beschwerdeweg an die Regierung (bzw. an ihrer statt an eine besondere [Beschwerde-] Kommission) als Zweitinstanz und schliesslich an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz als Verwaltungsgericht in dritter Instanz.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Abgesehen von Gemeindesachen, dem Staatsgerichtshof als Verwaltungsgerichtshof oder besonderen gesetzlichen Ausnahmen.

¹⁹⁶ Vgl. PAPPERMANN, S. 99 f. m. w. H. und umfassenden Aufzählungen.

Der liechtensteinische Gesetzgeber hat Variante (ii) nirgends umgesetzt, wohl weil dadurch das Amt oder die Kommission gegenüber der Regierung übermässig verselbständigt worden wäre, ohne dass der Regierung irgendeine Einwirkungsmöglichkeit auf konkrete strittige Fälle gehabt hätte. Variante (i), der Standardfall gemäss dem Konzept des Landesverwaltungspflegegesetzes, wurde vom Gesetzgeber zuweilen beibehalten, obwohl gerade diese Variante zur Überlastung der Regierung geführt und nach einer Abhilfe im Sinne wirklich völlig selbständiger Erledigungen durch vorgelagerte Behörden verlangt hatte. In der überwiegenden Zahl der Fälle allerdings entschied der liechtensteinische Gesetzgeber sich für Variante (iii).¹⁹⁷

Bei Variante (iii) konnte, wie im neu gefassten Art. 78 Abs. 2 LV festgehalten, einerseits die Regierung entlastet werden, indem den Amtspersonen, Amtsstellen oder Kommissionen etliche Verwaltungssachen zur „*selbständigen Erledigung*“ im umfassenden Sinne, das heisst zur Entgegennahme, Erhebung, Behandlung sowie zur Entscheidung/Verfügung, zugewiesen wurden. Andererseits bewahrte der Gesetzgeber ebendort mit der Wendung „*unter Vorbehalt des Rechtszuges an die Kollegialregierung*“ die Regierung vor einer Bedeutungseinbusse. Das Landesverwaltungspflegegesetz verwehrte es ihr nämlich grundsätzlich, in einem konkreten Fall auf die Erledigung durch eine selbständige vorgelagerte Behörde Einfluss zu nehmen (vgl. Art. 2 Abs. 4 und 6 LVG). Infolgedessen hätte sie, wenngleich mit dem Gewinn einer Entlastung, gegenüber den selbständig handelnden Behörden an Kontrollbefugnis eingebüsst und bloss noch generell richtungsweisend beispielsweise über interne Dienstanweisungen die Fallentscheidungen vorsehen können. Demgegenüber stellte der Vorbehalt des Rechtszuges an die Regierung nun unmissverständlich sicher, dass sie zu einer (weiteren, ordentlichen, reformatorischen) Instanz im Instanzenzug wurde und so in einzelnen Fällen, die vor sie gelangten, konkret korrigierend eingreifen konnte. Ein solches Eingreifen war in Fällen, bei denen die vorgelagerte Behörde alles rechtlich einwandfrei und zur Zufriedenheit der Rechtsunterworfenen selbständig erledigte, nicht nötig und die Regierung insofern entlastet. Es war hingegen erforderlich in jenen Fällen, bei denen die Rechtsunterworfenen mit der selbständigen Erledigung durch die vorgelagerte Behörde nicht einverstanden waren; diesfalls eröffnete ihnen Art. 78 Abs. 2 LV den Rechtszug an die Regierung. Den Rechtsunterworfenen gewährleistete dies, dass sie mit ihrem Anliegen bei Bedarf im verwaltungsrechtlichen Instanzenzug an die Regierung gelangen konnten, die seit jeher das Herz- und Kernstück der liechtensteinischen Verwaltung bildete und von der Bevölkerung auch als solches wahrgenommen wurde. Der Regierung ihrerseits garantierte es, dass die umstrittenen, heiklen Fälle auch an sie herangetragen wurden und sie die betreffenden Verfügungen/Entscheidungen der selbständigen Ämter und Kommissionen zur Kenntnis nehmen sowie bestätigen oder – dies war am wichtigsten – nötigenfalls korrigieren konnte. So wurde verhindert, dass heikle Fälle im Instanzenzug von der vorgelagerten selbständigen Behörde an der Regierung vorbei direkt an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz gelangten, ohne dass die Regierung darauf hätte Einfluss nehmen können. (Eine bewusste Ausnahme hiervon, das heisst eine gezielte Auslassung bzw. Ersetzung der Regierung

¹⁹⁷ Zum vorangehenden Absatz siehe PAPPERMANN, S. 99 f.

im Instanzenzug, bildeten später in spezifischen Bereichen die besonderen [Beschwerde-]Kommissionen gemäss Art. 78 Abs. 3 LV, welche anstatt der Regierung zweitinstanzlich über Beschwerden entschieden, ehe der Weiterzug an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz offenstand.)

Die beschriebene Variante (iii) wurde in Gemeindesachen teilweise sogar noch zum vierstufigen Instanzenzug ausgebaut (vgl. Art. 2 Abs. 1 LVG), so dass sich in gewissen Fällen zwei Gemeindevinstanzen und darauf die Regierung mit einer Sache befassten, ehe sie an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz gelangen konnte.¹⁹⁸ Variante (iii) hatte übrigens einen Vorläufer bereits in der Amts-Instruktion von 1862, welcher zufolge die Regierung in ihrem Zuständigkeitsbereich als Zweitinstanz fungierte, wenn zuvor eine ihrer Unterinstanzen, wo dies vorgesehen und zulässig war, selbständig verfügt hatte (§ 53 A-I); in letzter Instanz amtierte damals noch die fürstliche Hofkanzlei in Wien qua politische Rekursinstanz.¹⁹⁹

Vor dem Hintergrund des kleinen liechtensteinischen Verwaltungsapparates vor und um 1922, wo sich die Verwaltungsarbeit, die Verfügung in Verwaltungssachen und letztlich die politische Verantwortlichkeit im weitesten Sinne konzeptgemäss bei der Regierung konzentrierte, wird verständlich, weshalb sie auch Jahrzehnte später noch diesem Konzept gemäss im Sinne der Variante (iii) vielfach als verwaltungsinterne Zweitinstanz zwischengeschaltet wurde. Nur so konnte sie, unter Nutzung des Vorteils einer Entlastung durch vorgelagerte selbständige Ämter und Kommissionen, diese ihre Funktionen trotz deren Einrichtung künftighin weiter ausüben und entsprechend eingreifen. Nur so konnte sie dem Konzept des Landesverwaltungspflegegesetzes konsequent treu bleiben und weiterhin das Kernstück und das Zentrum der Verwaltung bilden. Bei ihr sollte nach wie vor die Verantwortung der Verwaltung liegen. Sie sollte wie bisher das Gegenüber des einzelnen Bürgers im Verwaltungsverfahren bleiben, und zwar infolge der Kleinheit der Verwaltung auch ein unmittelbar zugängliches und gegebenenfalls direkt ansprechbares, in den liechtensteinischen Regierungsmitgliedern geradezu personifiziertes Gegenüber. Diesen Grundgedanken des Landesverwaltungspflegegesetzes erachtete man als unantastbar. Er war in den politischen Wirren vorgängig zur Verfassung von 1921 hart umkämpft und in ihr schliesslich errungen worden. Aus ihm erklärt sich auch, weshalb in der Verfassung von 1921 so viel Wert darauf gelegt worden war, das Regierungskollegium volks- und bürgernah mit Liechtensteinern zu besetzen, seien sie auch nicht (alle) Verwaltungsfachmänner oder Juristen. Und daraus wird wiederum verständlich, weshalb man bei der Schaffung des Landesverwaltungspflegegesetzes – obschon mit zweifelhaftem Erfolg²⁰⁰ – so sehr darauf bedacht gewesen war, es textlich möglichst einfach zu gestalten und möglichst alle Fallkonstellationen zu erwähnen, so dass auch ein Nicht-Fachmann es anwenden konnte.²⁰¹ Zugunsten der Beibehaltung eines Grundgedankens der Verfassung von 1921, nämlich einer organisatorisch und politisch zentralen Regierung, war man bereit, andere

¹⁹⁸ Ein Beispiel findet sich bei SPRENGER, S. 363 f.

¹⁹⁹ Siehe oben unter III./4./b)/bb).

²⁰⁰ Paradoxerweise bewirkte gerade dieses Bestreben, dass das Landesverwaltungspflegegesetz schwer lesbar, übermässig redundant und unübersichtlich wurde und es sich zum „umfangreichsten Verwaltungsverfahrensgesetz der deutschsprachigen Länder“ (KLEY, S. 318) auswuchs (KLEY, S. 23 und S. 318). Es verlangt heute dem Rechtsanwender in einer völlig veränderten Umwelt noch umso mehr ab, wenn er sich darin zurechtfinden will.

²⁰¹ O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht. KLEY, S. 22 f. und S. 318.

konzeptuelle Überlegungen des Landesverwaltungspflegegesetzes als Verfahrensordnung preiszugeben, namentlich den zweistufigen Instanzenzug. Die Abkehr vom Konzept des zweistufigen Instanzenzuges hin zu einem dreistufigen mit zwei behördlichen Instanzen nahm man im Gegenzug zur Aufrechterhaltung einer organisatorisch und politisch zentralen Regierung in Kauf.

Angesichts dieser Überlegungen wird der heutzutage fragwürdige Umstand, dass die Regierung in vielen Fällen als verwaltungsinterne Zweitinstanz fungiert und dadurch der Instanzenzug verlängert und „politisiert“ wird, verständlich. Die Begründungskette zieht sich von der personellen und fachlichen Ressourcenknappheit in Liechtenstein und entsprechenden Sparbemühungen seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts über den kleinen Verwaltungsapparat mit Fokus sämtlicher Verwaltung auf der Regierung hin zur Errichtung eines zweistufigen Instanzenzuges von der Regierung an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz in der Verfahrensordnung des Landesverwaltungspflegegesetzes 1922. Infolge immensen Anstiegs der Verwaltungsgeschäfte in den folgenden Jahrzehnten schuf man zu deren Bewältigung als Unterstützung für die Regierung auf der organisatorischen Seite behelfsweise Ämter, Kommissionen und Beiräte. Andererseits blieb man in der Verfahrensordnung dem Konzept verhaftet, dass die Verantwortung weiterhin bei der Regierung verbleiben und sie nach wie vor das organisatorische Kernstück der Landesverwaltung bleiben sollte. Sie wurde zur Aufrechterhaltung dieses Konzepts folglich in der Regel als verwaltungsinterne Zweitinstanz vor der Verwaltungsbeschwerde-Instanz zwischengeschaltet, womit indessen der ebenfalls konzeptuelle zweistufige Instanzenzug aufgegeben und im Laufe der Zeit schrittweise völlig durchlöchert wurde.

ff) Wechselwirkung zwischen Organisation und Verfahren

Obwohl das Landesverwaltungspflegegesetz als Verfahrensordnung durchaus Vorschriften zur Organisation, zum Instanzenzug und zur Zuständigkeit in sich vereint, blieb es an sich in den genannten Zusammenhängen unangetastet. In seiner Stammfassung scheinen keine Kommissionen im oben beschriebenen Sinne auf und auch später fanden solche²⁰² keinen Eingang. Die organisationsrechtlichen Änderungen erfolgten verstreut in spezialgesetzlichen Regelungen und überlagerten das Landesverwaltungspflegegesetz und den darin konzeptuell vorgesehenen zweistufigen Instanzenzug von dort aus. Es zeigt sich, dass man in der *Verfahrensordnung* zwar dem damaligen Konzept einer dominierenden Regierung treu blieb, dabei aber *organisatorisch* durch Schaffung einer Vielzahl vor- und nebengeordneter Stellen das Gesamtkonzept durch eine systemwidrige Erweiterung zunächst der Regierung und alsdann des Instanzenzuges schrittweise aushöhlte (und unter praktischem Druck aushöhlen musste), es letztlich dadurch aber ad absurdum führte. Hieran wird die *Wechselwirkung* zwischen Verfahrensordnung und Organisation ersichtlich. Beide bedingen sich gegenseitig und müssen aufeinander abgestimmt sein, damit keine Systemwidrigkeiten oder gar Inkompatibilitäten auftreten. Bei Veränderungen auf Seiten der Organisation sollten demnach stets auch Anpassungen auf Seiten der Verfahrensordnung erwogen und umgesetzt werden, und vice versa. Das wurde beim Landesverwaltungspflegegesetz hinsichtlich

²⁰² Sehr wohl finden sich im Gegensatz dazu im Landesverwaltungspflegegesetz in der heutigen Fassung aber die gemäss dem neuen Art. 78 Abs. 3 LV anstelle der Kollegialregierung eingesetzten sogenannten „besonderen (Beschwerde-)Kommissionen“, welche an ihrer statt über Beschwerden entscheiden. Sie werden in Art. 2 Abs. 3 LVG, Art. 90 Abs. 1 LVG und Art. 103a LVG genannt.

des Instanzenzuges zulasten der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit versäumt und eine unübersichtliche wie unverständliche Rechtszersplitterung hingenommen.

Ins Grundlegende gewendet, stellt sich aufgrund des Gesagten noch eine *Folgefrage*: Das Landesverwaltungspflegegesetz insgesamt wurde ursprünglich massgeschneidert für einen kleinen Verwaltungsapparat von Nicht-Fachleuten, welche anfangs einen überschaubaren Kreis an Aufgaben zu betreuen hatten. All diese Verhältnisse haben sich mittlerweile grundlegend gewandelt. Inzwischen ist der liechtensteinische Verwaltungsapparat auf ein Vielfaches seiner ursprünglichen Grösse angewachsen, etliche Spezialisten sind darin tätig, der Geschäftsanfall übersteigt alle Vorstellungen des historischen Gesetzgebers. Die Frage ist daher nun generell, ob eine Verfahrensordnung wie das Landesverwaltungspflegegesetz, welche auf Kleinheit der Verwaltung und organisatorischem Schwergewicht bei der Regierung ausgerichtet wurde, überhaupt noch unverändert fortbestehen kann. Anders ausgedrückt, geht es auch hier um die Frage der Kompatibilität zwischen Verfahrensordnung und Organisation *de lege lata* bzw. um die Frage, inwiefern diese beiden *de lege ferenda* abhängig voneinander reformiert werden müssen und können. Um hierbei die neuralgischen Punkte zu erkennen, an denen Verfahrensordnung und Organisation zusammenhängen, sei dem heutigen Gesetzgeber ein historisch-kritisches Verständnis des Verwaltungsverfahrensrechts wärmstens anempfohlen.

6. Historische Rechtsprechung

a) Gegenstand und Ziel

Ein Verfahrensrecht ist nur dann von guter Qualität, wenn es praxistauglich ist und die Praxis sich auch darauf einlässt und dabei mit ihm so umgeht, wie der Gesetzgeber es beabsichtigt hat. Die Praxis bildet folglich den Prüfstein, an welchem sich insbesondere die Verfahrensordnung zu bewähren hat. Inwiefern dies glückt, lässt sich anhand der Rechtsprechung ablesen. Unter historischer Rechtsprechung ist jene Rechtsprechung zu verstehen, welche der Schaffung des Verfahrensrechts voranging sowie jene aus den ersten Jahren nach dessen Inkrafttreten. Das Untersuchungsmaterial bilden die Urteile oder Beschlüsse vorzugsweise der Höchstinstanzen im (ausser-)ordentlichen Instanzenzug, bisweilen aber auch zugängliche Verfügungen oder Entscheidungen unterer Instanzen. Allein schon das Volumen der historischen Rechtsprechung und seine Entwicklung im besagten Zeitraum sagt viel darüber aus, wie ein Verfahrensrecht in praxi verwirklicht oder eben gerade nicht verwirklicht wurde und veranlasst letzterenfalls dazu, nach Gründen dafür zu fahnden.

Die Rechtsprechung ist im Grossen als Faktor im Spannungsdreieck der *Rechtsentwicklung* neben der Gesetzgebung sowie der Forschung und Lehre zu berücksichtigen; unter Umständen gehen von ihr wesentliche Impulse für die Rechtsentwicklung aus und, falls dem so ist, gilt es dies herauszustellen. Im Kleinen lässt sich anhand der historischen Rechtsprechung zum Beispiel erkennen, auf welche Weise das Verfahrensrecht in *einzelnen Fällen* angewendet wurde, welche Streitfragen sich ergaben und wo sich eine gefestigte Praxis eingestellt hat. Verfahrensrechtliche *Missstände* zeigen sich erfahrungsgemäss am schnellsten und deutlichsten in der Rechtsprechung, wenn sie korrigierend einzugreifen genötigt ist. Nicht zu vernachlässigen ist demgegenüber auch

das Argumentum ex tacendo: Überall dort, wo sich in der Rechtsprechung keine Hinweise auf Defizite des Verfahrensrechts finden, kann vermutet werden, dass es ordnungsgemäss funktionierte und auch dies, sofern bestätigt von der Justiz-/Behördenwirklichkeit, ist eine wichtige Erkenntnis.

b) Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz

aa) Praktisch keine vorangehende Rechtsprechung

Was die Rechtsprechung vor 1922 betrifft, fällt der Befund für das Landesverwaltungspflegegesetz kurz und ernüchternd aus. Im liechtensteinischen Verwaltungsrecht fehlte es nämlich vor Errichtung der Verwaltungsbeschwerde-Instanz durch das Landesverwaltungspflegegesetz fast²⁰³ gänzlich an einer Rechtsprechung,²⁰⁴ wenn man die Veröffentlichung von Entscheidungen als Konstituens erachtet, damit überhaupt vom Bestehen einer Rechtsprechung gesprochen werden kann. Denn vor Errichtung der Verwaltungsbeschwerde-Instanz wurde die Rechtsprechung nicht veröffentlicht, wie Wilhelm Beck glaubhaft monierte.²⁰⁵ Jedenfalls bestanden faktische Hindernisse wie geographische Entfernung der Instanzen, Kosten, Zeitaufwand und verfahrensrechtliche Widrigkeiten wie Schriftlichkeit, Heimlichkeit und Mittelbarkeit des Verfahrens, die allesamt dazu beitrugen, dass die Rechtsunterworfenen auf Beschwerden verzichteten und infolgedessen die Rechtsprechung vor der Zeit der Verwaltungsbeschwerde-Instanz praktisch bedeutungslos blieb.

bb) Hinweis: indirekter österreichischer Einfluss

Ein Hinweis – ohne dass Einzelheiten bereits geklärt sind – muss in diesem Zusammenhang allerdings angebracht werden: Dass das Landesverwaltungspflegegesetz ohne jeglichen Einfluss an Rechtsprechung entstanden wäre, trifft nicht zu. Doch die Beeinflussung geschah auf indirektem Wege. In Österreich hatte sich mit der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs seit 1876 eine reiche Judikatur herausgebildet, welcher indessen noch der Übergang in eine Kodifikation fehlte.²⁰⁶ Dennoch bildete sie in ihrer Wirkung quasi einen allgemeinen Teil des Verwaltungsverfahrens. Diese praktisch höchst relevante Rechtsprechung hat Friedrich Tezner in seinen Werken „Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens“²⁰⁷ (1896) und „Das österreichische Administrativverfahren“²⁰⁸ (1922) systematisch erfasst und dargestellt.²⁰⁹ Zeitlich dürfte zumindest das erstgenannte Buch durch die indirekte Vermittlung über den österreichischen Vorentwurf für ein Verwaltungsverfahren aus den Jahren 1911 bis 1914, aus welchem das Landesverwaltungspflegegesetz hervorging, darin Eingang gefunden haben. Womöglich beeinflussten die beiden Werke das Landesverwaltungspflegegesetz ferner, indem Wilhelm Beck sie bei dessen Ab-

²⁰³ Die Bemerkung in der einschlägigen Literatur, dass bei früheren verwaltungsrechtlichen Beschwerden zuhanden der politischen Rekursinstanz in Wien die Regierung einen Einbegleitungsbericht beifügte (siehe oben unter III./4./b)/bb) am Ende), lässt vermuten, dass es vereinzelt zu solchen Beschwerden gekommen ist. Statistische Angaben sind indessen nicht greifbar.

²⁰⁴ KLEY, S. 20 f. m. N.

²⁰⁵ BECK, Recht, S. 10.

²⁰⁶ KOLONOVITS/MUZAK/STÖGER, Rz. 22 f. m. w. H.

²⁰⁷ Siehe im Literaturverzeichnis unter TEZNER, Handbuch.

²⁰⁸ Siehe im Literaturverzeichnis unter TEZNER, Administrativverfahren.

²⁰⁹ KOLONOVITS/MUZAK/STÖGER, Rz. 22 Fn. 2.

fassung berücksichtigte; von beiden finden sich jedenfalls Exemplare unter seinen nachgelassenen Büchern.²¹⁰ Der Seitenblick auf die österreichische Rechtsprechung bzw. in die Werke Tezners im Sinne einer indirekt vorangehenden Rechtsprechung lohnt sich somit auch für das Landesverwaltungspflegegesetz zur Deutung seiner dogmatischen Konstruktion.

cc) Frühe Rechtsprechung der Verwaltungsbeschwerde-Instanz

Zumal ansonsten jegliche Anhaltspunkte fehlen und so keinerlei Einschätzung möglich wäre, wird für die frühe Rechtsprechung der Verwaltungsbeschwerde-Instanz wohl der Rückschluss von der heutigen Akten(überlieferungs)lage zur Realität zulässig sein müssen, so dass aus dem Fehlen der Überlieferung von Entscheidungen – zumindest als höchst wahrscheinlich – darauf geschlossen werden darf, dass damals keine solchen ergangen sind. Wie eine Sichtung der einschlägigen Bestände²¹¹ im liechtensteinischen Landesarchiv zeigt, sind demnach in den Jahren von 1922 bis 1928 keine Entscheidungen der Verwaltungsbeschwerde-Instanz ergangen. Erst 1929 setzte ihre Rechtsprechung ein, doch blieben die Fallzahlen vorerst sehr niedrig: 6 Fälle 1929;²¹² 2 Fälle 1930;²¹³ 7 Fälle 1931;²¹⁴ 1 Fall 1932;²¹⁵ 6 Fälle 1933;²¹⁶ 4 Fälle 1934;²¹⁷ 2 Fälle 1935²¹⁸.

Für das Jahr 1929 muss vorsichtigerweise noch von „Fällen“ anstatt von „Entscheidungen“ gesprochen werden. Die Akten sind derart lückenhaft, dass darin teils nur die Beschwerdeschrift samt prozessualer Vorgeschichte, teils lediglich der „Bericht und Antrag“ des Vorsitzenden oder Referenten an das Kollegium enthalten sind. Ausgefertigte Entscheidungen fehlen. Strenggenommen kann also nicht belegt werden, dass tatsächlich und was für Entscheidungen in den Fällen des Jahres 1929 ergingen. Ab 1930 enthalten die Akten Entscheidungen, die unter Bezugnahme auf Art. 82 LVG (schriftliche Ausfertigung) und Art. 101 LVG (Inhalt der Entscheidung) auf vorgedruckten, standardisierten Formularen eingefügt wurden. Nur einzelne Entscheidungen, die von politischer oder gesellschaftlicher Brisanz gewesen zu sein scheinen, heben sich in ihrem Umfang von den üblicherweise ein- bis dreiseitigen Entscheidungen ab, so zum Beispiel die Entscheidung vom 30. Mai 1930²¹⁹ betreffend das Zustandekommen eines Referendums oder die Entscheidung

²¹⁰ Der bibliothekarische Nachlass Wilhelm Becks lagert heute unter der Signatur „LBW“ als Leihgabe bei der liechtensteinischen Landesbibliothek im Aussenmagazin. Darunter befinden sich sowohl zwei Exemplare von TEZNER, Handbuch [LBW 297 und LBW 920], sowie eines von TEZNER, Administrativverfahren [LBW 290].

²¹¹ Die frühen Entscheidungen der Verwaltungsbeschwerde-Instanz sind im liechtensteinischen Landesarchiv nicht separat archiviert, sondern in den jährlichen Regierungsakten enthalten; ihre dortige Signatur lautet jeweils „VBI“ plus Jahresangabe sowie nach einem Schrägstrich die Fallnummer (zum Beispiel „VBI 1929/001“).

²¹² LI LA VBI 1929/001–006.

²¹³ LI LA VBI 1930/001–002.

²¹⁴ LI LA VBI 1931/001–007.

²¹⁵ LI LA VBI 1932/001.

²¹⁶ LI LA VBI 1933/001–006.

²¹⁷ LI LA VBI 1934/001–004.

²¹⁸ LI LA VBI 1935/001–002.

²¹⁹ LI LA VBI 1930/001 (7 S.; Sa.).

vom 24. Oktober 1931²²⁰ betreffend ein Verwaltungsstrafbot wegen nicht geschlechtergetrennter Schwimmbadbenutzung im Kurhaus Gaflei.²²¹ Ab 1934 wurden die Entscheidungen inhaltlich generell umfangreicher und bedienten sich auch nicht mehr der erwähnten Formulare.

Thematisch stammten die Fälle bzw. Entscheidungen aus den verschiedensten verwaltungsrechtlichen Bereichen. So ging es beispielsweise das eine Mal um ein Verwaltungsstrafbot infolge Störung eines Gottesdienstes²²², das andere Mal um eine Enthebung des Amtes als Wald- und Forstaufseher²²³ oder ein weiteres Mal um eine Busse wegen Verstosses gegen die Schulpflicht²²⁴. Am häufigsten infrage standen im Zeitraum bis und mit 1935 gewerberechtliche²²⁵, ausländerrechtliche²²⁶ und verkehrsrechtliche²²⁷ Themen. Wie aus den Entscheidungen hervorgeht, wurden in den Beschwerden und Beschwerdebeantwortungen häufig verfahrensrechtliche Rügen und Entgegnungen vorgebracht,²²⁸ die sich (zumindest sinngemäss) auf die Bestimmungen der Verfassung von 1921 bzw. auf diejenigen des Landesverwaltungspflegegesetzes stützten. Die Verwaltungsbeschwerde-Instanz hiess solches Vorbringen bei entsprechender Sachlage jeweils gut.²²⁹ Sie stellte überdies auch von sich aus verfahrensrechtliche Erwägungen an, wo sie ihr angebracht erschienen.²³⁰ Namentlich auf das rechtliche Gehör, welches die Verfassung von 1921 in ihrem Grundrechtskatalog zwar nicht ausdrücklich statuierte,²³¹ welches jedoch im Landesverwaltungspflegegesetz durchwegs zum Ausdruck kam,²³² legte die Verwaltungsbeschwerde-Instanz in ihren Entscheidungen²³³ von Anfang an sehr grossen Wert. In der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs entwickelte sich ein gefestigter grundrechtlicher Anspruch auf Wahrung des rechtlichen Gehörs in einer wechselvollen Geschichte erst viel später.²³⁴

Die frühe Rechtsprechung der Verwaltungsbeschwerde-Instanz erlaubt einen wertvollen Einblick in die Praxis des damaligen Verwaltungsverfahrensrechts und mithin in die Bewährung des Landesverwaltungspflegegesetzes in den Jahren nach seinem Inkrafttreten. Wenn anfangs keine und später bloss wenige Fälle vor die Verwaltungsbeschwerde-Instanz gelangten, gilt es zu bedenken, dass sie nicht nur eine vollkommen neuartige, sondern auch die höchste Instanz im ordentlichen

²²⁰ LI LA VBI 1931/003 (6 S.; Sa.).

²²¹ Siehe als weitere Beispiele auch LI LA VBI 1933/002 (Ausweisung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung); LI LA VBI 1933/005 (Entziehung der Bewilligung zur Führung von Motorfahrzeugen infolge Begehung eines Verbrechen); LI LA VBI 1934/001 (Initiativbegehren für ein Gesetz betreffend die Unvereinbarkeit des Amtes eines Regierungsorgans mit gleichzeitiger Ausübung bestimmter privatwirtschaftlicher Tätigkeiten).

²²² LI LA VBI 1929/004.

²²³ LI LA VBI 1930/002 und LI LA VBI 1933/003.

²²⁴ LI LA VBI 1932/001.

²²⁵ LI LA VBI 1929/001; LI LA VBI 1931/004; LI LA VBI 1934/002; LI LA VBI 1934/003; LI LA VBI 1934/004; LI LA VBI 1935/001.

²²⁶ LI LA VBI 1931/005; LI LA VBI 1933/001; LI LA VBI 1933/002; LI LA VBI 1933/004; LI LA VBI 1933/006.

²²⁷ LI LA VBI 1929/002; LI LA VBI 1929/005; LI LA VBI 1929/006; LI LA VBI 1931/007; LI LA VBI 1933/005.

²²⁸ Vgl. zum Beispiel LI LA VBI 1930/002, S. 2 (Ziff. 2 f.); LI LA VBI 1931/001, S. 2 (Ziff. 3); LI LA VBI 1931/003, S. 5 (Ziff. 4); LI LA VBI 1934/002, S. 4 (Ziff. 6); LI LA VBI 1934/003, S. 3 (Ziff. 4); LI LA VBI 1935/002, S. 3 (Ziff. 3).

²²⁹ Zum Beispiel LI LA VBI 1930/002, S. 1 („Spruchverfügung“) und S. 2 f. (Ziff. 4); LI LA VBI 1931/001, S. 1 („Spruchverfügung“) und S. 2 (Ziff. 3 f.).

²³⁰ Zum Beispiel LI LA VBI 1933/003, S. 2 (Ziff. 4).

²³¹ Siehe Art. 28–43 LV ex tacendo.

²³² Siehe vor allem Art. 64 Abs. 2 und 3 LVG, Art. 99 Abs. 3 und 4 LVG, Art. 106 Abs. 6 LVG sowie Art. 125 Abs. 4 und 5 LVG.

²³³ Zum Beispiel LI LA VBI 1930/002, S. 2 f. (Ziff. 4); LI LA VBI 1935/001, S. 6 f. (Ziff. 7).

²³⁴ Siehe HÖFLING, S. 245–247.

Verwaltungsrechtszug war. Wenn nicht viele Fälle vor sie gelangten, so kann dies zugunsten des Verfahrensrechts ausgelegt werden, weil die Vorinstanzen, in casu in der Regel die Regierung, aus Sicht der Rechtssuchenden bereits alles erschöpfend und zufriedenstellend erledigen konnten. Auf verfahrensrechtliche Missstände des neuen Verwaltungsverfahrens deutet jedenfalls nichts hin. Vielmehr eröffnete sich durch das Landesverwaltungsverfahrensgesetz als Verfahrensordnung die Möglichkeit verfahrensrechtlicher Rügen, die vor der Verwaltungsbeschwerde-Instanz unter gegebenen Umständen durchaus durchdrangen und damit letztlich effektiv zur Verwirklichung des Rechtsstaates beitrugen, wie ihn sich die Verfassung von 1921 zum Ziel gesetzt hatte. Allerdings steckte die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung damals noch in ihren Kinderschuhen. Es brauchte seine Zeit, bis sie sich nach aussen bei den Rechtssuchenden etabliert und nach innen formell wie inhaltlich gefestigt hatte. Dies ging in den genannten Jahren der frühen Rechtsprechung der Verwaltungsbeschwerde-Instanz vorstatten.

7. Historischer Stand der Lehre und Forschung

a) Gegenstand und Ziel

Historische Forschung und Lehre meint die verschiedenen Ansichten im wissenschaftlichen Diskurs, welche zur damaligen Zeit gewissermassen den theoretischen Rahmen bei der Entstehung des Verfahrensrechts abgaben. Für Liechtenstein fällt der Bestand an eigener rechtswissenschaftlicher Forschung und Lehre generell sehr bescheiden aus. Je weiter man zeitlich zurückgeht, desto schmerzlicher macht sich dieses Manko spürbar, abgesehen von wenigen Ausnahmen. Der Rückgriff auf ausländische Forschung und Lehre vor allem bei der Rechtsetzung, aber auch bei der Rechtsanwendung war demzufolge seit jeher nötig, offenkundig und akzeptiert. Das bedingt für den Fall Liechtensteins mehr als andernorts einen starken Konnex und fließenden Übergang zwischen den beiden Elementen des historischen Stands der Lehre und Forschung einerseits und der historischen Rechtsvergleichung andererseits.

Anhand des historischen Stands der Lehre und Forschung zeigt sich, welche *Theorien und Argumente* in einem bestimmten Feld zu jener Zeit vorherrschend waren, welche *Lösungen* man für Probleme in Betracht zog und für welche dieser Lösungen sich am Ende der Gesetzgeber entschied. Der historische Stand der Lehre und Forschung versorgt nicht zuletzt mit argumentativem Für und Wider und gewährleistet ein möglichst breites Spektrum an Überlegungen. Er bringt vorwiegend dort Nutzen, wo ein Thema heftig diskutiert wurde und viele unterschiedliche Meinungen herrschten. Indem der historische Stand der Lehre und Forschung die damals tatsächlich diskutierten Theorien und Argumente und die damals virulenten Themen wiedergibt, schützt er zugleich vor *Überinterpretationen* in dem Sinne, dass einem Erlass nicht fälschlicherweise anachronistische Überlegungen untergeschoben werden, die ursprünglich (noch) gar nicht thematisiert wurden.

b) Beispiel Landesverwaltungsverfahrensgesetz

Der heutige Rechtsanwender mag sich über die Vielzahl an Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln wundern, welche das Landesverwaltungsverfahrensgesetz den betroffenen Rechtsunterworfenen,

vielfach auch noch kumulativ²³⁵, zur Verfügung stellt: Vorstellung, Nachsichtsgesuch, Aufsichtsbeschwerde, Einsprache, Beschwerde, Revisionsgesuch, Erläuterung.²³⁶ Weshalb dem so ist, erhellt aus dem damaligen Stand der Lehre und Forschung spezifisch in Liechtenstein, welche wiederum auf einer grösseren Strömung in der Lehre und Forschung des damaligen deutschsprachigen Mitteleuropas fusste: auf dem Durchbruch der Rechtsfigur der subjektiven öffentlichen Rechte.

aa) Die subjektiven öffentlichen Rechte

Im Vorgriff auf das Element der historischen Rechtsvergleichung bedarf es an dieser Stelle eines Blickes darauf, welche Bewandnis es mit der Rechtsfigur der subjektiven öffentlichen Rechte in den Entwicklungen auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts im deutschsprachigen Raum in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatte. Generell war und ist bis heute „die deutsche Verwaltungsrechtsdogmatik des 19. Jahrhunderts“²³⁷ der „gemeinsame Nährboden“²³⁸ der deutschsprachigen Kodifikationen des Verwaltungsverfahrensrechts.²³⁹ Zu jener Zeit bildete sich auch aus der Idee des Rechtsstaates allmählich eine von der Verwaltung gesonderte Verwaltungsgerichtsbarkeit heraus,²⁴⁰ die den Rechtsunterworfenen im Bereich des öffentlichen Rechts Rechtsschutz gewähren und die Staatsgewalt kontrollieren sollte.²⁴¹ Es stellte sich infolgedessen immer dringender die Frage, ob Rechtspositionen, welche das öffentliche Recht dem einzelnen Rechtsunterworfenen verlieh, auf verwaltungsgerichtlichem Wege – gleichsam einem privatrechtlichen Anspruch auf dem Wege der Zivilgerichtsbarkeit – durchgesetzt werden konnten.²⁴² In der Theorie folgte ein zähes dogmatisches Ringen um die Abgrenzung des öffentlichen Rechts vom Privatrecht; im Zuge dieser Diskussionen entwickelte sich die Rechtsfigur der subjektiven öffentlichen Rechte,²⁴³ womit die justiziablen²⁴⁴ Rechtspositionen des öffentlichen Rechts bezeichnet wurden.²⁴⁵ Unter der Literatur zur Diskussion um die subjektiven öffentlichen Rechte bildete vor allem Georg Jellineks berühmtes und grundlegendes Werk „System der subjektiven öffentlichen Rechte“²⁴⁶, 1892 in erster Auflage erschienen, einen Meilenstein; es hat die Diskussion wegweisend beeinflusst.²⁴⁷ Den Abschluss fand die Diskussion in der Habilitationsschrift Ottmar Bühlers „Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung“²⁴⁸, welche in erster Auflage im Jahr 1914 erschien, also rund 20 Jahre nach Jellineks Monographie.²⁴⁹ Die Praxis

²³⁵ Siehe Art. 89 Abs. 5 LVG und Art. 90 Abs. 3 LVG.

²³⁶ Siehe zusammenstellend KLEY, S. 275–277.

²³⁷ SCHINDLER, S. 39.

²³⁸ SCHINDLER, S. 39.

²³⁹ SCHINDLER, S. 39 m. w. H.

²⁴⁰ WESEL, Europa, Rz. 133 [besonders S. 451 f.] m. w. H.

²⁴¹ Vgl. STOLLEIS, S. 318 f. m. w. H.; vgl. auch JELLINEK [1. Aufl. 1892], S. 4. Siehe auch SELLMANN, passim.

²⁴² STOLLEIS, S. 319 f. m. w. H.; RÖHL/RÖHL, S. 373 m. w. H.

²⁴³ Siehe dazu ausführlich STOLLEIS, S. 371–376, besonders S. 374 f.

²⁴⁴ Zum subjektiven Recht als Klageberechtigung siehe RÖHL/RÖHL, S. 380–384.

²⁴⁵ SELLMANN, S. 81 f. m. w. H.; RÖHL/RÖHL, S. 354 m. w. H.; vgl. auch JELLINEK [1. Aufl. 1892], S. 4–8 m. w. H.

²⁴⁶ Siehe im Literaturverzeichnis unter JELLINEK.

²⁴⁷ STOLLEIS, S. 320, besonders S. 375 f. und S. 409 (auch mit Fn. 164).

²⁴⁸ Siehe im Literaturverzeichnis unter BÜHLER.

²⁴⁹ RÖHL/RÖHL, S. 373; STOLLEIS, S. 376.

tat sich insgesamt leichter. Bis zu den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg waren viele der subjektiven öffentlichen Rechte, die theoretisch noch heftig diskutiert wurden, in praxi bereits ausjudiziert, denn in einem derartigen verwaltungsgerichtlichen Schutz sah man die Gewährleistung des Rechtsstaates, dessen Postulate man auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts inzwischen einhellig anerkannte.²⁵⁰ Wie so oft, dauerte es einige Jahre, bis all diese Entwicklungen sich auch spürbar auf die liechtensteinische Rechtsordnung auswirkten.

bb) Umsetzung durch Wilhelm Beck

Wilhelm Beck, der Verfasser des Landesverwaltungspflegegesetzes von 1922,²⁵¹ hatte zehn Jahre zuvor, 1912, ein Werk unter dem Titel „Das Recht des Fürstentums Liechtenstein“²⁵² veröffentlicht. Auf rund 70 Seiten stellte er darin die damalige liechtensteinische Rechtsordnung systematisch dar und kommentierte sie teilweise. An mehreren Stellen wird sichtbar, dass es Beck ein Anliegen war, für eine wissenschaftliche Bearbeitung des liechtensteinischen Rechts einzutreten.²⁵³ In der Einleitung sparte er nicht mit Kritik, namentlich am Fehlen einer liechtensteinischen Gesetzessammlung²⁵⁴ oder an der Nichtveröffentlichung der Judikatur²⁵⁵, ebenso an legislativen Unzulänglichkeiten der Erlasse (Sprache, Verweisketten)²⁵⁶ sowie – letztlich hierin kulminierend – an der fehlenden Rechtsstaatlichkeit insgesamt.²⁵⁷ Beck kritisierte ebenfalls ausführlich die Rezeptionswut des liechtensteinischen Gesetzgebers: Dieser rezipiere unnötig häufig ausländisches Recht und setze es ohne Anpassungen an die liechtensteinischen Verhältnisse in Kraft, was es hierzulande praktisch untauglich werden lasse.²⁵⁸ Dass Beck aber der Rechtsrezeption nicht grundsätzlich abgeneigt war, zeigen seine Bemerkungen später im Kommissionsbericht zum Landesverwaltungspflegegesetz. Wie er dort erklärte, hatte er versucht, alles Bewährte aus Gesetzgebung, Rechtsprechung und Lehre des deutschsprachigen Auslandes darin einfließen zu lassen, es jedoch auf die Verhältnisse hierzulande anzupassen.²⁵⁹

Im Hauptteil von Becks Schrift findet sich sodann im Abschnitt zum Staats- und Verfassungsrecht eigens ein „Anhang“ zwischengeschaltet mit der vielsagenden Überschrift „Die subjektiven öffentlichen Rechte und Pflichten“²⁶⁰, wo es heisst: „Sie sind in der I[iechtensteinischen] Verf[assung]

²⁵⁰ STOLLEIS, S. 409 m. w. H.

²⁵¹ Siehe oben unter III./2./b)/bb).

²⁵² Siehe im Literaturverzeichnis unter BECK, Recht.

²⁵³ Vgl. BECK, Recht, S. 8 und S. 13–15.

²⁵⁴ BECK, Recht, S. 7 f.

²⁵⁵ BECK, Recht, S. 10.

²⁵⁶ BECK, Recht, S. 10 f.

²⁵⁷ BECK, Recht, S. 24.

²⁵⁸ BECK, Recht, S. 11 f.

²⁵⁹ O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht. – Im bibliothekarischen Nachlass Wilhelm Becks finden sich bis zum Erscheinungsjahr 1922 unter anderem folgende grösseren Werke spezifisch zum ausländischen Verwaltungsverfahrenrecht (siehe im Literaturverzeichnis unter dem jeweiligen Autor): zu Deutschland BARTELS (Berlin 1907) [LBW 918] und KUNZE (Berlin 1908) [LBW 294]; zu Österreich PETRIN (Wien 1919) [LBW 1183]; zur Schweiz MÜLLER (Hrsg.) (St. Gallen 1898–1915) [LBW 299]. Zum Verwaltungsrecht allgemein bis 1922 sind neben anderen zum Beispiel folgende Werke enthalten (siehe im Literaturverzeichnis unter dem jeweiligen Autor): zu Deutschland MEYER (Leipzig 1893/1894) [LBW 291]; zu Österreich HERRNRITT, Grundlehren (Tübingen 1921) [LBW 293]; zur Schweiz SCHOLLENBERGER (Zürich 1898–1900) [LBW 6].

²⁶⁰ BECK, Recht, S. 25 f.

wie in allen monarchischen Verf[assungen] kümmerlich ausgestattet; es fehlt fast völlig an Rechtsschutz“²⁶¹. Obwohl das oben genannte Werk Jellineks zu den subjektiven öffentlichen Rechten in Becks juristischem Literaturverzeichnis nicht aufscheint²⁶² und er es auch sonst nicht anführt, kann aufgrund der Parallelitäten in Gliederung und Wortwahl²⁶³ als gesichert gelten, dass er sich bereits 1912 konkret, und nicht bloss im Sinne einer generellen rechtswissenschaftlichen Strömung jener Zeit, darauf gestützt hat. Jedenfalls aber wird dies für die spätere Abfassung des Landesverwaltungspflegegesetzes von 1922 gelten, wenn Beck zum Beispiel im Kommissionsbericht schreibt, es schütze nunmehr „subjektive [scilicet: öffentliche!, E. S.] Rechte und anerkannte rechtlich geschützte Interessen“²⁶⁴. Denn: Unter den nachgelassenen Büchern von Wilhelm Beck findet sich (als Nachdruck aus dem Jahre 1919) ein Exemplar von Georg Jellineks „System der subjektiven öffentlichen Rechte“ in zweiter Auflage von 1905.²⁶⁵ Das Exemplar lagert heute im Aussenmagazin der liechtensteinischen Landesbibliothek und kann eingesehen werden. Randnotizen oder Markierungen von der Hand Becks finden sich darin leider keine. Beck scheint die Arbeitsweise des stenographischen Exzerpierens gepflegt zu haben, worauf auch die Erinnerungen seiner Tochter hindeuten.²⁶⁶ Etliche Seiten des Exemplars, vor allem in seiner zweiten Hälfte mit dem besonderen Teil, sind zwar bislang noch nicht aufgetrennt worden und die Papierbögen haften an ihrer Oberseite noch zusammen. Nichtsdestotrotz belegt allein das Vorhandensein dieses Werkes in der Bibliothek Becks, dass er es des Erwerbes für wert befunden hat und zumindest von dessen allgemeinem Teil Kenntnis hatte.

Angesichts der Kritik Becks an der mangelnden Rechtsstaatlichkeit in Verbindung mit dem Postulat nach wissenschaftlicher Bearbeitung des liechtensteinischen Rechts in weiterer Verbindung mit der Bemerkung Becks im Kommissionsbericht, dass er alles Nützliche aus dem deutschsprachigen Ausland aufgenommen und verwertet habe, in Verbindung schliesslich mit seinem Besitz von Jellineks Werk kann mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit gefolgert werden: Wilhelm Beck als Verfasser des Landesverwaltungspflegegesetzes war damals mit den besten Absichten darum bemüht, das Pendel, anders als bis dahin, nun kräftig in Richtung des Rechtsstaates ausschlagen zu lassen. Das heisst, er wollte im Landesverwaltungspflegegesetz ein Höchstmass an Rechtsschutz bzw. subjektiven öffentlichen Rechten verankern. Und um deren Verwirklichung sicherzustellen, bedurfte es eines umfassenden Kataloges an vielen verschiedenen Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln, die dem rechtsunterworfenen Individuum für jede erdenkliche Konstellation eine passende verfahrensrechtliche Handhabe boten. Damit erklärt sich diese Besonderheit des

²⁶¹ BECK, Recht, S. 25.

²⁶² Siehe BECK, Recht, S. 5.

²⁶³ Siehe BECK, Recht, S. 26, zum Beispiel im Vergleich zu JELLINEK [1. Aufl. 1892], S. 76–88, oder JELLINEK [2. Aufl. 1905 bzw. Nachdruck 1919], S. 81–93, aber auch beide passim.

²⁶⁴ O. Na. vom 12.04.1922, S. 1, BECK, Bericht.

²⁶⁵ Der Katalog der liechtensteinischen Landesbibliothek verzeichnet das Exemplar unter der Signatur „LBW 925“.

²⁶⁶ So gab die Tochter, Gertrud (Trudi) Beck, in einem Interview am 15. Dezember 2009 an: „Mein Vater hatte auf dem Nachttisch jeweils einen Stapel Notizzettel liegen, und, wenn er nicht schlafen konnte, dann hat er in der Nacht immer noch etwas gearbeitet. Oft hat er auch noch im Bett lange gelesen und sich Notizen gemacht. Die Zettel füllte er dann mit stenographischen Notizen.“ (Gemeinde Triesenberg [Hrsg.], S. 56).

Landesverwaltungspflegegesetzes aus einem Zusammenspiel zwischen historischer Rechtsordnung, historischem Gesetzgebungsprozess, historischer Rechtsvergleichung und vor allem dem historischen Stand der Lehre und Forschung.

8. Historische Rechtsvergleichung

a) Gegenstand und Ziel

Ein besonderes Element ist die historische Rechtsvergleichung. Sie bildet insofern ein *Querschnittselement*, als all die vorgenannten Elemente nebst der national(rechtlich)en Sichtweise jeweils auch rechtsvergleichend herangezogen werden können. Der Gegenstand der Vergleichung ist somit in einem weiten Sinne, und nicht nur beschränkt auf das gesetzte Recht, aufzufassen. Über das gesetzte, strikte Recht hinaus kann alles rechtlich Relevante, sofern aufschlussreich, vergleichend herangezogen werden. So kann zum Beispiel – und für Liechtenstein: muss sogar – beim historischen Stand der Lehre und Forschung rechtsvergleichend das ausländische Schrifttum berücksichtigt werden, wie oben²⁶⁷ exemplarisch vorgeführt. Für Liechtenstein aktualisiert sich die historische Rechtsvergleichung besonders, weil es als zwar eigenständiger, aber in seinen Ressourcen vergleichsweise beschränkter Kleinstaat darauf angewiesen ist, seine Rechtsordnung stets auch mit Blick auf die Rechtsordnungen der grossen Nachbarstaaten Österreich und Schweiz zu gestalten. Für Fälle wie denjenigen des Landesverwaltungspflegegesetzes, bei denen sogar Recht aus den umliegenden Staaten rezipiert worden ist, gewinnt die historische Rechtsvergleichung umso mehr an Bedeutung, weil diesfalls nicht nur eine faktische, sondern gar eine direkte, beabsichtigte Einwirkung stattgefunden hat. Sie kann mittels Rechtsvergleichung in ihren Einzelheiten sichtbar gemacht werden.

Im historischen Rechtsvergleich kommen die *verfahrensrechtlichen Epochen und Strömungen* zum Vorschein, welche das Verfahrensrecht im Gang der Geschichte durchlaufen hat. In der Regel ist ein verfahrensrechtlicher Erlass ein Kind seiner Zeit und weist die jeweiligen epochentypischen Merkmale und Konstruktionen auf. Das Verständnis dieser typischen Merkmale fördert das Verständnis des Gesamterlasses, insbesondere in Abgrenzung zu vorangehenden oder nachfolgenden Strömungen, wobei ein interessantes Phänomen auftritt: Oftmals folgt wie in einer Pendelbewegung auf eine Strömung eine nächste, welche die Einseitigkeiten der vorhergehenden auszugleichen versucht, indem sie gerade das Konträre stark betont. So lassen sich in gewissen verfahrensrechtlichen Topoi über die Zeit hinweg derartige Pendelbewegungen nachverfolgen, von der einen Seite des Spektrums möglicher Lösungen in einer folgenden Strömung ausschlagend hin gerade zur anderen Seite dieses Spektrums und in einer darauf folgenden Strömung tendenziell wieder zurück und so fort. Um diese Entwicklungen im Laufe der Zeit nachverfolgen zu können, eignet sich als Referenz besonders die Zivilprozessordnung, da sie als Mutter der Verfahrensordnungen mit meist subsidiärer Geltung die strömungsspezifischen Charakteristika in der Regel deutlich aufnimmt und erkennbar macht.²⁶⁸ Das Verwaltungsverfahrensrecht ist in dieser Hinsicht beson-

²⁶⁷ Siehe oben unter III./7./a) und b).

²⁶⁸ Ein nach wie vor sehr lesenswerter, weil konziser Abriss zu den Epochen des Zivilprozessrechts findet sich bei FASCHING, Rz. 25–38 [S. 13–27]. Siehe zu den Epochen des Verfahrensrechts auch OESTMANN, passim.

ders, weil es, gemessen an der Jahrtausende alten Tradition des Zivilprozesses, ein vergleichsweise noch sehr junges Verfahrensrecht darstellt. Seine Wurzeln liegen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und seine Kodifizierungen datieren erst aus dem 20. Jahrhundert.²⁶⁹ Gleichwohl zeigen sich auch in dieser kurzen Geschichte des Verwaltungsverfahrensrechts verschiedene Strömungen und typische Ausprägungen.

b) Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz

Der Wert rechtsvergleichender Untersuchungen des Landesverwaltungspflegegesetzes liegt durchaus darin, Einzelheiten und spezifische Zusammenhänge aufzudecken, wie oben²⁷⁰ bei der Ausgestaltung des Rechtsschutzsystems bereits exemplarisch dargestellt. In grösseren Zusammenhängen – und dies soll nun noch ausgeführt werden – zeigt sich der Wert der historischen Rechtsvergleichung des Landesverwaltungspflegegesetzes aber ebenso eindrücklich: So betrachtet, kommt ihm nämlich aus internationaler Sicht eine kodifikatorische Vorreiterrolle zu, während es aus nationaler Sicht zum Abschluss einer Zeit der regen verfahrensrechtlichen Gesetzgebung und der Schaffung des modernen Verfahrensrechts in Liechtenstein zählt.

aa) Ausläufer kontinentaleuropäischer Entwicklungen

Das 19. Jahrhundert war in Europa generell ein juristisches Jahrhundert.²⁷¹ Vom Absolutismus führte der Weg über den Konstitutionalismus mit seinen liberalen Errungenschaften der schriftlichen Verfassungen, der Gewaltenteilung und der Menschenrechte schliesslich hin zum Rechtsstaat, der sich namentlich den Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Staatsgewalt vermöge einer Verwaltungsrechtspflege durch unabhängige Gerichte zum Ziel setzte.²⁷² Auf dem Gebiet der Verwaltung entwickelte sich parallel zu einem Verwaltungsrecht im engeren Sinne und der zugehörigen Wissenschaft und Lehre denn auch allmählich eine solche Verwaltungsgerichtsbarkeit nach rechtsstaatlicher Auffassung.²⁷³ Generell wurden auf dem Gebiet des Verfahrensrechts in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wesentliche Fortschritte erzielt.²⁷⁴ Das Zivilprozessrecht beispielsweise erfuhr in Deutschland und Österreich reichhaltige politische sowie wissenschaftlich-theoretische Diskussionen, woraus bis heute wegweisende Grundsätze (Mündlichkeit, Öffentlichkeit, Unmittelbarkeit) hervorgingen und woraus schliesslich grosse Kodifikationen (Zivilprozessordnung für das Deutsche Reich 1877, Österreichische Zivilprozessordnung 1895) mit weitreichendem Einfluss entstanden.²⁷⁵

Die Entstehung des Landesverwaltungspflegegesetzes kann im Rückblick geistesgeschichtlich als Ausläufer der beschriebenen Entwicklungen in Kontinentaleuropa gesehen werden, da es deren

²⁶⁹ Vgl. MÜLLER, S. 7–11 m. w. H.

²⁷⁰ Siehe oben unter III./7./b).

²⁷¹ WESEL, Europa, Rz. 134 [S. 456].

²⁷² WESEL, Europa, Rz. 133 [S. 451 f.] und Rz. 146 [S. 522 f.]; WESEL, Geschichte, Rz. 273 [S. 434 f.]. Vgl. SPRENGER, S. 348 m. w. H.

²⁷³ WESEL, Europa, Rz. 133 [S. 453–456]; WESEL, Geschichte, Rz. 279 [S. 448–254]; siehe OGOREK, passim; SELLMANN, passim.

²⁷⁴ WESEL, Geschichte, Rz. 273 [S. 434 f.] und Rz. 294 [S. 489].

²⁷⁵ Siehe WESEL, Europa, Rz. 140 [besonders S. 493 f. und S. 496 f.]; WESEL, Geschichte, Rz. 294 [S. 489].

typische Merkmale aufweist.²⁷⁶ Verfassungsrechtlich ist es geprägt von der Wende vom konstitutionellen Verfassungsstaat hin zum Rechtsstaat. Dessen Prinzipien wie Gesetzmässigkeit, Verhältnismässigkeit, Rechtsschutz durch eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit ist das Landesverwaltungspflegegesetz stärkstens verhaftet. Nicht zuletzt bezweckte es die Abkehr vom Schreckgespenst eines undurchsichtigen, zeitraubenden, übermächtigen Verwaltungsapparates und von einer Gerichtsbarkeit, wie sie allgemein²⁷⁷ aus früherem Verfahrensrecht sowie spezifisch aus dem liechtensteinischen Verwaltungs(beschwerde)verfahren vor der Verfassung von 1921 bekannt war. Deshalb hat sich der Gesetzgeber mit dem Landesverwaltungspflegegesetz für ein Verfahren entschieden, welches die Grundrechte gebühlich beachtet, Mündlichkeit und Unmittelbarkeit möglichst verwirklicht sowie sich durch Bürgernähe und Verständlichkeit²⁷⁸ auszuzeichnen sucht. Interessanterweise gewannen im kontinentaleuropäischen Verwaltungsverfahrensrecht diese Strömungen im Landesverwaltungspflegegesetz erstmals förmlich kodifizierte Gestalt: Es wurde – bis heute ohne viel Aufhebens darum²⁷⁹ – strenggenommen zur ersten deutschsprachigen Kodifikation des Verwaltungsverfahrens;²⁸⁰ Österreich folgte im Jahre 1925, die Schweiz 1968 und Deutschland erst 1976 nach²⁸¹. Insofern kommt dem Landesverwaltungspflegegesetz aus internationaler Sicht eine formelle Vorreiterrolle zu, obwohl es inhaltlich natürlich das Ergebnis indirekter Einflüsse und direkter Übernahmen aus der kontinentaleuropäischen Gesamtentwicklung auf dem Gebiet des Verwaltungs(verfahrens)rechts war.

bb) Späte nationale Verfahrensordnung

Im Vergleich zu den kontinentaleuropäischen Zusammenhängen, in denen das Landesverwaltungspflegegesetz aus internationaler Sicht steht, muss der Vollständigkeit halber auch noch der nationale Bezugsrahmen kurz dargelegt werden: Aus nationaler Sicht reihte sich das Landesverwaltungspflegegesetz ein in die Spätphase jener Zeit, zu der Liechtenstein sein modernes, in den Grundzügen bis heute geltendes Verfahrensrecht schuf. Den Beginn markiert die Zivilprozessordnung²⁸² im Jahr 1912.²⁸³ Die Strafprozessordnung²⁸⁴ stammt aus dem Jahr 1913 (und wurde 1988 überarbeitet). Das Vermittlerämtergesetz²⁸⁵ datiert sodann von 1915 (und wurde per 1. Juli 2015 aufgehoben). Nach dem Ersten Weltkrieg folgten im Nachgang zur neuen Verfassung²⁸⁶ von

²⁷⁶ Siehe SPRENGER, S. 342–350.

²⁷⁷ Vgl. WESEL, Europa, Rz. 140 [S. 493].

²⁷⁸ Siehe oben unter Fn. 200.

²⁷⁹ Dies wohl deshalb, weil trotz der zeitlichen Priorität der förmlichen Kodifizierung im Landesverwaltungspflegegesetz in der Sache weitgehend (sogar wörtlich) österreichisches Verwaltungsverfahrensrecht (konkret ein Vorentwurf aus den Jahren 1911 bis 1914) rezipiert wurde, welches sich auf eine – wenngleich eben noch nicht in eine Kodifikation gegossene – Judikatur des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes seit 1876 stützen konnte (KLEY, S. 19 und S. 22, je m. w. H.; vgl. KOLONOVITS/MUZAK/STÖGER, Rz. 22 f. m. w. H.; siehe dazu oben unter III./2./b)/aa)). Eigenständig wäre Liechtenstein damals nur schon mangels solcher Judikatur oder einschlägiger Verwaltungspraxis niemals in der Lage gewesen, eine derartige Kodifikation von Grund auf zu erarbeiten.

²⁸⁰ Vgl. SCHINDLER, S. 35 (auch mit Fn. 12) und S. 39 (auch mit Fn. 47).

²⁸¹ KOLONOVITS/MUZAK/STÖGER, Rz. 19 und Rz. 27 f.

²⁸² LGBL. 1912 Nr. 9/1.

²⁸³ Siehe zur Entstehung und Weiterentwicklung der Zivilprozessordnung ausführlich SCHÄDLER, S. 286–494.

²⁸⁴ LGBL. 1914 Nr. 3.

²⁸⁵ LGBL. 1916 Nr. 3.

²⁸⁶ LGBL. 1921 Nr. 15.

1921 das *Landesverwaltungspflegegesetz*²⁸⁷ sowie das *Gerichtsorganisationsgesetz*²⁸⁸, beide aus dem Jahre 1922. Zum Schluss wurden das *Nachtragsgesetz zur Jurisdiktionsnorm und zur Zivilprozessordnung*²⁸⁹ 1924 sowie das *Staatsgerichtshofgesetz*²⁹⁰ 1925 erlassen. Dadurch, dass es in die Spätphase dieser Kodifikationswelle fiel, hatte das *Landesverwaltungspflegegesetz* den Vorteil, dass es von vornherein verfassungsrechtlich auf dem festen Fundament der Verfassung von 1921 entworfen werden und aufbauen konnte. Es wurden daher diesbezüglich nicht, wie etwa bei der *Zivilprozessordnung* mit dem *Nachtragsgesetz*, im Nachhinein noch Anpassungen an geänderte Rahmenbedingungen nötig.

IV. KRITISCHER ERKENNTNISGEWINN

1. Möglichkeiten

Ein historisch-kritisches Verständnis eignet sich besonders auf dem Gebiet des Verfahrensrechts, um Erkenntnisse zu gewinnen, weil gerade die Besonderheiten des Verfahrensrechts ihm entgegenkommen. Spezifisch für das *Landesverwaltungspflegegesetz* folgen aus einem historisch-kritisches Verständnis einige Fragen, die in Anbetracht einer Reform geklärt werden müssen.

a) Spezifisch im Verfahrensrecht

Verfahrensrecht betrifft die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar, sobald sie mit der Rechtsordnung in Kontakt treten und es um Rechtsverwirklichung geht.²⁹¹ Verfahrensrecht ist deshalb von grosser *politischer Bedeutung*.²⁹² Es wird bei seinem Erlass stark beeinflusst vom herrschenden politischen Klima. Umso wichtiger ist es zwecks profunden Verständnisses gerade des Verfahrensrechts, sich um das Verständnis des historischen Hintergrunds, des historischen Gesetzgebungsprozesses, der historischen Rechtsordnung etc., das heisst insgesamt um ein historisch-kritisches Verständnis zu bemühen. Denn nur dadurch erschliessen sich die rechtspolitischen Zusammenhänge, aus denen heraus das Verfahrensrecht entstanden ist.

Verfahrensrecht zeichnet sich im Vergleich zu anderen Rechtsmaterien durch eine besonders *technische Ausdrucks- und Bauweise* sowie strenge *Formalitäten* aus.²⁹³ Daraus kann nicht nur gegenüber den rechtsunterworfenen Laien, sondern ganz generell ein erhöhter Rechtfertigungsbedarf erwachsen, diese Besonderheiten des Verfahrensrechts zu erklären. Ein historisch-kritisches Verständnis hilft, die Gründe für die besonderen Ausprägungen des Verfahrensrechts vom rechtspolitischen Grundgedanken bis hinab ins dogmatische Detail sichtbar zu machen, womit man sie entweder besser gutheissen oder aber gezielter kritisieren und reformieren kann.

Verfahrensrecht übernimmt häufig die Rolle des Vorreiters und wagt Innovationen, welchen das materielle Recht erst später nachfolgt,²⁹⁴ wenn sie sich bewähren. Verfahrensrecht erweist sich

²⁸⁷ LGBL. 1922 Nr. 24.

²⁸⁸ LGBL. 1922 Nr. 16.

²⁸⁹ LGBL. 1924 Nr. 9.

²⁹⁰ LGBL. 1925 Nr. 8.

²⁹¹ Vgl. FASCHING, Rz. 46.

²⁹² WESEL, Europa, Rz. 140 [S. 496].

²⁹³ Vgl. REIMER, S. 85.

²⁹⁴ Vgl. WESEL, Europa, Rz. 133 [S. 455].

somit regelmässig als *Experimentierfeld*, auf welchem der Gesetzgeber positive wie negative Erfahrungen gewinnt. Beide sind gleichermaßen hilfreich, weil sie ausser möglichen Lösungen an sich auch Erkenntnisse über deren Praxistauglichkeit vermitteln, welche ja bekanntlich den Prüfstein jeder Verfahrensordnung darstellt. Der Fundus all dieser Erfahrungen steht uns auf dem Wege eines historisch-kritischen Verständnisses zur Verfügung und kann heute gewinnbringend genutzt werden.

Haben sich die Akteure erst einmal daran gewöhnt, ist Verfahrensrecht überaus *langlebiges, beständiges Recht*. Der Gesetzgeber scheut im Gegensatz zu anderen Rechtsgebieten davor zurück, es allzu häufig zu ändern. Denn das Verfahrensrecht garantiert Rechtssicherheit und Kontinuität der Rechtsdurchsetzung selbst bei sich wandelndem materiellem Recht.²⁹⁵ So steht die heute geltende liechtensteinische Zivilprozessordnung, die aus einer österreichischen Rezeptionsvorlage aus dem Jahre 1895 hervorging, seit rund 100 Jahren zwar mit einigen Novellierungen, aber in ihren tragenden Pfeilern und in ihrem Konzept unverändert in Kraft.²⁹⁶ Bei zeitlich derart beständigem Recht und einer Geltungsdauer in diesen Dimensionen lohnt sich ein historisch-kritisches Verständnis ganz speziell.

b) Das Beispiel Landesverwaltungspflegegesetz

Ohne eine historisch-kritische Untersuchung des Landesverwaltungspflegegesetzes bliebe unter anderem im Dunkeln, dass es damals als wesentlicher Bestandteil eines nationalen, eigenständigen und konsequenten Rechtsstaates geschaffen wurde, nachdem die Verfassung von 1921 das Fundament hierfür bereitgestellt hatte.²⁹⁷ Ferner wüssten wir nicht, dass seine Wurzeln über eine österreichische Rezeptionsvorlage aus den Jahren 1911 bis 1914 in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts und das Verwaltungs(verfahrens)recht der kaiserlich-königlichen Monarchie Österreich-Ungarn zurückreichen.²⁹⁸ Ebenso wenig wäre aus dem vielfältigen System an Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln ersichtlich, dass dahinter die *ratio legis* eines verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes steht, welche von der Rechtsfigur der subjektiven öffentlichen Rechte geprägt wurde.²⁹⁹ Auch der Umstand, dass die Regierung im Instanzenzug vielfach in zweiter Instanz nochmals dem Verwaltungsgericht vorgeschaltet ist, liesse sich nur schwer nachvollziehen, wenn man aufgrund historisch-kritischer Untersuchungen nicht wüsste, dass darin letztlich ein organisatorisches Zugeständnis an den bescheidenen liechtensteinischen Verwaltungsapparat zur Zeit der Schaffung des Landesverwaltungspflegegesetzes liegt.³⁰⁰

Im Ergebnis können wir also festhalten: Ohne ein historisch-kritisches Verständnis wären wir um viele wesentliche Erkenntnisse zum Landesverwaltungspflegegesetz ärmer, jedenfalls aber würde es uns an einem *vollständigen Verständnis* fehlen. Und das Landesverwaltungspflegegesetz ist dabei nur ein Beispiel unter etlichen prozess- und materiellrechtlichen Erlassen der liechtensteinischen Rechtsordnung. Die historisch-kritischen Untersuchungen zum Beispiel von Alois

²⁹⁵ Vgl. FASCHING, Rz. 47.

²⁹⁶ Für das Beispiel der Prozessökonomie siehe SCHÄDLER, S. 411–466 sowie (resümierend) S. 466 f. und S. 534 f.

²⁹⁷ Siehe oben unter III./1./b)/bb) in Verbindung mit III./4./b)/dd).

²⁹⁸ Siehe oben unter III./2./b)/aa).

²⁹⁹ Siehe oben unter III./7./b).

³⁰⁰ Siehe oben unter III./5./b)/aa)–ee).

Ospelt zum Laienrichtertum in Liechtenstein³⁰¹ (2010) oder von Patricia M. Schiess Rütimann zum liechtensteinischen Gemeinderecht³⁰² (2015) haben gezeigt, wie wertvoll historisch-kritische Untersuchungen für die Lösung aktueller Fragen sein können, nicht zuletzt als Wegweiser de lege ferenda. Treffend resümiert es folglich der Rechtshistoriker Rudolf Gmür, wenn er schreibt:

„Es ist daher unmöglich, die geltende Rechtsordnung zu verstehen und zu würdigen, wenn man nichts oder nur wenig vom früheren Recht und den Tatsachen weiss, die auf seine Fortentwicklung bis zum gegenwärtigen Recht eingewirkt haben. Auch birgt die Vergangenheit einen grossen Schatz von Rechtsgedanken sowie von Erfahrungen darüber, wie sich jene in der Praxis bewährt haben. Er nötigt zu hoher Achtung vor den Rechtsschöpfungen früherer Generationen, daneben freilich auch zu kritischer Beurteilung von vielem [...]. Unentbehrlich [...] ist die Kenntnis der Rechtsgeschichte in der politischen Diskussion über die Fortgestaltung der Rechtsordnung.“³⁰³

Fastet der liechtensteinische Gesetzgeber demnach eine *Reform* des liechtensteinischen Verwaltungsverfahrens ins Auge, tut er gut daran, vorab richtungsweisend namentlich folgende Fragen im Lichte des historisch-kritischen Verständnisses zu beantworten:

1. Im Hinblick auf die im Landesverwaltungsverfahrensgesetz erfolgte Rezeption österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts [siehe oben unter III./2./b)/aa]): Welche Mechanismen in der liechtensteinischen Verfahrensordnung des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes und derjenigen in Österreich sind heute bereits die gleichen?
 - a) Inwiefern gleichen sich demzufolge ihre Funktionsweisen und bilden für eine Rezeption eine besonders günstige Ausgangslage?
 - b) Inwiefern erleichtert sich dadurch eine gesamthafte Reform des Verfahrensrechts, indem bereits de lege lata bestehende Rechtsinstitute in der Sache weiterhin gelten und für Kontinuität sorgen werden?³⁰⁴
2. Betreffend die Wechselwirkung zwischen Verfahrensordnung und Organisation [siehe oben unter III./5./b)/ff]): Welche Verzahnung weist das Landesverwaltungsverfahrensgesetz als Verfahrensordnung mit der organisatorischen Ausgestaltung der Behörden und Instanzen auf? Wo liegen die massgeblichen Berührungspunkte?
 - a) Inwiefern kann die Verfahrensordnung allein oder nur gemeinsam mit der Organisation reformiert werden?
 - b) Welche organisatorischen Reminiszenzen müssen beseitigt werden und inwiefern hat dies Rückwirkungen auf die Verfahrensordnung?
3. Mit Blick auf die legistische Ausarbeitung [siehe oben unter III./3./b)/bb]): Welche veralteten Termini müssen im liechtensteinischen Verwaltungsverfahrenrecht durch zeitgemässe

³⁰¹ Siehe im Literaturverzeichnis unter OSPELT, Laienrichtertum; vgl. SCHÄDLER, S. 536 f.

³⁰² Siehe im Literaturverzeichnis unter SCHIESS RÜTIMANN.

³⁰³ GMÜR, Rudolf: Grundriss der deutschen Rechtsgeschichte, Juristische Arbeitsblätter, Sonderheft 2, 3. Aufl. (Bielefeld 1984), S. 3, vorliegend zitiert nach SCHLUEP, Rz. 1154.

³⁰⁴ Vgl. KLEY, S. 322 f.

ersetzt werden?³⁰⁵ Wo lohnt es sich dauerhaft, nationalrechtliche Begrifflichkeiten zu bewahren; wo hingegen bergen sie mit der Zeit die Gefahr eines Verständnisverlusts und sind folglich zu vermeiden?

4. Hinsichtlich begleitender Massnahmen [siehe oben unter III./2./b)/cc) am Ende]: Welche faktischen Massnahmen³⁰⁶, nebst den Vorkehrungen bezüglich der Verfahrensordnung und/oder des Organisationsrechts, sind zusätzlich erforderlich, um das Funktionieren eines neuen liechtensteinischen Verwaltungs(beschwerde)verfahrens von vornherein sicherzustellen?

2. Grenzen

Das historisch-kritische Verständnis stösst dort an Grenzen, wo es ihm an historischem Untersuchungsmaterial fehlt: Sei es, dass die verstrichene Zeitspanne seit Inkrafttreten des Verfahrensrechts zu kurz ist, um überhaupt eine historische Betrachtung zu ermöglichen; sei es, dass ein bestimmtes Problem den historischen Gesetzgeber dazumal noch gar nicht beschäftigen konnte, weil es erst später in Erscheinung getreten ist; sei es, dass es an Quellen fehlt, die historisch-kritisch untersucht werden könnten, weil sie nicht überliefert worden sind.

a) Zeitlicher Abstand

Damit ein historisches Verständnis überhaupt Platz greifen kann, muss seit Inkrafttreten des betreffenden Erlasses eine mehr oder minder *signifikante Zeitspanne* verstrichen sein. Andernfalls fehlt es an der zeitlichen Distanz, welche gewisse historische Elemente überhaupt erst sichtbar werden lässt oder historisch untersuchenswert macht. Wenn beispielsweise der historische Hintergrund³⁰⁷, vor welchem der Erlass politisch entstanden ist, betrachtet werden soll, so setzt dies einen zeitlichen Abstand voraus. Ein Erlass, der erst vor kurzem in Kraft getreten ist, kann diesbezüglich kaum verortet werden, weil man als Betrachter mangels zeitlicher Distanz selbst noch in demselben historischen Kontext lebt und darin befangen ist. In dieser Hinsicht ist eine zeitliche Distanz demzufolge die Voraussetzung dafür, dass ein Element in seiner historischen Dimension überhaupt sichtbar und untersuchbar wird.

Einige historische Elemente sind zwar auch bei Erlassen, die erst vor kurzem in Kraft getreten sind, einer Untersuchung zugänglich, doch fällt ihr spezifisch historischer Erkenntnisgewinn diesfalls gering aus. So ist der Stand der Lehre und Forschung im Rahmen einer Auslegung stets erhellend und zu berücksichtigen, doch gewinnt er erst dann seine wirkliche wesentliche historische Bedeutung, wenn der Betrachter von seinem heutigen Standpunkt aus sich mit Theorien und Ansichten von damals konfrontiert sieht, die nicht den seinigen, gegenwärtigen entsprechen. Beruht ein Erlass auf einer *communis opinio* in Lehre und Forschung, wie sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch immer unangefochten herrscht, eben weil seit seinem Inkrafttreten noch keine signifikante Zeitspanne verstrichen ist, so braucht sie grundsätzlich nicht expliziert zu werden. Denn alle legen sie als herrschende Meinung gleichermaßen ihrem Verständnis zugrunde, mögen sie im Einzelnen auch abweichende Ansichten vertreten. Anders, und historisch untersuchenswert, verhält es

³⁰⁵ Vgl. KLEY, S. 318.

³⁰⁶ Vgl. (im Kontext des Zivilprozessrechts) SCHÄDLER, S. 241–254 mit Beispielen.

³⁰⁷ Siehe oben unter III./1./a).

sich erst, wenn sich der Stand der Lehre und Forschung in der Zwischenzeit verändert oder weiterentwickelt hat. Dies ist in der Regel dann der Fall ist, wenn inzwischen eine signifikante Zeitspanne vergangen ist.

b) Historische Thematisierung

Ein historisch-kritisches Verständnis muss ebenso dort misslingen, wo sich Fragen stellen, die zu Zeiten des historischen Gesetzgebers noch nicht absehbar, geschweige denn dringlich waren, so dass er sich mit ihnen schlichtweg *noch nicht befasste oder befassen konnte*.³⁰⁸ Eine historisch-kritische Untersuchung gelangt diesfalls zum negativen Ergebnis, dass sie zur Lösung solcher Fragen unmittelbar nichts beitragen kann. Immerhin gibt solch ein negativer historischer Befund die Gewissheit, dass man sich informativ abgesichert hat und es sich bei der betreffenden Fragestellung tatsächlich um ein neuartiges Problem handelt, für welches auch neuartige Lösungen geschaffen werden müssen. Und flankierend kann hier ein historisch-kritisches Verständnis womöglich trotzdem helfen und vor Fehlgriffen bewahren. Wenn sich heute zum Beispiel der elektronische Behördenverkehr aktualisiert und elektronische Zustellungen mit digitalen Signaturen infrage stehen, vermag eine historisch-kritische Untersuchung keine Ansichten des historischen Gesetzgebers hierzu zutage zu fördern, weil derartige Themen weit ausserhalb der Reichweite seiner Vorstellungen lagen. Hingegen können die Überlegungen des historischen Gesetzgebers verdeutlichen, welche rechtspolitischen Anliegen er mit Blick auf die damaligen postalischen Zustellungen verfolgte, welcher Sicherungsmechanismen er sich hierzu bediente und inwiefern sich diesbezüglich in praxi seither Probleme ergeben haben oder eben nicht. Solche Überlegungen dienen als Orientierungshilfe und bereichern das gegenwärtige Gedankengut. So kann ein historisch-kritisches Verständnis mitunter selbst für die Beantwortung moderner Fragen hilfreich sein.

c) Fehlende Überlieferung

Ein unglücklicher Fall, bei dem ein historisch-kritisches Verständnis an eine unüberwindliche Grenze stösst, liegt vor, wenn *keine Quellen überliefert* worden sind, die den Gegenstand einer historisch-kritischen Untersuchung bilden könnten. So kann zwar bekanntermassen eine historische Thematisierung stattgefunden haben, doch ist sie nicht in einer Form auf uns gelangt, die es ermöglichen würde, sie unmittelbar zu rekonstruieren. Dasselbe Problem in abgeschwächter Form stellt sich, wenn nur Quellen vorliegen, die in ihrer Anzahl zu gering oder in ihrem Inhalt zu spärlich sind, um eine umfassende Rekonstruktion zu ermöglichen. Zuweilen lässt sich bei solchen Sachlagen zumindest ansatzweise eine Rekonstruktion anhand von Quellen anderer Art vollziehen und dadurch wenigstens ein einigermaßen deutliches Mosaik zusammenstellen. Ein historisch-kritisches Verständnis im vollen Sinne aber setzt eine so reichhaltige Quellenlage voraus, dass sie eine unmittelbare und umfassende Rekonstruktion gestattet.

Denkbar ist der Extremfall eines kompletten Dunkelfeldes, nämlich dass infolge Fehlens einer Überlieferung von Quellen die Gegenwart gar keine Kenntnis davon besitzt, dass eine historische Thematisierung überhaupt stattgefunden hat. Dieses Risiko muss im jeweiligen Einzelfall eingeschätzt werden. Im Verfahrensrecht, umso mehr wenn es wie das Verwaltungsverfahrenrecht

³⁰⁸ Vgl. zum Beispiel SCHÄDLER, S. 505 f.

seine Wurzeln im späteren 19. Jahrhundert hat, erweist sich dieser Extremfall jedoch als höchst unwahrscheinlich. Denn jenes Jahrhundert war ein Jahrhundert der Archive, Bibliotheken und enzyklopädischen Selbstbeschreibung,³⁰⁹ so dass wir in allen möglichen Bereichen und namentlich im Verfahrensrecht bestens über die damaligen Geschehnisse unterrichtet und mit entsprechenden Dokumenten versorgt sind.

V. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Das historisch-kritische Verständnis ist kein Passepartout, mit dem sich immer und überall das einzig zutreffende Verstehen einer verfahrensrechtlichen Norm oder eines verfahrensrechtlichen Erlasses erschliessen lässt. Es ist vielmehr unter den verschiedenen Auslegungsweisen ein gleichwertiges Instrument, das unter Umständen zu Erkenntnissen führt, welche die anderen Auslegungsweisen vernachlässigen. In diesem Sinne ist das historisch-kritische Verständnis eine notwendige, allein jedoch nicht hinreichende Voraussetzung eines vollständigen Verstehens von Verfahrensrecht. Zumal im praktisch-juristischen Umfeld diese Auffassung zunehmend infrage gestellt wird, will die vorliegende Apologie hiergegen gezielt einen Kontrapunkt setzen und ihn anhand von Beispielen untermauern.

Wird der rechtswissenschaftlichen Forschung, gemessen beispielsweise an den Entdeckungen in naturwissenschaftlichen Feldern, zuweilen entgegengehalten, wie sie denn überhaupt noch Neues zu entdecken und zu erfinden hoffe, so ist eine der möglichen Antworten darauf: vermöge des historisch-kritischen Verständnisses! Es handelt sich dabei um ein Entdecken, weil der Standpunkt in der Gegenwart mit Blick in die Vergangenheit eine Perspektive darstellt, die im Laufe der Zeit einem stetigen Wandel unterliegt und mithin fortwährend neue Erkenntnisse eröffnen kann.³¹⁰ Und die Erfindung besteht dabei darin, dass diese Erkenntnisse zur Lösung gegenwärtiger Probleme des Rechts und zu dessen Weiterentwicklung beitragen können.

Wer nicht nur die Oberfläche des Verfahrensrechts wahrnehmen, sondern es auch in seiner Tiefe erfassen will, muss es historisch-kritisch hinterfragen. In diesem Sinne verdeutlicht die vorliegende Schrift, welchen Gewinn ein historisch-kritisches Verständnis des Verfahrensrechts birgt. Denn gerade für das Verfahrensrecht gilt ganz besonders die folgende Maxime des spanischen Philosophen José Ortega y Gasset: „Die Vergangenheit ist das einzige Arsenal, wo wir das Rüstzeug finden, unsere Zukunft zu gestalten.“³¹¹

³⁰⁹ Siehe OSTERHAMMEL, S. 31–46.

³¹⁰ Vgl. IMMENHAUSER, S. 417–419 m. w. H.

³¹¹ ORTEGA Y GASSET, S. 484.

LITERATUR

- BARTELS, Georg: Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsmittel gegen die Heranziehung (Veranlagung) zu den Gemeinde-, Kreis-, Provinzial- und Schulabgaben nebst Zuständigkeitstabelle (Berlin 1907).
- BATLINER, Gerard: Sicherungsbotschaft und Amtsbefehl (Die einstweilige Verfügung) nach liechtensteinischem Recht (Diss. Freiburg i. Ue. 1957, Schaan 1957).
- BECK, Cyrus: Der *Vorbehalt* des Gesetzes der liechtensteinischen konstitutionellen Verfassung von 1862 und die Rechtsetzungspraxis im Lichte der Formel «Freiheit und Eigentum» (Diss. Luzern 2014, Triesenberg 2015).
- BECK, Wilhelm: Das *Recht* des Fürstentums Liechtenstein (Systematisch dargestellt, nebst Literaturangabe). Ein Grundriss (Zürich 1912).
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang: Geschichte der Rechts- und Staatsphilosophie. Antike und Mittelalter, 2. Aufl. (Tübingen 2002).
- BÜHLER, Ottmar: Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung (Berlin/Stuttgart/Leipzig 1914).
- DELLE-KARTH, Gert: Die liechtensteinische ZPO im Wandel der Zeit; Reformbedarf für den Gesetzgeber?, LJZ 21 (2000) 2, S. 35–53.
- Erler, Adalbert/Kaufmann, Ekkehard (Hrsg.): Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte HRG. IV. Band: Protonotarius Apostolicus – Strafprozeßordnung (Berlin 1990).
- FASCHING, Hans W.: Lehrbuch des österreichischen Zivilprozeßrechts. Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis, 2. Aufl. (Wien 1990).
- GADAMER, Hans-Georg: *Hermeneutik*, in: Joachim Ritter (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 3: G–H (Basel 1974), S. 1062–1073.
- GADAMER, Hans-Georg: *Wahrheit* und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik, 6. Aufl. (Tübingen 1990 = Hans-Georg Gadamer. Gesammelte Werke, Bd. 1/Hermeneutik I).
- GAST, Wolfgang: Juristische Rhetorik, 4. Aufl. (Heidelberg/München/Landsberg/Berlin 2006).
- Gemeinde Triesenberg (Hrsg.): Wilhelm Beck (1885–1936). Ein politisches Leben (Triesenberg 2011).
- GEMOLL, Wilhelm: Griechisch-deutsches Schul- und Handwörterbuch, 9. Aufl. (Wien/München 1991).
- HÄFELIN, Ulrich/HALLER, Walter/KELLER, Helen: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. (Zürich/Basel/Genf 2012).
- HERRNRITT, Rudolf Herrmann: *Grundlehren* des Verwaltungsrechtes. Mit vorzugsweiser Berücksichtigung der in Österreich (Nachfolgestaaten) geltenden Rechtsordnung und Praxis dargestellt (Tübingen 1921).
- HERRNRITT, Rudolf: Das *Verwaltungsverfahren*. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen Gesetzgebung (Wien 1932).
- Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.): Krieg, Souveränität und Demokratisierung. Dokumente zur liechtensteinischen Geschichte zwischen 1900 und 1930 (Vaduz/Zürich 2015).
- HÖFLING, Wolfram: Die liechtensteinische Grundrechtsordnung. Eine kritisch-systematische Bestandsaufnahme der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs unter Berücksichtigung der Grundrechtslehren des deutschsprachigen Raumes (Vaduz 1994 = LPS 20).

- IMMENHAUSER, Martin: Das Dogma von Vertrag und Delikt. Zur Entstehungs- und Wirkungsgeschichte der zweigeteilten Haftungsordnung (Diss. Bern 2003, Köln 2006 = Forschungen zur Neueren Privatrechtsgeschichte 31).
- JELLINEK, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1. Aufl. (Tübingen 1892), 2. Aufl. (Tübingen 1905), Nachdruck der 2. Aufl. (Tübingen 1919).
- KIENER, Regina/RÜTSCHKE, Bernhard/KUHN, Matthias: Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. (Zürich/St. Gallen 2015).
- KLEY, Andreas: Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts (Vaduz 1998 = LPS 23).
- KOLONOVITS, Dieter/MUZAK, Gerhard/STÖGER, Karl: Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts einschließlich der Verfahren vor den Verwaltungsgerichten und vor dem VwGH, 10. Aufl. (Wien 2014).
- KÖLZ, Alfred: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848 (Bern 2004).
- KUNZE, Fritz: Das Verwaltungsstreitverfahren. Praktisches Handbuch auf wissenschaftlicher Grundlage (Berlin 1908).
- LARENZ, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. (Berlin/Heidelberg/New York etc. 1991 = Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft. Abteilung Rechtswissenschaft [ohne Bd.]).
- LEIPOLD-SCHNEIDER, Gerda: Wilhelm Beck, in: [ohne Hrsg.]: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein. Band 1, A bis L (Vaduz/Zürich 2013), S. 82 f. [s. v. „Beck“, S. 76–83].
- MARXER, Otto Ludwig: Die Organisation der obersten Staatsorgane in Liechtenstein (Diss. Innsbruck 1924).
- MEYER, Georg: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, 2. Aufl. (Leipzig 1893/1894).
- MÜLLER, Markus: Verwaltungsrecht. Eigenheit und Herkunft (Bern 2006 = KSR [ohne Bd.]).
- Müller, Othmar (Hrsg.): St. Gallisches Verwaltungs-Recht, 3 Bände (St. Gallen 1898–1915).
- OESTMANN, Peter: Wege zur Rechtsgeschichte: Gerichtsbarkeit und Verfahren (Köln/Weimar/Wien 2015).
- OGOREK, Regina: Individueller Rechtsschutz gegenüber der Staatsgewalt. Zur Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert, in: Jürgen Kocka (Hrsg.): Bürgertum im 19. Jahrhundert. Deutschland im europäischen Vergleich. Band 1 (München 1988), S. 372–405.
- ORTEGA Y GASSET, José: Im Geiste Galileis [Originaltitel: „En torno a Galileo“; 1933], übersetzt von Curt Meyer-Clason und Gerhard Lepiroz, in: José Ortega y Gasset. Gesammelte Werke, Bd. 3 (Augsburg 1996), S. 386–567.
- OSPELT, Alois: Geschichte des *Laienrichtertums* in Liechtenstein, JBL 109 (2010), S. 19–114.
- OSTERHAMMEL, Jürgen: Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts (München 2009).
- PAPPERMANN, Ernst: Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Diss. Köln 1967, Bigge/Ruhr 1967).
- PETRIN, Leodegar: Leitfaden des Verwaltungsverfahrens (Wien 1919).
- QUADERER, Rupert: Vom 1. Weltkrieg bis zum Sparkassaskandal (1914–28), in: [ohne Hrsg.]: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein. Band 1, A bis L (Vaduz/Zürich 2013), S. 513 f. [s. v. „Liechtenstein (Land)“, S. 504–518].
- QUADERER-VOGT, Rupert: Bewegte Zeiten in Liechtenstein. 1914 bis 1926, 3 Bände (Vaduz/Zürich 2014).

- RATON, Pierre: Liechtenstein. Staat und Geschichte (Vaduz 1969).
- REIMER, Philipp: Verfahrenstheorie. Ein Versuch zur Kartierung der Beschreibungsangebote für rechtliche Verfahrensordnungen (Habil. Freiburg 2015, Tübingen 2015 = Jus Publicum 250).
- RÖHL, Klaus F./RÖHL, Hans Christian: Allgemeine Rechtslehre. Ein Lehrbuch, 3. Aufl. (Köln/München 2008).
- RÜTHERS, Bernd/FISCHER, Christian: Rechtstheorie. Begriff, Geltung und Anwendung des Rechts, 5. Aufl. (München 2010).
- SCHÄDLER, Emanuel: Prozessökonomie in der liechtensteinischen Zivilprozessordnung von 1912. Rezeption, Ausgestaltung und Konzept prozessökonomischer Mechanismen aus rechts-historischer Sicht (Diss. Bern 2013, Schaan 2014 = LPS 55).
- SCHIESS RÜTIMANN, Patricia M.: Die historische Entwicklung des liechtensteinischen Gemeinde-rechts, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 50/2015, online abrufbar unter dem DOI-Link <http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-50> (aufgerufen am 16.02.2016).
- SCHINDLER, Benjamin: Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrens in der Schweiz, ZNR 35 (2013) 1/2, S. 33–40.
- SCHLUEP, Walter: Einladung zur Rechtstheorie (Bern/Baden-Baden 2006).
- Schmoeckel, Mathias/Rückert, Joachim/Zimmermann, Reinhard (Hrsg.): Historisch-kritischer Kommentar zum BGB, 3 Bände (Tübingen 2003–2013).
- SCHMOECKEL, Mathias/RÜCKERT, Joachim/ZIMMERMANN, Reinhard: Vorwort, in: Mathias Schmoeckel/Joachim Rückert/Reinhard Zimmermann (Hrsg.): Historisch-kritischer Kommentar zum BGB. Band I, Allgemeiner Teil, §§ 1–240 (Tübingen 2003), S. V–VI.
- SCHOLLENBERGER, Johann Jacob: Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweizerischen Kantone, 3 Bände (Zürich 1898–1900).
- SELLMANN, Martin: Der Weg zur neuzeitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit – ihre Vorstufen und dogmatischen Grundlagen, in: Helmut R. Külz/Richard Naumann (Hrsg.): Staatsbürger und Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart. Jubiläumsschrift. Zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichtes. Band I (Karlsruhe 1961), S. 25–86.
- SPRENGER, Peter: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Gerard Batliner (Hrsg.): Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation (Vaduz 1994 = LPS 21), S. 329–371.
- STOLLEIS, Michael: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Zweiter Band, Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800–1914 (München 1992).
- TEZNER, Friedrich: *Handbuch* des österreichischen Administrativverfahrens (Wien 1896).
- TEZNER, Friedrich: Das österreichische *Administrativverfahren*. Dargestellt aufgrund der verwaltungsgerichtlichen Praxis. Mit einer Einleitung über seine Beziehung zum Rechtsproblem (Wien 1922).
- VOGT, Paul: *Verwaltungsstruktur* und Verwaltungsreformen im Fürstentum Liechtenstein in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, JBL 92 (1994), S. 37–148.
- VOGT, Paul: *Landesverwaltung*, in: [ohne Hrsg.]: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein. Band 1, A bis L (Vaduz/Zürich 2013), S. 477–480.
- VOGT, Paul: *Regierung*, in: [ohne Hrsg.]: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein. Band 2, M bis Z (Vaduz/Zürich 2013), S. 746–749.
- VON IN DER MAUR, Carl: Verfassung und Verwaltung im Fürstenthume Liechtenstein (Wien 1896).

- WEBER, KLAUS (Hrsg.): Creifelds Rechtswörterbuch, 17. Aufl. (München 2002).
- WESEL, Uwe: *Geschichte des Rechts. Von den Frühformen bis zur Gegenwart*, 3. Aufl. (München 2006).
- WESEL, Uwe: *Geschichte des Rechts in Europa. Von den Griechen bis zum Vertrag von Lissabon* (München 2010).
- WIEACKER, Franz: *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Entwicklung*, 2. Aufl. (Göttingen 1996).
- WILLE, Herbert: *Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe* (Schaan 2015 = LPS 57).

QUELLEN-, MATERIALIEN- UND GESETZESVERZEICHNIS

- LGBl. 1871 Nr. 1: Fürstliche *Verordnung* vom 30. Mai 1871 über die *Trennung* der Justizpflege von der Administration.
- LGBl. 1871 Nr. 1: *Amtsinstruktion* [vom 30. Mai 1871] für die Landesbehörden des Fürstentums Liechtenstein.
- LGBl. 1938 Nr. 16: *Gesetz* vom 21. Juli 1938 betreffend die *Abänderung* des Gesetzes vom 21. April 1922 LGBl. Nr. 24, über die allgemeine Landesverwaltungspflege (LVG).
- LGBl. 1922 Nr. 36: *Abbaugesetz* vom 26. Dezember 1922.
- LI LA DS 94/1922-1 A: *Kommissionsbericht* und Begründung zum Gesetzesentwurf über die allgemeine Landesverwaltungspflege (Von Dr. Beck) [20 S.; Fd.], zitiert nach Originaldokument lagernd im liechtensteinischen Landesarchiv.
- LI LA GAV A 03/26/335/1-5: *Zl. 3077/Reg. [Rundschreiben]* An alle Ortsvorstehungen [vom 15. Juli 1922] [5 S.; Sa.], zitiert nach Originaldokument lagernd im liechtensteinischen Landesarchiv.
- LI LA LTA 1918/S04/2: [Ohne Titel] [Protokoll der öffentlichen *Landtagssitzung* vom 14. Oktober 1918 mit handschriftlichen Korrekturen bzw. Ergänzungen, gezeichnet Landtagspräsident Albert Schädler und Landtagssekretäre Wilhelm Beck und Johann Wohlwend] [10 S.; Sa.], zitiert nach PDF-Originaldokument online unter www.e-archiv.li/D45771 (aufgerufen am 07.03.2016).
- LI LA LTA 1922/L24: Antrag und *Interpellation* [vom 9. Dezember 1922 der Abgeordneten Beck, Wachter, Frick, Quaderer, Wolfinger] [1 S.; Hs.], zitiert nach Originaldokument lagernd im liechtensteinischen Landesarchiv.
- LI LA LTA 1922/L24: [Ohne Titel] [*Interpellationsbeantwortung* zu Antrag und Interpellation vom 9. Dezember 1922 der Abgeordneten Beck, Wachter, Frick, Quaderer, Wolfinger] [1 S.; Sa.], zitiert nach Originaldokument lagernd im liechtensteinischen Landesarchiv.
- LI LA LTA 1922/S03: Sitzungsprotokolle der Finanzkommission 1922, darunter: *Finanzkommission*[ssitzung] vom 17. März 1922 [4 S.; Sa.], zitiert nach Originaldokument lagernd im liechtensteinischen Landesarchiv.
- LI LA LTA 1922/S03: Sitzungsprotokolle der Finanzkommission 1922, darunter: *Finanzkommissionssitzung* am 29. März 1922, 30. III. u. 1. IV. [sic!] [3 S.; Sa.], zitiert nach Originaldokument lagernd im liechtensteinischen Landesarchiv.
- LI LA RE 1922/1430: *Entwurf. Gesetz* über die allgemeine *Landesverwaltungspflege* im Fürstentum Liechtenstein [135 S.; Fd. mit Sa. und Hs.], zitiert nach Originaldokument lagernd im liechtensteinischen Landesarchiv.

- LI LA RE 1922/1430: Von Dr. [Wilhelm] Beck verfasste *Gesetzesentwürfe* zur Begutachtung wegen *Entschädigung* [2 S.; Sa.], zitiert nach Originaldokument lagernd im liechtensteinischen Landesarchiv.
- LI LA RE 1922/1430: *Zl. 3028/Reg. [Rundschreiben]* An alle Landweibel, Gemeindepolizisten u. Gemeindeweibel [vom 12. Juli 1922] [2 S.; Sa.], zitiert nach Originaldokument lagernd im liechtensteinischen Landesarchiv.
- LI LA SgRV 1862/5: [*Konstitutionelle Verfassung von 1862*] [21 S.; Ad.], zitiert nach PDF-Transkription online unter www.e-archiv.li/D42357 (aufgerufen am 07.03.2016).
- LI LA SgRV 1862/7: *Amts-Instruktion* für die Staatsbehörden des souveränen Fürstentums Liechtenstein vom 26. September 1862 [16 S.; Ad.], zitiert nach PDF-Transkription online unter www.e-archiv.li/D45368 (aufgerufen am 07.03.2016).
- LI LA SgRV 1862/8: [*Verordnung* betreffend *Organisation* der obersten Verwaltungsbehörde und der Gerichte sowie die Trennung der Domänenverwaltung von der Landesverwaltung] vom 26. September 1862 [1 S.; Fd.], zitiert nach PDF-Originaldokument online unter www.e-archiv.li/D44765 (aufgerufen am 07.03.2016).
- LTP 1922/019-24: Landtagsprotokoll [sic!] [der öffentlichen *Landtagssitzung*] vom 11. April 1922 [6 S.; Sa.], zitiert nach PDF-Originaldokument online unter www.e-archiv.li/D44455 (aufgerufen am 07.03.2016).
- LTP 1922/206-208: Protokoll der *Landtagssitzung* vom 9. Dezember 1922 [3 S.; Hs.], zitiert nach PDF-Originaldokument online unter www.e-archiv.li/D44465 (aufgerufen am 07.03.2016).
- LTP 1922/209-213: Protokoll der *Landtagssitzung* vom 20. Dezember 1922 [5 S.; Hs.], zitiert nach PDF-Originaldokument online unter www.e-archiv.li/D44466 (aufgerufen am 07.03.2016).
- L. Vo. vom 18.01.1922, S. 1 f.: Eingesandt. In der Nr. 4 vom 14. Jänner [...] [*Lohneinbussen* von Staatsangestellten und Lehrern infolge der staatlichen Sparmassnahmen], zitiert nach PDF-Originaldokument online unter www.e-archiv.li/D48391 (aufgerufen am 07.03.2016).
- L. Vo. vom 17.05.1922, S. 1: Aus dem Fürstentum [Josef *OSPELT* erläutert im Liechtensteiner Volksblatt die Gründe für seinen *Rücktritt* als Regierungschef], zitiert nach PDF-Originaldokument online unter www.e-archiv.li/D45437 (aufgerufen am 07.03.2016).
- O. Na. vom 12.04.1922, S. 1: [*BECK, Wilhelm:*] *Bericht* und Begründung zum Gesetzesentwurf über die allgemeine Landesverwaltungspflege [1], zitiert nach PDF-Originaldokument online unter www.e-archiv.li/D45812 (aufgerufen am 07.03.2016).
- O. Na. vom 22.04.1922, S. 1: [*BECK, Wilhelm:*] *Bericht* und Begründung zum Gesetzesentwurf über die allgemeine Landesverwaltungspflege [2], zitiert nach PDF-Originaldokument online unter www.e-archiv.li/D45813 (aufgerufen am 07.03.2016).
- O. Na. vom 26.04.1922, S. 1: [*BECK, Wilhelm:*] *Bericht* und Begründung zum Gesetzesentwurf über die allgemeine Landesverwaltungspflege [3], zitiert nach PDF-Originaldokument online unter www.e-archiv.li/D45817 (aufgerufen am 07.03.2016).
- O. Na. vom 29.04.1922, S. 2: [*BECK, Wilhelm:*] *Bericht* und Begründung zum Gesetzesentwurf über die allgemeine Landesverwaltungspflege [4], zitiert nach PDF-Originaldokument online unter www.e-archiv.li/D45818 (aufgerufen am 07.03.2016).
- O. Na. vom 23.01.1923, S. 1: Liechtenstein. *Abbau*. (Mitgeteilt.), zitiert nach PDF-Originaldokument online unter www.e-archiv.li/D48390 (aufgerufen am 07.03.2016).