

Verfahrensgrundrechte im Verwaltungsverfahren

Eine schweizerische Perspektive auf die Judikatur des Staatsgerichtshofs des Fürstentums Liechtenstein

Daniela Thurnherr*

I. Einleitung

Die Parteien verfügen nicht nur im gerichtlichen, sondern auch im verwaltungsinternen Verfahren über spezifische Garantien,¹ die eine «gleiche und gerechte Behandlung»² sicherstellen sollen. Der vorliegende Beitrag untersucht, inwiefern der Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein zu deren Stärkung beigetragen hat, welche Bedeutung seiner diesbezüglichen Rechtsprechung im Verhältnis zum Gesetzesrecht zukommt und welche Entwicklungsperspektiven bestehen.

In einem ersten Schritt wird aufgezeigt, welche Parteirechte auf verfahrensgesetzlicher Ebene normiert sind (II.). Anschliessend wird die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zu den Verfahrensgarantien im nichtstrei-

* Prof. Dr. iur., LL.M. (Yale), Professorin für öffentliches Recht an der Universität Basel, Ersatzrichterin des Staatsgerichtshofs des Fürstentums Liechtenstein, Richterin am Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt, Ersatzrichterin am Justizgericht des Kantons Aargau.

1 Die Begriffe der *Verfahrensgarantien* und der *Verfahrensgrundrechte* werden vorliegend synonym verwendet. In der Rechtsprechung und Literatur zum liechtensteinischen Recht sind beide Begriffe als Bezeichnung für die elementaren Rechte der Verfahrensbeteiligten gebräuchlich. So ist etwa in StGH 2021/93, Erw. 6.1, sowie bei *Kley, Andreas*, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, LPS 23, Vaduz 1998, S. 241 ff., von den *Verfahrensgarantien* die Rede, während *Vogt, Hugo*, Anspruch auf rechtliches Gehör, in: *Kley/Vallender* (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Schaan 2012, S. 565–591, Titel vor Rz. 8, von den *Verfahrensgrundrechten* spricht. Der Terminus der *Verfahrensgrundrechte* bringt deutlicher zum Ausdruck, dass die betreffenden Rechte den Einzelnen gestützt auf die Verfassung zustehen und elementaren Charakter aufweisen, zumal auch gesetzliche *Verfahrensgarantien* denkbar sind.

2 So lautet der grundlegende Anspruch unter dem Titel «Allgemeine Verfahrensgarantien» in Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

tigen bzw. erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren³ beleuchtet (III).⁴ In der daran anschliessenden Würdigung wird die Judikatur des Staatsgerichtshofs aus einer vergleichenden Perspektive unter Berücksichtigung des schweizerischen Rechts analysiert (IV.). Im Zentrum stehen dabei die Bedeutung der Verfahrensgrundrechte vor dem Hintergrund der spezifischen Funktion des Staatsgerichtshofs bzw. des schweizerischen Bundesgerichts, das verfahrensgrundrechtliche Schutzniveau, das auch unter Berücksichtigung des Zusammenspiels von gesetzlicher Regelung und grundrechtlicher Fundierung des Verwaltungsverfahrens beleuchtet wird, sowie das Potential für eine Weiterentwicklung der Verfahrensgrundrechte.

II. Parteirechte auf gesetzlicher Ebene

A. Charakteristika des Landesverwaltungspflegegesetzes

Das nichtstreitige Verwaltungsverfahren ist im Landesverwaltungspflegegesetz (LVG)⁵ normiert. Dieses kann gleich zwei Superlative für sich in Anspruch nehmen: Es handelt sich – verglichen mit den weiteren deutschsprachigen Ländern – um die umfangreichste und die älteste Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts.⁶ Seine Entstehungsgeschichte sowie die Rezeptionszusammenhänge haben allerdings zu Charakteristika geführt, die mit den Stichworten «Antiquiertheit, Überfrachtung, Unübersichtlichkeit»⁷ auf den Punkt gebracht werden können.⁸ Da der Gesetzesredaktor, Wilhelm Beck⁹, auf eine zügige Umsetzung der Anforderungen des demo-

3 Siehe zum Begriff des nichtstreitigen bzw. des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens *Kley*, Fn. 1, S. 241.

4 Die Untersuchung beschränkt sich auf die öffentlich zugängliche Judikatur, die in der Datenbank der Gerichte des Fürstentums Liechtenstein (<www.gerichtsentscheide.li>) und der Entscheidungssammlung LES, abgedruckt in der Liechtensteinischen Juristenzeitung (<<https://juristenzeitung.li>>), publiziert ist.

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

6 Zum Ganzen *Schädler, Emanuel*, 100 Jahre Landesverwaltungspflegegesetz: Herkunft und Zukunft, LJZ 2022, S. 19–27, S. 19.

7 *Schädler*, Fn. 6, S. 24.

8 Siehe dazu auch *Kley*, Fn. 1, S. 317.

9 Siehe zu seiner Person <https://historisches-lexikon.li/Beck,_Wilhelm>.

kratischen Rechtsstaats bedacht war,¹⁰ erstaunt es nicht, dass bereits damals Parteirechte verankert wurden, die bis heute weitgehend unverändert geblieben sind. Die erwähnten Merkmale des LVG zeigen sich indes auch bei deren Normierung, die sich unübersichtlich und wenig strukturiert präsentiert.¹¹

B. Parteirechte

Die Frage, welche Rechte der Verfahrensbeteiligten von grundlegender Tragweite sind, ist naturgemäss mit Wertungen verbunden. Die vorliegende Darstellung orientiert sich an jenen Verfahrensrechten, denen gemeinhin Grundrechtsqualität attestiert wird.¹² Verortet sind diese einerseits in den allgemeinen Bestimmungen (Art. 1–26 LVG), andererseits in jenen zum einfachen Verwaltungsverfahren (Art. 27–88 LVG).

Hinzuweisen ist zunächst auf die *Ausschlussgründe* (Art. 6 LVG), die einen Anspruch darauf vermitteln, dass Personen, die in einem in dieser Bestimmung genauer spezifizierten Näheverhältnis zum Verfahrensgegenstand bzw. zu den Parteien stehen, in einem Verwaltungsverfahren in den Ausstand treten. Komplettiert werden diese Ausstands- durch eine Reihe von *Ablehnungsgründen* (Art. 7 LVG). Die erwähnten Bestimmungen gehen damit über die im Titel des II. Abschnitts referenzierten Art. 82 und 103 LV¹³ hinaus, die sich auf die Mitglieder der Regierung und des Verwaltungsgerichtshofs beziehen.

10 Kley, Fn. 1, S. 317.

11 Als hilfreich bei der Orientierung erweisen sich vor diesem Hintergrund der Index zum Landesverwaltungspflegegesetz von Emanuel Schädler, BERN 2018, <<https://liechtenstein-institut.li/publikationen/schadler-emanuel-2018-index-zum-landesverwaltungspflegegesetz>> sowie die vom selben Autor veröffentlichten Tafeln zum Landesverwaltungspflegegesetz (LVG), BERN 2018, <<https://liechtenstein-institut.li/publikationen/schadler-emanuel-2018-tafeln-zum-landesverwaltungspflegegesetz-lv-g-samt-gliederung-des-lvg-im-anhang>>.

12 Siehe dazu hinten III.B.1. Im Folgenden nicht weiter thematisiert wird daher etwa der Anspruch auf Rechtsmittelbelehrung, der in Art. 49 Abs. 1 lit. f, Abs. 2 und 3, Art. 50 Abs. 8, Art. 53 Abs. 1 lit. f und Abs. 4, Art. 82 Abs. 1 lit. f sowie Art. 85 LVG Verankerung gefunden hat.

13 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LV), LGBl. 1921 Nr. 15 LR 101.

Der als *Recht auf Anhörung und Stellungnahme*¹⁴ bezeichnete Teilgehalt des *rechtlichen Gehörs* ist für das nichtstreitige Verwaltungsverfahren in Art. 64 Abs. 3 LVG unter dem Titel «Parteiengehör» sowie in Art. 81 Abs. 1 LVG im Kontext der «Schranken für die Entscheidung» normiert. Gemäss der erstgenannten Bestimmung muss jeder Partei «Gelegenheit geboten werden, sich über alle für die Erledigung des Verhandlungsgegenstandes massgebenden, von anderen Parteien, von Zeugen und Sachverständigen vorgebrachten oder von amtswegen zur Frage gestellten Tatsachen und Verhältnisse, sowie über die von andern Parteien, von Sachverständigen und Zeugen gestellten Anträge zu äussern und überhaupt ihre Rechte und Interessen entsprechend zu wahren». Art. 81 Abs. 1 LVG sieht sodann vor, dass die Regierung im Schlussverfahren ihre Entscheidung nicht auf Tatsachen und Beweismittel stützen darf, «über die den beteiligten Personen nicht Kenntnis gegeben und nicht Gelegenheit zu ihrer Äusserung, sei es im Ermittlungsverfahren oder sei es im Schlussverfahren, geboten worden ist». Spezifisch die *Akteneinsicht* betreffen Art. 46 Abs. 3 LVG («Vertrauenswürdigen Parteien oder ihren Bevollmächtigten können die Akten des Verfahrens zwecks Einsicht und Abschriftnahme während einer vom prozessleitenden Beamten festgesetzten Frist ins Haus gegeben werden.»), Art. 60 Abs. 6 LVG betreffend Einsicht in die Parteierklärungen und ihre Beilagen sowie Art. 76 Abs. 2 LVG zum Schluss des Ermittlungsverfahrens. Zu erwähnen ist des Weiteren die *Begründungspflicht*, die in Art. 82 Abs. 1 LVG zur schriftlichen Ausfertigung sowie in Art. 83 Abs. 3 und 4 LVG («Nähere Bestimmungen über den Entscheidungsinhalt») Niederschlag gefunden hat.

Ebenfalls zu den Mindestgarantien verfahrensrechtlicher Fairness gehört das sogenannte *Armenrecht*, das in Art. 43 Abs. 1 und 3 LVG geregelt ist. Dabei wird weitgehend auf die einschlägigen Vorschriften der Zivilprozessordnung¹⁵ verwiesen (Abs. 1) und freies Ermessen beim Entscheid über das Armenrecht eingeräumt (Abs. 3).

Das LVG normiert somit eine Reihe von Parteirechten. Die einschlägigen Bestimmungen sind nicht nur, wie oben erwähnt, unübersichtlich strukturiert. Auch weist deren Formulierung teilweise eine nicht mehr zeitgemässe Sprache auf, die es insbesondere juristischen Laien erschweren dürfte, den Normsinn zu erkennen.

14 Vogt, Fn. 1, Titel vor Rz. 17.

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

III. Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zu den Verfahrensgarantien im Verwaltungsverfahren

A. Fehlen expliziter Verfahrensgrundrechte in der Verfassung

In der liechtensteinischen Verfassung finden sich keine explizit normierten Verfahrensgrundrechte. Vielmehr werden unmittelbar anwendbare und durchsetzbare Garantien¹⁶ in einer schöpferischen Rechtsprechung aus dem Gleichheitssatz von Art. 31 Abs. 1 LV abgeleitet.¹⁷ Bei der Konkretisierung einzelner Verfahrensgrundrechte wird überdies auf Art. 6 Abs. 1 EMRK¹⁸ Bezug genommen.¹⁹ Diese Garantie gelangt im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren zwar nicht zur Anwendung;²⁰ sie wirkt indes mittelbar darauf ein, indem die verfahrensgrundrechtliche Judikatur zum gerichtlichen Verfahren, die massgeblich durch Art. 6 Abs. 1 EMRK geprägt ist, eine gewisse Verallgemeinerung erfahren hat.

Die Frage, ob es sich bei der Ableitung der Verfahrensgrundrechte aus Art. 31 Abs. 1 LV noch um Auslegung handelt oder ob deren Anerkennung als schöpferischer Akt der Rechtsprechung nicht vielmehr eine grössere Nähe zur Anerkennung ungeschriebener Grundrechte aufweist,²¹ ist letztlich primär akademischer Natur. Unabhängig von der Antwort darauf ist der rechtsfortbildende Anteil jedenfalls beträchtlich. In der Literatur wird denn

16 Siehe dazu und zur Abgrenzung von blossen allgemeinen Rechtsgrundsätzen *Wille, Tobias Michael*, Liechtensteinisches Verfassungsprozessrecht, LPS 43, Diss. Zürich, Schaan 2007, S. 249.

17 Statt vieler StGH 2021/069 E. 2.3; *Kley*, Fn. 1, S. 245.

18 Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, LGBI. 1982 Nr. 60/1 LR 0.101.

19 *Vogt*, Fn. 1, Rz. 3; siehe auch *Hoch, Hilmar*, Die EMRK in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, LJZ 2018, S. 111–114, S. 113.

20 *Villiger, Mark E.*, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, Rz. 457; eine differenzierte Gesamtbetrachtung des Verwaltungsverfahrens und des Verwaltungsgerichtsverfahrens sowie von deren Wechselwirkungsverhältnis nimmt *Grabenwarter, Christoph*, Verfahrensgarantien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine Studie zu Artikel 6 EMRK auf der Grundlage einer rechtsvergleichenden Untersuchung der Verwaltungsgerichtsbarkeit Frankreichs, Deutschlands und Österreichs, Habil. Wien, Wien/New York 1997, S. 355 ff., vor; siehe auch *Thurnherr, Daniela*, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln. Die verfassungsrechtlichen Mindestgarantien prozeduraler Gerechtigkeit unter den Bedingungen der Diversität administrativer Handlungsmodalitäten, Habil. Basel, Zürich/Basel/Genf 2013, S. 191 ff. (Rz. 294 ff.); *Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina*, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl., Basel 2021, § 24 Rz. 17.

21 *Kley*, Fn. 1, S. 245, nimmt an, dass es sich um ungeschriebene Grundrechte handelt.

auch zu Recht darauf hingewiesen, dass «[z]wischen der Anerkennung neuer ungeschriebener Grundrechte und der Verfestigung bestimmter Grundrechtspositionen – wie etwa der Anspruch auf rechtliches Gehör – [...] oft nur ein gradueller Unterschied»²² besteht.

B. Verfahrensgarantien im Verwaltungsverfahren

1. Kreis der Verfahrensgrundrechte

Zu den aus Art. 31 Abs. 1 Satz 1 LV abgeleiteten Verfahrensgrundrechten gehören die Verbote der formellen Rechtsverweigerung, der Rechtsverzögerung und des überspitzten Formalismus, der Anspruch auf rechtliches Gehör sowie der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und unentgeltlichen Rechtsbeistand.²³ Dabei handelt es sich um Mindestgarantien, die durch weitergehende Rechte im LVG ergänzt werden.²⁴ Sie «sichern einen Minimalstandard, um den rechtsstaatlichen Ansprüchen eines fairen, unabhängigen und zeitlich fristgemässen Verfahrens gerecht zu werden»²⁵.

Das *Verbot der formellen Rechtsverweigerung* untersagt es einer Verwaltungsbehörde, die einen Verwaltungsakt erlassen müsste, untätig zu bleiben.²⁶ Ein Verstoss gegen dieses Gebot liegt auch vor, wenn eine Behörde zwar handelt, dies aber nicht im gesetzlich geforderten Mass, weil sie den entscheidungsrelevanten Sachverhalt nicht bzw. unvollständig abklärt oder ihre Kognition unzulässigerweise beschränkt.²⁷ Um eine ebenfalls verfassungswidrige *Rechtsverzögerung* handelt es sich, «wenn eine zum Handeln verpflichtete Behörde ein Verfahren über Gebühr verschleppt und damit dem Betroffenen sein materielles Recht abschneidet»²⁸. Die angemessene Dauer bestimmt sich dabei nach den gesamten Umständen der zu beur-

22 Müller, Jörg Paul, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Bern 1982, S. 26.

23 Siehe für einen Überblick Kley, Fn. 1, S. 245 ff.

24 Kley, Fn. 1, S. 245.

25 Wille, Fn. 16, S. 249.

26 Kley, Fn. 1, S. 247; Vogt, Hugo, Verbot der formellen Rechtsverweigerung, Verbot der Rechtsverzögerung, Verbot des überspitzten Formalismus, in: Kley/Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Schaan 2012, S. 593–618, Rz. 1 ff., beide mit weiteren Hinweisen.

27 Kley, Fn. 1, S. 247 mit weiteren Hinweisen.

28 Kley, Fn. 1, S. 249; siehe auch Vogt, Fn. 26, Rz. 17 ff., beide mit weiteren Hinweisen.

teilenden Angelegenheit.²⁹ *Überspitzt formalistisch* handelt eine Behörde sodann, wenn sie Verfahrensbestimmungen zum Selbstzweck werden lässt und damit im Ergebnis die Durchsetzung und Anwendung des materiellen Rechts verhindert.³⁰

Der *Anspruch auf rechtliches Gehör* bildet einerseits Mittel der Sachaufklärung und dient andererseits der Menschenwürde, indem er sicherstellt, dass die Verfahrensbeteiligten nicht als Objekt, sondern als Subjekt des Verfahrens behandelt werden.³¹ Er verpflichtet sämtliche staatlichen Ebenen (Behörden des Landes und der Gemeinden) und gilt für alle Rechtsanwendungsverfahren, d.h. für das nichtstreitige Verwaltungsverfahren ebenso wie für das gerichtliche Verfahren.³² Die darunter subsumierten Teilaspekte umfassen den Anspruch auf Kenntnissgabe und -nahme aller wesentlichen Tatsachen und Beweismittel, das Recht, sich im Vorfeld der Anordnung zu allen relevanten Gesichtspunkten zu äussern und Beweisanträge zu stellen, das Recht auf Mitwirkung bei der Beweiserhebung, die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Vorbringen der Gegenpartei und zum Ergebnis des Beweisverfahrens, das Akteneinsichtsrecht sowie den Anspruch auf Begründung.³³

Der *Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege* schliesslich bedingt, dass die Partei bedürftig und das Verfahren nicht aussichtslos ist. Der Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin setzt zusätzlich dessen sachliche Notwendigkeit voraus. Abgestellt wird dabei einerseits auf die Rechtskenntnisse der Partei und andererseits auf den Komplexitätsgrad der Angelegenheit.³⁴

29 StGH 2020/001, Erw. 2.1 (= LES 2020, 83 ff. [84]); StGH 2018/068, Erw. 4.1; *Kley*, Fn. 1, S. 249 f. mit weiteren Hinweisen.

30 *Kley*, Fn. 1, S. 248 f.; *Vogt*, Fn. 26, Rz. 32 ff., beide mit weiteren Hinweisen.

31 StGH 2021/097, Erw. 2.1; StGH 2021/069, Erw. 2.3; StGH 2020/106, Erw. 3.1.

32 *Vogt*, Fn. 1, Rz. 6.

33 *Kley*, Fn. 1, S. 251 ff. und 258 ff. mit weiteren Hinweisen; siehe auch *Höfling, Wolfram*, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung. Eine kritisch-systematische Bestandsaufnahme der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs unter Berücksichtigung der Grundrechtslehren des deutschsprachigen Raumes, LPS 20, Vaduz 1994, S. 248; *Bussjäger, Peter*, Aktuelles aus der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes 2016–2019, LJZ 2020, S. 104–110, S. 105 ff.; aus der Praxis des StGH zu einzelnen Teilgehalten siehe StGH 2021/069, Erw. 2.3; StGH 2020/107, Erw. 6.1 (beide zum Recht auf Anhörung); StGH 2020/042, Erw. 2.1 (= LES 2020, 195 ff. [197]); StGH 2019/087, Erw. 5.1 (beide zum Recht, Beweisanträge zu stellen); StGH 2020/013, Erw. 2.1 (= LES 2020, 190 ff. [192]); StGH 2018/039, Erw. 5.1 (beide zum Akteneinsichtsrecht); StGH 2024/068, Erw. 2.2 (zur Begründungspflicht).

34 *Kley*, Fn. 1, S. 255 f. mit weiteren Hinweisen.

2. Einschränkungen und Verfahrensfehlerfolgen

Anders als bei den Freiheitsrechten geht der Staatsgerichtshof im Kontext der Verfahrensgrundrechte nicht von einem *Schutzbereich* und *Eingriffsvoraussetzungen* aus. Aufgrund von deren Charakter als Teilhaberechte prüft er primär, ob eine bestimmte Verfahrensgestaltung bzw. das diesbezügliche Behördenverhalten mit dem zur Diskussion stehenden Grundrecht vereinbar ist.³⁵ Im Zusammenhang mit dem rechtlichen Gehör geht der Staatsgerichtshof allerdings zumindest teilweise auch von Eingriffsvoraussetzungen aus, wenn er festhält,

«der Gehörsanspruch [könne] einzelfallbezogen durch rechtlich geschützte Interessen Dritter, insbesondere im Interesse von Grundrechten Dritter, namentlich dann zurückgedrängt werden [...], wenn auch die sonstigen Voraussetzungen erfüllt sind, welche nach der bisherigen Rechtsprechung an die Zulässigkeit der <Heilung> geknüpft wurden»³⁶.

Berücksichtigt man, dass die einzelnen Teilhalte weit umschrieben sind und diesen – wie etwa beim Akteneinsichtsrecht – bisweilen durchaus legitime konträre Interessen entgegenstehen, kann zumindest bei gewissen Teilaspekten des rechtlichen Gehörs durchaus von einem Schutzbereich und Eingriffsvoraussetzungen ausgegangen werden.³⁷

Dem Anspruch auf rechtliches Gehör wird gemeinhin *formelle Natur* attestiert.³⁸ Dies hat zur Folge, dass Verletzungen unabhängig davon, ob sie einen Einfluss auf das Ergebnis haben, zur Wiederholung des Verfahrens

35 Wille, Tobias Michael, Verfassungs- und Grundrechtsauslegung in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille, LPS 54, Schaan 2014, S. 131–181, S. 158.

36 StGH 2018/015, Erw. 2.1. Zu den Heilungsvoraussetzungen siehe sogleich.

37 Hoch, Hilmar, Einheitliche Eingriffskriterien für alle Grundrechte?, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille, LPS 54, Schaan 2014, S. 183–199, S. 193 ff.; siehe auch Vogt, Fn. 1, Rz. 35 ff.

38 Statt vieler StGH 2007/88, Erw. 2.1. In der Judikatur und der Literatur wird die formelle Natur – soweit ersichtlich – einzig im Zusammenhang mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör thematisiert (siehe Vogt, Fn. 1, Rz. 31 ff.). Sie taugt indes auch als Rechtsfolge bei der Verletzung anderer Verfahrensgrundrechte. Siehe zum schweizerischen Recht Steinmann, Gerold/Schindler, Benjamin/Wyss, Damian, Kommentar zu Art. 29 BV, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, S. 1173–1227, Rz. 25 ff.; Waldmann, Bernhard, Kommentar zu

führen.³⁹ Der Staatsgerichtshof relativiert die formelle Natur allerdings, indem er die nachträgliche *Heilung* von Gehörsverletzungen zulässt. Während die ältere Rechtsprechung deutlich strenger war und eine Heilung nur zuließ, sofern eine mit gleicher Kognition ausgestattete Rechtsmittelinstanz nachträglich das Gehör gewährte⁴⁰ und Drittinteressen beeinträchtigt wurden (was eine Heilung bei einseitigen Verfahren somit ausschloss),⁴¹ ist die heutige Praxis pragmatischer. Der Staatsgerichtshof lässt eine Heilung mittlerweile nämlich zu, wenn

«die Gehörsverletzung keinen Einfluss auf die angefochtene Entscheidung haben konnte und im Ergebnis die Parteirechte einer beschwerdeführenden Partei nicht in erheblicher Weise eingeschränkt wurden. Unter Letzterem versteht der Staatsgerichtshof, dass eine weitere Instanz zur Verfügung stand, welche zumindest die gleiche Kognition wie die Vorinstanz besitzt, und die beschwerdeführende Partei vor dieser weiteren Instanz Stellung nehmen konnte»⁴².

Damit berücksichtigt der Staatsgerichtshof, dass die formelle Natur des Gehörsanspruchs in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den Geboten der Prozessökonomie und der Verfahrensbeschleunigung steht.⁴³ Gleichzeitig anerkennt er aber, dass «eine solche pragmatische, ergebnisorientierte Rechtsprechung den Eigenwert des Gehörsanspruchs als aus der Menschenwürde abgeleitetem Verfahrensgrundrecht in den Hintergrund treten lässt» und überdies ein Instanzverlust resultiert.⁴⁴ Daher hat er «eine erneute Verschärfung seiner Gehörspraxis in Aussicht gestellt, falls sich Gehörsverletzungen wieder häufen sollten»⁴⁵. Vor diesem Hintergrund hält er

Art. 29 BV, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar. Bundesverfassung, 2. Aufl., Basel 2025, S. 655–692, Rz. 7.

39 Statt vieler *Vogt*, Fn. 1, Rz. 31 f.; *Wille*, Fn. 16, S. 345 f., beide mit weiteren Hinweisen auf die Judikatur des StGH.

40 Siehe StGH 1992/008, Erw. 2.2 (= LES 1993, 77 ff. [80]).

41 Siehe zur Aufgabe des Heilungserfordernisses der Einseitigkeit des Verfahrens StGH 2014/014, Erw. 4.2.3; zur Entwicklung der Judikatur und der Auseinandersetzung mit der schweizerischen Literatur StGH 2022/016, Erw. 2.2.1 ff.

42 StGH 2024/054, Erw. 2.3; siehe auch StGH 2022/048, Erw. 2.1; StGH 2021/069, Erw. 2.3; StGH 2021/006, Erw. 5.1; StGH 2013/24, Erw. 3.1; *Bussjäger*, Fn. 33, S. 105 ff. Die erwähnten Urteile betreffen unterschiedliche Rechtsgebiete; der Umgang mit der Heilungskonzeption erfolgt allerdings nicht rechtsgebietspezifisch, sondern primär kasuistisch. Siehe zum kasuistischen Ansatz auch StGH 2022/016, Erw. 2.2.7.

43 *Vogt*, Fn. 1, Rz. 32.

44 StGH 2024/109, Erw. 4.4.

45 StGH 2024/109, Erw. 4.4.

die ordentlichen Rechtsmittelinstanzen an, Gehörsverletzungen streng zu sanktionieren, damit Interventionen durch den Staatsgerichtshof möglichst obsolet werden. Sie sollen sich daher im Zweifel gegen die Heilung einer Gehörsverletzung aussprechen.⁴⁶

IV. Würdigung unter vergleichender Berücksichtigung des schweizerischen Rechts

A. Vorbemerkung

Wie ausgeführt, haben verschiedene Parteirechte eine detaillierte gesetzliche Normierung erfahren (II.B.). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der effektiven Bedeutung der Verfahrensgrundrechte. Diese wird nachfolgend aus der Perspektive höchstgerichtlicher Kontrolle (IV.B.) und des verfahrensgrundrechtlichen Schutzniveaus (IV.C.) beantwortet. Daran anschliessend wird das Potential für eine Weiterentwicklung der Verfahrensgrundrechte beim nichtstreitigen Verwaltungshandeln ausgelotet (IV.D.). Die liechtensteinische Rechtslage wird dabei einem Vergleich mit der schweizerischen unterzogen. Die komparative Betrachtung soll einerseits die Spezifika des jeweiligen Rechtssystems verdeutlichen und andererseits als Fundus für Ansätze einer Weiterentwicklung dienen.⁴⁷

B. Aus der Perspektive höchstgerichtlicher Kontrolle

Aufgrund seiner spezifischen Funktion als *Verfassungsgericht* kann der Staatsgerichtshof die Abwicklung von Verwaltungsverfahren lediglich prüfen, soweit die entsprechenden Vorgaben verfassungsrechtlicher Natur sind.⁴⁸ Für das schweizerische Bundesgericht präsentiert sich die Rechtslage teilweise anders, da es die Beachtung des gesamten Bundesrechts und damit auch der Verfahrensbestimmungen auf der Ebene von Gesetz und

46 StGH 2024/109, Erw. 4.II.

47 Zur Bedeutung der Rechtsvergleichung in der Judikatur der Staatsgerichtshofs *Hoch, Hilmar*, Verfassungsgerichtsbarkeit im Kleinstaat – Das Beispiel Liechtenstein, Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR) 2021, S. 1219–1240, S. 1231 f.

48 Art.1 Abs.2 lit.a Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof (StGHG), LGBL 2004 Nr. 32 LR 173.10.

Verordnung⁴⁹ überwachen kann⁵⁰. Allerdings ist das Bundesgericht für die Überprüfung von kantonalen und kommunalen Verfahren ebenfalls auf die Existenz von grundrechtlich garantierten Verfahrensgarantien angewiesen,⁵¹ sieht man von Fällen gravierender Verletzungen von kantonalem und kommunalem Verfahrensrecht ab, die auch als Verstösse gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV) gerügt werden können.⁵²

Allein die grundrechtliche Qualität der Verfahrensgarantien ermöglicht es dem Staatsgerichtshof und dem Bundesgericht sodann, auch die *gesetzliche Ausgestaltung des Verfahrens* am Massstab der Verfassung zu prüfen. Dem Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein steht diese Kompetenz sowohl im Rahmen der abstrakten als auch der konkreten Normenkontrolle zu (Art. 15 ff., 18 ff. StGHG). Dem schweizerischen Bundesgericht ist bezüglich Erlassen des Bundes lediglich die konkrete (bzw. akzessorische oder inzidente) Normenkontrolle möglich (Art. 82 lit. a BGG), wobei Gesetze aufgrund von Art. 190 BV auch im Falle von deren Verfassungswidrigkeit anzuwenden sind. Demgegenüber können kantonale Erlasse auch abstrakt angefochten und bei Verfassungswidrigkeit aufgehoben werden (Art. 82 lit. b BGG).

Der verfassungsrechtlichen Fundierung gewisser elementarer Anforderungen an das Verfahren kommt somit – unabhängig davon, ob die entsprechenden Garantien auch gesetzlich gewährt werden – insofern Bedeutung zu, als eine Überprüfung durch den Staatsgerichtshof Liechtensteins ansonsten gar nicht, durch das schweizerische Bundesgericht nur partiell möglich wäre. Die diesbezüglichen Unterschiede zwischen der Rechtslage in Liechtenstein und der Schweiz sind in den teilweise andersartigen Funktionen des Staatsgerichtshofs und des Bundesgerichts begründet. Der Umstand, dass das Bundesgericht sowohl Höchstgericht als auch höchstes Verwaltungsgericht ist, während der Staatsgerichtshof als Verfassungsgericht

49 Zur Frage, ob verfahrensrechtliche Fragen auch auf Verordnungsstufe geregelt werden können, siehe *Wiederkehr, René*, Das verfahrensbezogene Legalitätsprinzip, ZBl 2024, S. 347–370, S. 351 ff.

50 Art. 95 lit. a Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005, SR. 173.110.

51 Die Verletzung von kantonalem Recht kann vor Bundesgericht nur sehr eingeschränkt gerügt werden (kantonale verfassungsmässige Rechte und kantonale Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und über Volkswahlen und -abstimmungen; siehe Art. 95 lit. c und d BGG).

52 Siehe für ein Beispiel BGer. 2P.26/2003 vom 01.09.2003 E. 3. Das Bundesgericht qualifizierte hier die Überschreitung der gemäss Studienordnung zulässigen Zahl von Experten an einer mündlichen Prüfung als Verstoss gegen das Willkürverbot.

von der Fachgerichtsbarkeit abzugrenzen ist,⁵³ hat indes nicht zu grundlegenden Diskrepanzen geführt. Eine Ausnahme von diesem Befund zeigt sich immerhin in der Judikatur zur Heilung von Gehörsverletzungen; der Staatsgerichtshof spricht sich dabei explizit für eine strenge Praxis der ordentlichen Rechtsmittelinstanzen aus, um eigene Interventionen nach Möglichkeit obsolet zu machen.⁵⁴

C. Aus der Perspektive des Schutzniveaus

1. Dogmatische Herleitung und Kreis der anerkannten Verfahrensgrundrechte

Die grundrechtliche Fundierung elementarer Gerechtigkeitsanforderungen ist vor dem Hintergrund von deren Bedeutung für ein faires Verfahren zweifellos angezeit.⁵⁵ Die dogmatische Herleitung der Verfahrensgrundrechte aus dem Rechtsgleichheitsgebot durch den Staatsgerichtshof entspricht über weite Strecken derjenigen in der Schweiz, wo das Bundesgericht ebenfalls in einer schöpferischen Rechtsprechung zentrale Verfahrensrechte aus dem Rechtsgleichheitsgebot von Art. 4 der Bundesverfassung von 1874⁵⁶ abgeleitet hat.⁵⁷ Deren Kreis ist in der Schweiz etwas weiter gezogen, wird doch auch den Ansprüchen auf richtige Zusammensetzung der Entscheidbehörde und Unbefangenheit der entscheidenden Personen⁵⁸ sowie auf Wiedererwägung⁵⁹ Grundrechtsqualität attestiert. Heute bildet die Generalklausel von Art. 29 Abs. 1 BV («gleiche und gerechte Behand-

53 Siehe dazu *Hoch, Hilmar*, Staatsgerichtshof und Oberster Gerichtshof in Liechtenstein. Zum Verhältnis zwischen Verfassungs- und Fachgerichtsbarkeit, in: Schumacher/Zimmermann (Hrsg.), 90 Jahre Fürstlicher Oberster Gerichtshof. Festschrift für Gert Delle Karth, Wien 2013, S. 415–430.

54 StGH 2024/109, Erw. 4.11; siehe dazu auch vorne III.B.2.

55 Siehe zur Bedeutung der Verfahrensgrundrechte im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren *Thurnherr*, Fn. 20, Rz. 125 ff.

56 AS 11.

57 Siehe zur vergleichbaren Ausgangslage in der Schweiz *Thurnherr*, Fn. 20, Rz. 257. *Haller, Walter*, Verfassungsbildung durch Richterrecht, ZSR 2005 I, S. 5–21, S. 11, spricht in diesem Kontext von einer «mutigen Verfassungsinterpretation».

58 BGE 137 I 340 E. 2.1 und 2.2; *Steinmann/Schindler/Wyss*, Fn. 38, Rz. 45 ff.; *Waldmann*, Fn. 38, Rz. 34 f.

59 BGE 127 I 133 E. 6; *Steinmann/Schindler/Wyss*, Fn. 38, Rz. 54; *Waldmann*, Fn. 38, Rz. 25.

lung») die Grundlage für diese und weitere im Verfassungstext nicht explizit erwähnten Teilgehalte.

Der Umstand, dass das LVG, wie die übrigen Prozessgesetze Liechtensteins, vom österreichischen Recht beeinflusst und die diesbezügliche Rechtsprechung von österreichischen Einflüssen geprägt ist,⁶⁰ ändert nichts daran, dass die Verfahrensgrundrechte – wie auch das materielle Verwaltungsrecht⁶¹ – über eine grosse Nähe zum schweizerischen Recht verfügen. Aufgrund der zentralen Bedeutung von Art. 6 Abs. 1 EMRK für die rechtsstaatliche Prägung des Verfahrensrechts existieren in den Mitgliedstaaten des Europarats diesbezüglich ohnehin weitgehende Parallelen. Nicht zuletzt die autonome und dynamische Auslegung des konventionsrechtlichen Begriffspaares der «zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen» sowie der «strafrechtlichen Anklagen» in der Judikatur des EGMR⁶² hat dazu geführt, dass sich ein Kanon von Verfahrensgarantien etablieren konnte, der sich heute – über den begrenzten Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK hinaus – auf sämtliche gerichtliche Verfahren und teilweise auch das Verwaltungsverfahren erstreckt.

2. Verhältnis zwischen grundrechtlichem und verfahrensgesetzlichem Schutz der Parteien

Die Antwort auf die Frage, ob die Anerkennung von Verfahrensgrundrechten die Position der Parteien unmittelbar stärkt oder primär dadurch zu ihrem Schutz beiträgt, dass sie die Anrufung einer weiteren (verfassungs-)gerichtlichen Instanz ermöglicht, hängt massgeblich von der Normierungsdichte des Verwaltungsverfahrensrechts ab. Begründet ist dies darin, dass die Verfahrensgrundrechte eine grössere Nähe zum Gesetzesrecht aufweisen als die übrigen Grundrechtsarten; sie setzen dem Gesetzgeber nicht nur Schranken, sondern ergänzen das Gesetzesrecht teilweise oder statuieren gleichlautende Vorgaben. Wie gezeigt, kennzeichnet sich das liechtensteinische LVG durch einen verhältnismässig detaillierten Normierungsgrad. Die einzelnen aus dem Rechtsgleichheitsgebot der LV abgeleiteten Garantien finden sich über weite Strecken ebenso im LVG. Dennoch

60 Kley, Fn. 1, S. 321.

61 Kley, Fn. 1, S. 321.

62 Statt vieler Villiger, Fn. 20, S. 255 ff. (Rz. 457 ff.) und S. 266 ff. (Rz. 472 ff.); Bigler-de Mooij, Olivier, Kommentar zu Art. 6 EMRK, in: Gonin/Bigler (Hrsg.), Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), 2. Aufl., Bern 2025, S. 289–460 (S. 298 ff. [Rz. 7 ff.], S. 382 [Rz. 9 ff.]).

kommt der grundrechtlichen Anerkennung von Verfahrensgarantien auch im liechtensteinischen Recht Bedeutung zu. Diese zeigt sich in dreierlei Hinsicht:

Erstens ist unter dem Titel der Verfahrensgrundrechte ein weiterer *Kreis von Parteirechten* anerkannt als im LVG gesetzlich verankert sind. Dies gilt insbesondere für die Verbote der Rechtsverweigerung und der Rechtsverzögerung sowie des überspitzten Formalismus; zudem weist das verfassungsrechtliche Gehörsrecht Teilgehalte auf, die sich nicht im LVG finden.⁶³ Verglichen mit der Rechtslage in Liechtenstein ist die Bedeutung der Verfahrensgrundrechte für einen adäquaten Schutz der Parteien in der Schweiz grösser. Begründet ist dies insbesondere im Umstand, dass der Kodifikationsgrad des nichtstreitigen Verwaltungsverfahrens in den Kantonen teilweise tief ist.⁶⁴

Zweitens manifestiert sich das grundrechtliche Schutzniveau auch in den *Verfahrensfehlerfolgen*. Die Anerkennung der formellen Natur verleiht den Parteien stärkeren Schutz, als wenn diese Rechte lediglich gesetzlich garantiert werden. Ursächlich dafür ist die grundsätzliche Aufhebung eines verfahrensfehlerhaften Akts unabhängig von der Ergebnisrelevanz des Fehlers. Die formelle Natur wird zwar durch die Heilung relativiert;⁶⁵ dies ändert indes nichts daran, dass die Verletzung von Verfahrensgrundrechten strenger geahndet wird als jene von gesetzlichen Verfahrensbestimmungen. Das Bundesgericht, das die Figur der Heilung ebenfalls kennt, lässt eine solche bei nicht besonders schwerwiegenden Gehörsverletzungen zu, wenn die Gehörsgewährung vor einer Beschwerdeinstanz nachgeholt wird, die Sachverhalt und Rechtsfragen mit gleicher Kognition wie die Vorinstanz prüft. Allerdings können auch schwerwiegende Gehörsverletzungen geheilt werden, wenn eine Rückweisung an die Vorinstanz zu einem formalistischen

63 Siehe zu den Parteirechten im LVG vorne III.B.1.

64 Siehe exemplarisch die Rechtslage im Kanton Basel-Stadt. Das nichtstreitige Verwaltungsverfahren ist dort in lediglich fünf Paragrafen geregelt (§§ 38 ff. des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt [Organisationsgesetz, OG] vom 22. April 1976, SG 153.100). Die Verfahrensrechte der Parteien sind in § 38 Abs. 2 OG äusserst rudimentär normiert («Das Verfahren, das dem Erlass einer Verfügung vorausgeht, hat in jedem Falle den grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien für das Verwaltungsverfahren zu genügen, insbesondere die Grundsätze der Akteneinsicht und des rechtlichen Gehörs zu gewährleisten.»).

65 Siehe dazu vorne III.B.2.

Leerlauf und daher zu nicht zu rechtfertigenden Verzögerungen führt.⁶⁶ Somit nehmen sowohl der Staatsgerichtshof als auch das Bundesgericht zumindest implizit eine Abwägung zwischen den Anliegen der Menschenwürde und jenen der Verfahrensökonomie vor. Aufgrund der unterschiedlichen methodischen Herangehensweisen fällt eine wertende Gegenüberstellung nicht leicht. Festhalten lässt sich allerdings, dass der Staatsgerichtshof expliziter auf die Ergebnisrelevanz der Gehörsverletzung abstellt.

Drittens ist die grundrechtliche Anerkennung von Parteirechten im liechtensteinischen Recht deshalb von Bedeutung, weil die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen aufgrund ihrer Struktur und Formulierung teilweise schwer verständlich sind. Die Drehbuchfunktion, die einem Verwaltungsverfahrensgesetz idealerweise zukommt⁶⁷ und die vom Verfasser des LVG durchaus beabsichtigt war,⁶⁸ entfaltet heute nur noch beschränkt Wirkung. In gewisser Weise kompensatorisch wirken vor diesem Hintergrund die von Praxis und Lehre ungleich besser strukturierten Verfahrensgrundrechte. Sie nehmen daher auch eine wichtige *Orientierungsfunktion* wahr. Für das schweizerische Recht gilt im Ergebnis ein ähnlicher Befund; dieser hängt allerdings primär mit dem bereits erwähnten limitierten Normierungsgrad zusammen.

Zusammenfassend kommt der grundrechtlichen Anerkennung von Verfahrensrechten sowohl im liechtensteinischen als auch im schweizerischen Recht – wenngleich in unterschiedlichen Nuancierungen und vor teilweise andersartigen gesetzlichen Ausgangslagen – trotz der parallelen gesetzlichen Anerkennung Bedeutung zu. Im Vordergrund stehen dabei der Kreis der Verfahrensrechte, die Verfahrensfehlerfolgen und die Orientierung innerhalb des bisweilen unübersichtlichen Verfahrensrechts.

66 BGE 147 IV 340 E. 4.11.3; BGE 142 II 218 E. 2.8.1; dazu statt vieler *Steinmann/Schindler/Wyss*, Fn. 38, Rz. 25; *Waldmann*, Fn. 38, Rz. 7 Fn. 24.

67 Siehe dazu *Schindler, Benjamin*, Ein neues Drehbuch für die Verwaltung, ZBl 2024, S. 345–346.

68 Siehe dazu *Kley*, Fn. 1, S. 318, der darauf hinweist, dass Wilhelm Beck, der Schöpfer des LVG, dieses Gesetz primär «auf den juristisch nicht gebildeten Beamten und Angestellten ausgerichtet» und «auf eine möglichst leichte Lesbarkeit des Textes» geachtet habe.

D. Potential für eine Weiterentwicklung der Verfahrensgarantien

Die sowohl im liechtensteinischen als auch im schweizerischen Recht erfolgte Anerkennung von Verfahrensgrundrechten ist als beachtliche schöpferische Leistung des Staatsgerichtshofs bzw. des Bundesgerichts zu werten. Dennoch stellt sich die Frage nach allfälligen Schutzlücken bzw. nach dem Potential für eine Weiterentwicklung des verfahrensgrundrechtlichen Schutzes im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren. *Entwicklungsperspektiven* bestehen primär in dreierlei Hinsicht: Zu erwähnen sind erstens die Erweiterung des Kreises der Verfahrensgrundrechte (nachfolgend IV.D.1.), zweitens die Anerkennung eines allgemeinen Fairness- bzw. Treuegebots im Verfahren (nachfolgend IV.D.2.) und drittens die Erstreckung der Verfahrensgrundrechte auf weitere Ausprägungen des nichtstreitigen Verwaltungsverfahrens (nachfolgend IV.D.3.).⁶⁹

1. Anerkennung weiterer Teilgehalte

Zum Kreis der rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien werden im liechtensteinischen Recht, wie erwähnt, gemeinhin die Verbote der Rechtsverweigerung, der Rechtsverzögerung und des überspitzten Formalismus, der Anspruch auf rechtliches Gehör sowie der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege gezählt.⁷⁰ Wie der Vergleich zwischen der liechtensteinischen und der schweizerischen Judikatur offenbart hat, ist der Kreis der im schweizerischen Recht anerkannten Verfahrensgrundrechte etwas weiter gezogen. Hinzuweisen ist namentlich auf die, soweit ersichtlich, nur in der Schweiz anerkannten Ansprüche auf richtige Zusammensetzung der Entscheidbehörde und Unbefangenheit der entscheidenden Personen sowie auf Wiedererwägung.⁷¹

Beide Aspekte sind im liechtensteinischen Recht zwar zumindest teilweise auf gesetzlicher Ebene garantiert (Art. 6 und Art. 89 Abs. 1 LVG). Mit Blick auf das Unbefangenheitsgebot vermittelt das LVG durchaus einen adäquaten Schutz; zudem resultiert die Zusammensetzung der entscheidenden Behörden aus dem einschlägigen Organisationsrecht. Da der *Anspruch*

69 Die beiden erstgenannten Aspekte sind auch im gerichtlichen Verfahren relevant; demgegenüber bezieht sich der dritte ausschliesslich auf das nichtstreitige Verwaltungsverfahren.

70 Siehe dazu vorne III.B.1.

71 Siehe dazu vorne III.C.1.

auf richtige Zusammensetzung der Behörde und die Unbefangenheit der entscheidenden Personen zu den elementaren Anforderungen an ein gerechtes Verfahren gehört,⁷² sprechen gute Gründe dafür, diesem Grundrechtsqualität zu attestieren. Rechnung zu tragen ist dabei allerdings den institutionellen Gegebenheiten, die Vorbefassungen und Doppelfunktionen von Verwaltungsträgern unter Umständen als weniger problematisch erscheinen lassen als bei Richterinnen und Richtern.⁷³

Unter dem Titel der Vorstellung sieht das LVG einen Rechtsbehelf vor, mittels dessen nach Ablauf der Rechtsmittelfrist an die für den Verwaltungsakt zuständige Behörde gelangt werden kann (Art. 89 Abs. 1 LVG). Diese Bestimmung verpflichtet die Behörde, an die eine Vorstellung gerichtet ist, allerdings nicht, das Gesuch zu behandeln und zu erledigen.⁷⁴ Ein – wie vom Bundesgericht anerkannter – *Anspruch auf Wiedererwägung*, wenn sich die rechtlichen oder tatsächlichen Umstände seit dem Entscheid wesentlich geändert haben oder bei Berufung auf erhebliche Tatsachen oder Beweismittel, die nicht bekannt waren oder nicht geltend gemacht werden konnten oder mussten,⁷⁵ würde den Vorstellungen eines gerechten Verfahrens auf jeden Fall entsprechen. In Konstellationen, in denen sich ein behördlicher Entscheid als nicht oder nicht mehr korrekt erweist, vermittelt er nämlich einen Anspruch auf erneute behördliche Prüfung. Anknüpfungspunkt wäre auch hier das Rechtsgleichheitsgebot von Art. 31 Abs. 1 LV.

2. Anerkennung eines allgemeinen Fairness- bzw. Treuegebots im Verfahren

Im schweizerischen Recht wurde die Zuordnung der allgemeinen Verfahrensgarantien zum Rechtsgleichheitsgebot abgelöst, als – im Rahmen der als Nachführung konzipierten, 1999 von Volk und Ständen angenommenen Totalrevision der Bundesverfassung – die Verfahrensgarantien

72 Schindler, Benjamin, Die Befangenheit der Verwaltung, Der Ausstand von Entscheidungsträgern der Verwaltung im Staats- und Verwaltungsrecht von Bund und Kantonen, Diss. Zürich 2002, S. 46 f.

73 Eingehend dazu Schindler, Fn. 72, S. 143 ff.; Steinmann/Schindler/Wyss, Fn. 38, Rz. 30.

74 Vgl. StGH 1994/14, Erw. 3.3 (= LES 1995, 7 ff. [10]); StGH 1981/11, Erw. 3 (= LES 1982, 123 ff. [124]).

75 Siehe zu den einschlägigen Voraussetzungen BGE 146 I 185 E. 4.1; BGE 145 I 207 E. 1.1; Steinmann/Schindler/Wyss, Fn. 38, Rz. 54; Waldmann, Fn. 38, Rz. 25.

in Art. 29 ff. BV explizite Verankerung erfahren haben. Art. 29 Abs. 1 BV, der jeder Person «in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist» einräumt, ist heute nicht mehr nur der verfassungsrechtliche Anker für die erwähnten und seit langem anerkannten Verfahrensgrundrechte. Vielmehr bildet er auch die Grundlage für weitere Rechtsfortbildungen.⁷⁶

In Ergänzung zu den spezifischen Garantien nimmt das Bundesgericht teilweise auf das allgemeine *Fairnessgebot* bzw. den *Grundsatz der Verfahrensfairness* Bezug.⁷⁷ Erfasst werden damit Konstellationen, in denen die Art und Weise der Verfahrensführung mutmasslich als ungerecht zu qualifizieren ist, und zwar unabhängig von der Verletzung bestimmter Verfahrensgrundrechte. Die Konturen dieses Grundsatzes bzw. Gebots sind allerdings nach wie vor vage; sie bedürfen einer weiteren Konkretisierung und Systematisierung.⁷⁸ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Anerkennung einer entsprechenden allgemeinen Garantie der Fairness auch im liechtensteinischen Recht adäquat wäre.⁷⁹ In Konstellationen, in denen keine spezifischen Verfahrensgrundrechte zur Anwendung gelangen, könnten sie durchaus für ein Mindestmass an prozeduraler Gerechtigkeit sorgen und gleichsam blinde Flecken der Verfahrensgerechtigkeit ausleuchten. Allerdings fehlt es im liechtensteinischen Recht an einer allgemeinen, mit Art. 29 Abs. 1 BV vergleichbaren verfahrensrechtlichen Grundnorm. Als Anknüpfungspunkt für ein Mindestmass an prozeduraler Fairness könnte das Willkürverbot, das ebenfalls schon früh aus dem allgemeinen Gleichheitssatz von Art. 31 Abs. 1 LV abgeleitet und später als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt wurde,⁸⁰ herangezogen werden.

Ein weiterer Bereich, der bislang erst ansatzweise ausgeleuchtet ist, betrifft die spezifische Bedeutung des *Grundsatzes von Treu und Glauben im*

76 Steinmann/Schindler/Wyss, Fn. 38, Rz. 55.

77 BGE 140 I 99 E. 3.7.3. In der zu beurteilenden Konstellation war eine Person im Einbürgerungsverfahren zu einem «Kennenlerngespräch» eingeladen worden, musste dort aber eine Prüfung ihres Allgemeinwissens ablegen. Siehe auch BGE 141 I 60 E. 3.3.

78 Steinmann/Schindler/Wyss, Fn. 38, Rz. 55.

79 Der StGH nimmt bislang vor allem im Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 1 EMRK auf das Fairnessgebot Bezug. Siehe StGH 2023/018 Erw. 5.1.

80 Siehe dazu Vogt, Hugo, Willkürverbot, in: Kley/Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Schaan 2012, S. 303–330, Rz. 2 f., mit Hinweisen auf die Judikatur des StGH; Wille, Fn. 35, S. 138.

Verfahren. Soweit dieser dem Einzelnen Rechte einräumt, lässt er sich im liechtensteinischen Recht auf Art. 31 Abs. 1 LV abstützen und es kommt ihm grundrechtlicher Charakter zu. Als allgemeiner Rechtsgrundsatz bindet er auch die Parteien.⁸¹ Die daraus resultierende «Verpflichtung zu korrektem, rücksichtsvollem und vertrauenswürdigem Verhalten im Rechtsverkehr zwischen Bürger und Gemeinwesen»⁸² ist auch im Verfahren von elementarer Bedeutung. Daraus kann etwa das Verbot widersprüchlichen Verhaltens abgeleitet werden.⁸³

3. Erstreckung der Verfahrensgarantien auf alternative Verfahrensarten

Über nicht ausgeschöpftes Potential verfügen die Verfahrensgrundrechte sodann im Kontext anderer Handlungsformen als dem Verwaltungsakt bzw. der Verfügung. Das LVG scheint *prima vista* von einem breiteren Verfahrensbegriff auszugehen als etwa das schweizerische Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren⁸⁴, das in Art. 1 Abs. 1 explizit auf die Verfügung Bezug nimmt. Art. 27 ff. LVG erstreckt die Anwendung der allgemeinen Bestimmungen nämlich auf sogenannte *Verwaltungssachen*. Die Klammerbemerkung («Verwaltungsbefehle, Aufträge, Erlaubniserteilungen, Verleihungen, rechtsbegründete, rechtsverändernde oder rechtsaufhebende Verwaltungsakte usw.») in Abs. 1 verdeutlicht indes, dass es sich hierbei um einseitig-hoheitliche, auf einen Rechtserfolg gerichtete Akte, d.h. Verwaltungsakte bzw. Verfügungen,⁸⁵ handelt. Art. 29 Abs. 1 lit. a LVG stellt zudem klar, dass die Vorschriften über das allgemeine Verwaltungsverfahren keine Anwendung finden «auf alle Verwaltungsangelegenheiten, welche auf Grund des Privatrechts erledigt werden und für welche der ordentliche Rechtsweg offen steht und auf alle rein tatsächlichen Handlungen der Verwaltung».

Die weiteren *Handlungsformen*, die dem liechtensteinischen Verwaltungsrecht bekannt sind, namentlich der verwaltungsrechtliche Vertrag und

81 StGH 2008/129, Erw. 2.1; siehe dazu auch *Kley, Andreas/Vogt, Hugo*, Rechtsgleichheit und Grundsatz von Treu und Glauben, in: *Kley/Vallender* (Hrsg.), *Grundrechtspraxis in Liechtenstein*, LPS 52, Schaan 2012, S. 249–301, Rz. 83.

82 StGH 1979/7 (= LES 1981, 116 ff. [7]).

83 So das schweizerische Bundesgericht in BGE 143 V 166 E. 4.3; BGE 137 V 394 E. 7.1.

84 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) vom 20. Dezember 1968, SR 172.021.

85 Dieses Begriffspaar verwendet auch etwa *Kley*, Fn. 1, S. 112.

der Realakt,⁸⁶ haben aus verfahrensrechtlicher Warte kaum Regelungen erfahren. Was das tatsächliche Verwaltungshandeln anbelangt, finden sich immerhin Bestimmungen zu den Vollstreckungshandlungen (Art. 110–135 LVG betreffend die Ersatzvornahme und den unmittelbaren Zwang).⁸⁷ Die vergleichsweise hohe Regelungsdichte, die im Übrigen eher zu einer gewissen Unübersichtlichkeit beiträgt,⁸⁸ führt somit wenigstens dazu, dass gewisse Fragen detaillierter als in anderen Verwaltungsverfahrensgesetzen geregelt werden. Der verwaltungsrechtliche Vertrag ist im LVG nicht geregelt.⁸⁹ Auch eine gefestigte Praxis konnte sich dazu – soweit ersichtlich – nicht etablieren, sieht man von punktuellen Entscheiden ab.⁹⁰

Wenngleich das liechtensteinische Verwaltungsverfahrenrecht immerhin gewisse Aspekte des Realakts regelt, erweist es sich vor dem Hintergrund der Vielfalt behördlicher Handlungsformen als limitiert. Diesen Befund teilt es mit den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes⁹¹ und der meisten Kantone, während sich in anderen Staaten bzw. auf kantonaler Ebene immerhin punktuell Beispiele für eine Normierung auch des Verfahrens im Vorfeld alternativer Handlungsformen finden lassen. Exemplarisch hinzuweisen ist auf das Verwaltungsverfahrensgesetz von Deutschland⁹² und das Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Glarus⁹³, die beide den verwaltungs- bzw. öffentlich-rechtlichen Vertrag regeln.⁹⁴

86 Siehe zu den Handlungsformen im liechtensteinischen Verwaltungsrecht *Kley*, Fn. 1, S. 112 ff.

87 Siehe dazu *Kley*, Fn. 1, S. 144 f.

88 Siehe dazu vorne II.A.

89 Siehe dazu *Kley*, Fn. 1, S. 139.

90 So hat der Staatsgerichtshof etwa festgehalten, dass der öffentlich-rechtliche Vertrag keinem Schriftefordernis unterliegt; siehe StGH 1982/2/V (= LES 1985, 73 ff. [75 f.]).

91 Siehe dazu bereits *Saladin, Peter*, Das Verwaltungsverfahrenrecht des Bundes, Bern 1979, S. 34 f. Der Bundesrat begründete den engen sachlichen Geltungsbereich des VwVG unter anderem damit, die «Behandlung von Verwaltungssachen, die nicht durch Verfügung zu erledigen sind», entziehe sich «weitgehend einer rechtlichen, jedenfalls einer verfahrensrechtlichen Regelung» (Botschaft zum VwVG, BBl 1965 II 1348–1395, S. 1360). An anderer Stelle wird ausgeführt, dass das Verfahren des Abschlusses verwaltungsrechtlicher Verträge «schwer zu normieren» sei und die Vertragspartei «nicht so sehr auf ein durchnormiertes Verfahren angewiesen [ist] wie der Adressat einer Verfügung» (Botschaft zum VwVG, S. 1363).

92 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25. Mai 1976 (BGBl. I 1253).

93 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz) des Kantons Glarus vom 4. Mai 1986, GS III G/1.

94 Das deutsche Recht stand offenkundig Pate für die Normierung im Kanton Glarus, die über weite Strecken gleich lautet.

Die weitgehende Absenz von Verfahrensbestimmungen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Verwaltungsverfahren, verstanden als «planvoll gegliederte Vorgänge der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung, die in der Verantwortung eines Trägers der öffentlichen Verwaltung ablaufen»⁹⁵, jeder Handlungsform vorangehen. Davon zu unterscheiden sind jene Verfahren, die eine rechtliche Regelung erfahren haben; sie stellen eine Teilmenge sämtlicher Verwaltungsverfahren dar. Versteht man den Verfahrensbegriff in diesem Sinne weit, existieren denklogisch keine «verfahrensfreien» Verwaltungsakte.⁹⁶ Vielmehr gilt es angesichts des weiten Verfahrensverständnisses zu eruieren, welche Mindestgarantien prozeduraler Gerechtigkeit auch in diesen Kontexten adäquat wären, weil spezifische, mit dem förmlichen Verwaltungshandeln vergleichbare Schutzbedürfnisse bestehen.

Dabei bietet sich eine Prüfung in *vier Schritten* an.⁹⁷ Ziel bildet dabei die Identifikation jener Konstellationen, in denen betroffene Private ein legitimes verfahrensgrundrechtliches Schutzbedürfnis aufweisen. Vor dem Hintergrund der spezifischen Funktion der Verfahrensgrundrechte, den betroffenen Privaten Subjektstatus zu verleihen, drängt es sich auf, in einem ersten Schritt zu klären, ob bestimmte Personen bezüglich des Verfahrensgegenstands in einem Verhältnis spezifisch gearteter Subordination zur Verwaltungsbehörde stehen. In einem zweiten Schritt ist nach der Qualität und Intensität der Betroffenheit durch den behördlichen Akt zu fragen. In einem dritten Schritt ist sodann zu eruieren, ob dem zur Diskussion stehenden behördlichen Handeln Verfahrensstrukturen inhärent sind, welche die Funktion gewisser Verfahrensgrundrechte ganz oder teilweise übernehmen. Schliesslich ist in einem vierten Schritt gestützt auf eine umfassende Berücksichtigung und Abwägung der involvierten privaten und öffentlichen Interessen danach zu fragen, ob bzw. welche Verfahrensgarantien zu gewähren sind. Diese Analyse ist mit beachtlichem Aufwand verbunden. Daher kommt der Wissenschaft und dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, Standard-

95 Schmidt-Assmann, Eberhard, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, 2. Aufl., Berlin etc. 2006, S. 305.

96 Siehe zum Begriff der verfahrensfreien Verwaltungsakte bzw. Verfügungen Kley, Fn. 1, S. 142; aus schweizerischer Perspektive Bickel, Jürg/Oeschger, Magnus/Stöckli, Andreas, Die verfahrensfreie Verfügung. Ein Beitrag zu einem übersehenen Konzept des VwVG, ZBl 2009, S. 593–624.

97 Eingehend dazu Thurnherr, Fn. 20, Rz. 526 ff.

konstellationen zu identifizieren bzw. zu normieren.⁹⁸ Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf einzelne Hinweise zu ausgewählten Verfahrenskontexten.

Was den *verwaltungsrechtlichen Vertrag* anbelangt, macht die Gleichordnung der Parteien beim Vertragsabschluss zwar regelmässig gewisse Verfahrensgrundrechte obsolet, namentlich das Äusserungsrecht.⁹⁹ Demgegenüber sind ergänzende Garantien zu gewähren, sofern die private Vertragspartei aufgrund von Machtasymmetrien in einem Verhältnis spezifisch gearteter Subordination zur Behörde steht, beispielsweise weil das vertragliche Handeln unter dem Damoklesschwert des Verwaltungsakts erfolgt oder der Vertragsschluss mit der Behörde letztlich alternativlos ist. In solchen Konstellationen ist den involvierten Privaten etwa ein Akteneinsichtsrecht zugestehen. Auch von Bedeutung ist dabei der Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Behörde und Unbefangenheit der am Vertragsschluss behördlicherseits beteiligten Personen.¹⁰⁰

Andere Fragen wirft die Geltung der Verfahrensgrundrechte bei *Realakten* auf. In der schweizerischen Judikatur und Literatur werden die Realakte seit mittlerweile gut zwei Jahrzehnten intensiv diskutiert, dies allerdings primär aus der Perspektive des nachträglichen (gerichtlichen) Rechtsschutzes. Im Zentrum steht dabei die Reichweite der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV für Realakte bzw. von deren gesetzlicher Konkretisierung in Art. 25a VwVG.¹⁰¹ Kaum thematisiert wird demgegenüber, ob auch im Vorfeld gewisser Realakte verfahrensgrundrechtlicher Schutz zu gewähren ist. Indizien für die Existenz eines verfahrensgrundrechtlichen Schutzbedürfnisses finden sich etwa in der spärlichen diesbezüglichen Rechtsprechung

98 Weiterführende Hinweise zu unterschiedlichen Verfahrenskonstellationen finden sich bei *Thurnherr*, Fn. 20, Rz. 600 ff.

99 Zur im Verhältnis zum Gehörsrecht funktionalen Äquivalenz verfahrensinhärenter Strukturen beim verwaltungsrechtlichen Vertrag im schweizerischen Recht *Thurnherr*, Fn. 20, Rz. 642 ff.

100 Eingehend zur Geltung der Verfahrensgrundrechte für die privaten Vertragspartner bei verwaltungsrechtlichen Verträgen *Thurnherr*, Fn. 20, Rz. 600 ff.

101 Siehe exemplarisch BGE 144 II 233 E. 4.3 f.; *Kley, Andreas*, Kommentar zu Art. 29a BV, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, S. 1228–1247, Rz. 11; *Waldmann, Bernhard*, Kommentar zu Art. 29a BV, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar. Bundesverfassung, 2. Aufl., Basel 2025, S. 692–712, Rz. 12; *Weber-Dürler, Beatrice/Kunz-Notter, Pandora*, Kommentar zu Art. 25a VwVG, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, Zürich/St. Gallen 2019, S. 391–418.

des Bundesverwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen. So hat Letzteres bereits 2008 festgehalten, ein Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs könne «bei Realakten nicht generell verneint werden»¹⁰². Fehle ein gesetzlich statuerter Anspruch auf rechtliches Gehör, sei «jeweils im Einzelfall und unter Berücksichtigung der Intensität der durch den Realakt bewirkten Betroffenheit zu klären, ob vorgängig das rechtliche Gehör zu gewähren ist»¹⁰³. Im Zentrum stehe die Frage,

«ob bezogen auf den konkreten Fall ein Bedürfnis nach Mitwirkung der Betroffenen für die Fällung eines gerechten und sachlich richtigen Entscheides besteht und wie diesem Bedürfnis angemessen, wirksam und verwaltungseffizient Rechnung getragen werden kann»¹⁰⁴.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich 2019 im Kontext eines spezifischen Realakts, der Administrativuntersuchung, ebenfalls mit der Geltung des Gehörsanspruchs befasst und der Beschwerdeführerin in «Anbetracht der Intensität ihrer Betroffenheit, der Auswirkungen auf ihre Rechtsstellung und des Umstandes, dass ihr die Möglichkeit der nachträglichen Ausübung des rechtlichen Gehörs nur einen beschränkten Rechtsschutz bietet», einen solchen zuerkannt.¹⁰⁵ Diese Beispiele zeigen, dass in ausgewählten Realakt-konstellationen durchaus ein legitimes verfahrensgrundrechtliches Schutzbedürfnis besteht. Zu gewähren sind dabei der Anspruch auf rechtliches Gehör sowie jener auf richtige Zusammensetzung der Behörde und Unbefangenheit der den Realakt tätigen Personen.

V. Abschliessende Bemerkungen

Der Staatsgerichtshof hat in einer schöpferischen Rechtsprechung zentrale Aspekte eines fairen Verwaltungsverfahrens aus dem Gleichheitsgebot von Art. 31 Abs.1 Satz 1 LV abgeleitet. Diese decken sich teilweise mit den im LVG normierten Parteirechten, gehen aber auch darüber hinaus. Der grundrechtlichen Fundierung solcher Rechte kommt auch dort, wo sich bereits eine gesetzliche Regelung findet, in verschiedenerlei Hinsicht Bedeutung zu: Erstens wird damit die Überprüfung aus verfassungsgericht-

102 Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen K 2008/2 vom 19.08.2008, E. 4.1.

103 Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen K 2008/2 vom 19.08.2008, E. 4.1.

104 Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen K 2008/2 vom 19.08.2008, E. 4.1.

105 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7102/2017 vom 27.09.2019, E. 5.10 (bestätigt durch das Bundesgericht mit BGer IC_527/2019 vom 14.04.2020).

licher Werte ermöglicht, zweitens profitieren die betreffenden Garantien von einem spezifischen – strengeren – Fehlerfolgenregime und drittens trägt die Anerkennung entsprechender Garantien zu einer systematischeren Strukturierung des im LVG unübersichtlich geregelten Verwaltungsverfahrens bei. Ein Vergleich mit der Rechtslage in der Schweiz zeigt, dass mit der Verortung entsprechender Garantien im Rechtsgleichheitsgebot und dem Kreis anerkannter Verfahrensgarantien, trotz gewisser Unterschiede, weitgehende Parallelen bestehen.

Trotz der beachtlichen rechtsstaatlichen Prägung des Verwaltungsverfahrens im liechtensteinischen Recht verfügen die Verfahrensgrundrechte über Entwicklungspotential. Neben der Anerkennung weiterer Teilgehalte und eines allgemeinen Fairnessgebots ist insbesondere die Erstreckung der Verfahrensgrundrechte auf alternative Handlungsformen zu erwähnen. Der Umstand, dass die Verfahrensgrundrechte – wie auch der beschränkte Geltungsbereich von Art. 6 EMRK zeigt – ihre traditionelle Bedeutung im gerichtlichen Verfahren finden, ist wohl mitursächlich dafür, dass jene Ausprägungen des Verwaltungsverfahrens, die nicht in einen anfechtbaren Verwaltungsakt münden, ein Schattendasein fristen. Wie gezeigt, sprechen in ausgewählten Konstellationen aufgrund des durchaus vergleichbaren Schutzbedürfnisses gute Gründe für eine Anerkennung entsprechender Rechte auch im Kontext alternativer Handlungsformen wie des Realakts und des verwaltungsrechtlichen Vertrags.