

Emanuel Schädler

# PERIODISIERUNG UND ZÄSUREN IN DER GESCHICHTE DER LANDESVERWALTUNG VON 1921 BIS HEUTE

EINE AUSWERTUNG QUALITATIVER INTERVIEWS

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 72 (2022)



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Dr. Emanuel Schädler, LL.M., Forschungsbeauftragter Recht am Liechtenstein-Institut

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 72 (2022)

<http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-72>

Die Verantwortung für den Inhalt liegt beim Autor.

Liechtenstein-Institut

St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern, Liechtenstein

[www.liechtenstein-institut.li](http://www.liechtenstein-institut.li)

## ABSTRACT

Das vorliegende Arbeitspapier ist hervorgegangen aus einigen qualitativen Interviews, die der Verfasser mit Personen führen durfte, die in der liechtensteinischen Regierung und Verwaltung gearbeitet haben. Das Arbeitspapier stellt – im Projekt «Von der Regierung zur Verwaltung» als Ergänzung zu den graphischen Darstellungen der Entwicklung der hiesigen Verwaltungsstruktur – ganz auf die subjektive Sicht der interviewten Personen ab: Es fragt danach, wo sie die wesentlichen zeitlichen Einteilungen (seien es Zeitspannen [«Perioden»] oder Zeitpunkte [«Zäsuren»]) in der Verwaltungsentwicklung seit 1921 wahrnehmen und mit welcher Begründung.

*Schlagwörter: Entwicklung, Interview, Landesverwaltung, Organisation, Reform, Regierung, Regierungschef, Verwaltung*

## INHALT

<b>1</b>	<b>Einordnung im Gesamtprojekt «Von der Regierung zur Verwaltung»</b> .....	<b>5</b>
1.1	Das Projekt «Von der Regierung zur Verwaltung» .....	5
1.2	Qualitative Interviews: Die subjektive Sicht als Ergänzung .....	5
<b>2</b>	<b>Periodisierung und Zäsuren</b> .....	<b>7</b>
2.1	1921 bis 1945: keine Zeitzeugen.....	7
2.2	1945 bis 1972/1993: zentraler Regierungschef .....	7
2.3	1973: Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Staates .....	8
2.4	1990er-Jahre: European Forum for Quality Management .....	8
2.5	1995: EWR-Beitritt .....	9
2.6	2002: Projektgruppe «Reorganisation Regierung und Landesverwaltung» .....	9
2.7	2009: Anstoss zur Regierungs- und Verwaltungsreform .....	10
2.8	2012: Verwaltungsreform.....	10
<b>3</b>	<b>Gesamteinschätzung zum zeitlichen Umbruch «Von der Regierung zur Verwaltung»</b> .....	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Ergebnisse</b> .....	<b>13</b>

# 1 EINORDNUNG IM GESAMTPROJEKT «VON DER REGIERUNG ZUR VERWALTUNG»

## 1.1 Das Projekt «Von der Regierung zur Verwaltung»

Das Projekt «Von der Regierung zur Verwaltung» untersucht die strukturelle Entwicklung der liechtensteinischen Behördenorganisation vom Erlass der Verfassung im Jahre 1921 bis heute. Es zeichnet anhand von graphischen Darstellungen die einzelnen Entwicklungsschritte von damals, als sämtliche Verwaltungsaufgaben allein vom Regierungschef wahrgenommen wurden, bis heute hin zu einer weitläufigen Regierungs- und Verwaltungsorganisation mit Ministerien, Ämtern usw. etappenweise und mit Kommentierungen nach. Die entsprechenden Übersichten und Informationen sind online auf der Website des Liechtenstein-Instituts unter [https://www.liechtensteininstitut.li/regierung\\_zur\\_verwaltung/projekt](https://www.liechtensteininstitut.li/regierung_zur_verwaltung/projekt) zugänglich.

Wer die Entwicklung der Struktur der Landesverwaltung von 1921 bis heute nachverfolgt, steht vor der Frage, in welche einzelnen zeitlichen Abschnitte er diesen Untersuchungszeitraum unterteilt und wie er dies begründet. Die gebräuchlichste Herangehensweise ist wohl, die Zeitabschnitte nach den einzelnen Regierungen bzw. Regierungschefs für die Dauer ihrer gesamthaften Regierungszeit (also «Regierung Batliner», «Regierung Brunhart» etc.) zu bezeichnen. Diese Adpersonam-Periodisierung hat eine grosse Anschaulichkeit für sich; gegen sie spricht, dass sie zu ungleichen Zeitabschnitten führt, stark auf den Regierungschef als Person (absehend von den weiteren Regierungsmitgliedern und der Organisationsstruktur) fokussiert und Umbrüche, die allenfalls während einer Regierungszeit geschehen, überdeckt.

Eine andere Herangehensweise, die demgegenüber eine gewisse Objektivität für sich hat, ist jene, die rein auf die markanten organisatorischen Umbrüche abstellt: Diesfalls rechtfertigt sich die Setzung einer zeitlichen Zäsur dann, wenn aufgrund der Quellen (wie Rechenschaftsberichten, Ämterplänen usw.) ersichtlich wird, dass in einem derart signifikanten Ausmass neue Organisationseinheiten entstanden und/oder alte entfielen, dass die Gesamtstruktur der Landesverwaltung als dadurch wesentlich verändert anzusehen ist.

Eine Kombination der beiden genannten Herangehensweisen liegt den graphischen Darstellungen des Projekts «Von der Regierung zur Verwaltung» zugrunde: Es gliedert zwar grundsätzlich nach den Regierungszeiten, bildet aber jeweils organisatorische Umbrüche innerhalb derselben ab und markiert strukturelle Veränderungen besonders. Diese Darstellungsweise der schrittweisen Verwaltungsentwicklung ist somit ebenso intuitiv zugänglich wie quellenbasiert deskriptiv – aber so wohl doch noch nicht ganz vollständig, so dass es einer Ergänzung bedarf.

## 1.2 Qualitative Interviews: Die subjektive Sicht als Ergänzung

Verwaltung ist, abgesehen von ihrer objektiv-organisatorischen Grösse, auch immer subjektiv-personal, sei es durch die Personen, die in ihr und für sie arbeiten, sei es auch durch die von ihr betroffenen rechts- bzw. verwaltungsunterworfenen Personen. All diese Personen haben betont subjektive und oft nur stillschweigende Wahrnehmungen, Vorstellungen, Einschätzungen zur Verwaltung und ummanteln damit sozusagen die Sicht auf deren reine Struktur. Obwohl derartige Ansichten im Gegensatz zur Organisationsstruktur schwerer fassbar sind und die Personen selbst

als Quellen bzw. Zeitzeugen herangezogen werden müssen, um diesbezügliche Aussagen zu machen, kann gerade hierdurch die Sicht auf die Struktur gewinnbringend ergänzt werden, namentlich im Hinblick auf die Grundfrage nach der zeitlichen Einteilung: Welche Zeitabschnitte werden in der Wahrnehmung der Personen rückblickend unterschieden und weshalb? Wie charakterisieren die Personen diese Zeitabschnitte aus ihrer Sicht? Und wo setzen sie den zeitlichen Umbruch «Von der Regierung zur Verwaltung» an?

Diese Fragen versucht der vorliegende Text, in Ergänzung zu den online abrufbaren graphischen Darstellungen, zu beantworten. Wohlgemerkt: Dabei handelt es sich um eine dritte, subjektive Sichtweise. Diese kann die einzelnen Unterteilungen der ersten Sichtweise nach Regierungen sowie die zweite nach rein organisatorischen Umbrüchen wiederum ganz anders vornehmen und deren Abschnitte ganz anders zusammenfassen oder einteilen. So bringt diese dritte Sichtweise neue Aspekte zum Vorschein und ist insofern lohnenswert. Es können sich zwischen den einzelnen Sichtweisen aber auch Übereinstimmungen ergeben. Diesfalls kann die dritte Sichtweise bestätigend für die anderen und deren zeitliche Einteilungen wirken.

Gestützt wird das Ganze auf eine Materialsammlung aus qualitativen Interviews, die der Verfasser im Rahmen des Forschungsprojekts «Von der Regierung zur Verwaltung» zur Entwicklung der liechtensteinischen Landesverwaltung seit 1921 mit Personen führen konnte, die in der Regierung, Verwaltung, Justiz und Politik gearbeitet und Erfahrungen gesammelt haben.

Die einzelnen, zuweilen auch kritischen Aussagen der befragten Personen zu einzelnen Zeitabschnitten werden im Folgenden inhaltlich miteinander vermischt. Es geht nämlich nicht darum, wer was genau gesagt hat, sondern vielmehr darum, wo sich in den Interviews gewisse gleichläufige Einschätzungen abgezeichnet haben und diese – ohne Anspruch auf letztgültige Richtigkeit – festzuhalten. Es soll ein Eindruck davon vermittelt werden, welche Ansichten sich aus einer Gesamtübersicht der Interviews ergeben haben. Deshalb werden die Aussagen im Folgenden auch im Konjunktiv wiedergegeben, damit ihre Subjektivität zum Ausdruck kommt.

## 2 PERIODISIERUNG UND ZÄSUREN

Vorliegend wird von «Periodisierung» und von «Zäsuren» gesprochen, damit beide gleichermaßen im Blickfeld sind, denn sie laufen beide letztlich auf das Gleiche, nämlich eine zeitliche Einteilung hinaus. Beide bezeichnen zeitliche Abschnitte, allerdings zum einen mit Sicht auf deren Dauer und Verlauf («Periode») sowie zum anderen mit Sicht auf die Zeitpunkte von wesentlichen Veränderungen («Zäsuren»). Sind aus den Interviews Perioden im Sinne zeitlicher Etappen auszumachen, so weisen diese in sich eine gewisse Geschlossenheit auf und grenzen sich dadurch von selbst voneinander ab; ihr Übergang kann dabei fließend vor sich gehen und ohne, dass ein einzelner einschneidender Umstand dafür namhaft gemacht werden könnte oder müsste. Oft aber werden in den Interviews weniger Perioden erwähnt, sondern genau solche einschneidenden Zeitpunkte im Sinne von Zäsuren, bei denen ein Beginn von neuen und ein Ende von alten Verwaltungsstrukturen eintritt. Je nachdem verschiebt sich auch in den vorliegenden Darlegungen der Blick auf Perioden oder Zäsuren.

### 2.1 1921 bis 1945: keine Zeitzeugen

Für die frühen Jahre der liechtensteinischen Landesverwaltung von 1921 bis 1945 fanden sich unter den Befragten natürlich keine Zeitzeugen, weshalb für diese Zeitspanne keine Erfahrungsberichte eingeholt werden konnten. Auch ausführlichere wertende Einschätzungen zu dieser Frühzeit wurden so gut wie keine abgegeben. Dies abgesehen vom wiederholten Hinweis, dass das ursprüngliche Konzept Regierung und Verwaltung in die Hände des Regierungschefs legte, er beides vom geringeren Arbeitsanfall her damals persönlich bewältigen konnte und durch diese Konzentration die gewünschte Bürgernähe hergestellt wurde.

### 2.2 1945 bis 1972/1993: zentraler Regierungschef

Für die weniger lange zurückliegenden Jahre von 1945 bis 1972 und später wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die Regierung die zentrale Stelle für alle Verwaltungsangelegenheiten gewesen sei und innerhalb derselben als Kollegium die Person des (vollamtlichen) Regierungschefs gegenüber den (nebenamtlichen) Regierungsräten massgeblich gewesen sei. Dies sei grundsätzlich der Fall gewesen bis zur und auch während der Regierung Hans Brunhart (von 1978 bis 1993), mit anderen Worten bis zur Vollamtlichkeit der Regierungsräte, die deshalb als eine wesentliche Zäsur anzusehen sei. In der dieser Zäsur vorangehenden Zeitspanne sei die Persönlichkeit des Regierungschefs entscheidend gewesen. Wenn er nämlich einen politischen Schwerpunkt gesetzt habe, sei damit der Kurs der Regierung festgelegt gewesen: Alexander Frick (von 1945 bis 1962) zum Beispiel habe die Innenpolitik und den Staatshaushalt fokussiert; Gerard Batliner (von 1962 bis 1970) hingegen habe die Aussenpolitik betont. Aber auch in Verwaltungsangelegenheiten sei der Regierungschef oft persönlich in Kontakt mit den Leuten aus der Bevölkerung getreten, er sei beispielsweise in einer dringlichen Angelegenheit kurzentschlossen mit dem Auto zu jemandem hingefahren, um zu verhandeln oder jemanden zu überzeugen. Damals seien auch seine Handlungsmöglichkeiten in ihrer Verantwortung und Rechenschaft freier und in ihren Formen vielfältiger gewesen, so dass der Regierungschef unkompliziert und rasch beispielsweise einen Grundstückkaufvertrag für eine Liegenschaft habe abschliessen können, für die der wachsende Staat Liechtenstein Bedarf gehabt habe. Gerade an der Chronologie der Gebäude und

den Grundstückserwerben könne man deutlich sehen, wann die Regierung bzw. Landesverwaltung Sprünge in der Entwicklung vollzogen habe: Ursprünglich sei alles im (heutigen) Regierungsgebäude in Vaduz versammelt gewesen, also die Regierung, die Polizei, das Landgericht, der Landtagssaal. Nach und nach habe sich das alles in eigene, getrennte Gebäude und Räumlichkeiten ausgelagert und so hätten sich auch die wachsenden Aufgaben und Kompetenzen allmählich deutlicher ausdifferenziert. Anhand der genannten Umstände, die sich allmählich gewandelt hätten, lasse sich auch im Gesamtbild nachverfolgen, wie sich im Laufe der Zeit eine Verlagerung der Aufgaben, Tätigkeiten und Kompetenzen vom Regierungschef auf das Regierungskollegium mit den weiteren Regierungsräten und auf die Verwaltung vollzog.

### **2.3 1973: Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Staates**

Als Zäsur im Sinne eines Geburtsjahres der heutigen liechtensteinischen Landesverwaltung nannten alle Befragten (zumindest sinngemäss) das Jahr 1973 mit dem «Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Verwaltungsorganisation des Staates, LGBL 1973 Nr. 41».<sup>1</sup> Es fällt in die spätere Zeit der Regierung Alfred Hilbe von 1970 bis 1974. Die besondere Bedeutung dieses Gesetzes liegt darin, dass erstmals per Gesetz die «Organisation aller der Regierung nachgeordneten Dienststellen der Landesverwaltung» (Art. 1) unternommen wurde. Dies dokumentiert das Bestreben, dem Anwachsen der Verwaltung Struktur verliehen zu wollen. Es belegt zugleich das zunehmende Bewusstsein einer allmählichen Ausdifferenzierung zwischen Regierung einerseits und Verwaltung andererseits.

### **2.4 1990er-Jahre: European Forum for Quality Management**

Mit dem «European Forum for Quality Management» sei in den 1990er-Jahren erstmals frischer Wind für die Verwaltungsorganisation aufgekommen, nachdem zuvor jeweils nur punktuelle Verbesserungen beim Personal und bei der Organisation dort stattgefunden hätten, wo sie unausweichlich dringend gewesen seien. Das European Forum for Quality Management sei eine Stiftung gewesen mit privatwirtschaftlich-industriellem Hintergrund. Über die Beteiligung der Hilti AG daran sei auch die Regierung darauf aufmerksam geworden. Auch in einigen Schweizer Kantonen sei damit gearbeitet worden. Nun sei erstmals eine systematische und gesamthafte Perspektive auf die Verwaltung durchgedrungen mit dem Zweck, die Verwaltungsqualität (Effizienz, Entlastungen usw.) zu verbessern. Um konkrete Verbesserungsmöglichkeiten herauszufinden, sei man «bottom up» im Sinne eines «self assessment» vorgegangen: In Grossgruppen von Mitarbeitenden der Landesverwaltung habe man versucht, Bedürfnisse und Ziele zu eruieren und einen Verbesserungsprozess in Gang zu setzen. Diese Arbeitsweise sei nicht einfach gewesen und habe, weil sie eher auf die Privatwirtschaft ausgerichtet gewesen sei, etwas unpassend angemutet. Aber es sei ein erster, wichtiger Anstoss gewesen, sich gezielt mit der Verbesserung der Verwaltung und deren Organisation zu befassen. Unter anderem seien daraus Handbücher für Abläufe bestimmter Verwaltungsverfahren hervorgegangen. Das Ganze sei allmählich in Stocken geraten und schliesslich nicht weiterverfolgt worden, da andere Angelegenheiten die Aufmerksamkeit auf sich gezogen hätten.

---

<sup>1</sup> Für einen zeitlichen Überblick, auch der folgenden Zeit, wurden wir auf BuA Nr. 24/2012, S. 5–9, hingewiesen.

## 2.5 1995: EWR-Beitritt

Die Diskussionen über den EWR seit den frühen 1990er-Jahren und alsdann der EWR-Beitritt per 1995 seien immer mehr in den Vordergrund getreten. Die entsprechenden rechtlichen Anpassungen, beispielsweise auch im Zollanschlussvertrag mit der Schweiz, hätten in diesen Jahren in der Verwaltung thematisch alles andere überlagert. Denn gerade bei der Verwaltung seien EWR-bedingte Anpassungen in solchem Ausmass vonnöten gewesen, dass daneben nicht noch andere Grossprojekte wie Reformen hätten angegangen werden können. Die Pragmatik habe das so diktiert. In den Jahren von 1997 bis 2001 seien dann die Verfassungsdiskussion sowie die Geldwäschereibekämpfung ins Zentrum gerückt.

Der EWR sei in seiner Bedeutung als Zäsur für die Landesverwaltung nicht zu unterschätzen, weil er einen mentalen Wandel bei Regierung und Verwaltung herbeigeführt habe. Während die alte Denkweise befürchtet habe, die Umsetzung des EWR werde die Landesverwaltung überlasten und lahmlegen, habe diese erfolgreich bestandene Belastungsprobe ohne dergleichen Probleme erwiesen, dass die Landesverwaltung auch im internationalen Vergleich effizient und professionell arbeiten und grosse Verantwortung übernehmen könne. Diese neue Denkweise habe dabei geholfen, dass die Regierung der Verwaltung vermehrt Aufgaben habe abgeben und ihr mehr Eigenständigkeit bei deren Erledigung habe zugestehen können, um sich selbst vermehrt dem Strategischen, Planenden, Politischen zu widmen – so, wie es in vielerlei Hinsicht erstmals am lehrreichen Exempel des EWR habe notgedrungen praktiziert werden müssen.

## 2.6 2002: Projektgruppe «Reorganisation Regierung und Landesverwaltung»

Eine gewisse Schiefelage zwischen Regierung und Verwaltung, die verwaltungsreformatorischen Handlungsbedarf gezeigt habe, sei im Jahr 2002 eingetreten im Vergleich von deren jeweiligem Personal. Früher seien in der Regierung in der Zeit von Hans Brunhart nur eine Handvoll Personen tätig gewesen. Die Ämter hätten die Sachbearbeitung erledigt und die Regierung bzw. der Regierungschef habe die Steuerung ausgeübt, insbesondere Letzterer durch seine Kompetenzen im Bereich der Finanzen und des Personals. Unter Mario Frick sei dann in der Regierung ein Personal ausbau erfolgt. Unter Otmar Hasler sei das Personal weiter aufgestockt worden. Doch habe man schnell erkannt, dass dadurch eine personelle Schräglage zwischen Regierung und Verwaltung eingetreten sei, und zwar mit einem personellen Übergewicht auf Seiten der Regierung.

Übrigens habe das auch die Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung widerspiegelt: In einer Regierungssitzung seien damals oft über 100 Traktanden angestanden, von denen der Grossteil als unproblematisch einfach abgspult wurde bzw. eben von der Regierung abgspult werden musste, weil viele einfache Verwaltungssachen noch immer in ihre Zuständigkeit fielen. Ursprünglich, als sich die liechtensteinische Verwaltung in den 1920er-Jahren entwickelte, und auch danach über viele Jahrzehnte hinweg habe das so durchaus Sinne gemacht; denn so sei der bürger-nahen Regierung eine Einflussnahme bis hinab in einzelne Verwaltungserledigungen möglich gewesen. Im Laufe der Zeit und der allmählichen Ausdifferenzierung zwischen Regierung und Verwaltung mit beiderseitiger weiterer Professionalisierung sei das aber nicht mehr sinnvoll gewesen und eigentlich nur noch als Formalität so weiterpraktiziert worden.

Die beschriebenen beiden Schieflagen (Personal und Zuständigkeiten) hätten dazu geführt, dass mit der Projektgruppe «Reorganisation Regierung und Landesverwaltung» ab 2002 fundiert, umfassend und – im Gegensatz zum European Forum for Quality Management – nun «top down» vorgegangen worden sei: Eine gesamthafte Reorganisation der Regierung und Ämter sei geplant worden, und zwar ausgehend von der hierarchischen Regierungs- und Verwaltungsspitze herab bis nach unten in die einzelnen Stellen.

## **2.7 2009: Anstoss zur Regierungs- und Verwaltungsreform**

Nachdem 2008 ein neues Staatspersonalgesetz erlassen worden war, sei die Verwaltungsorganisation ab dem Jahr 2009 systematisch angegangen worden, vor allem mit dem Ziel, die Regierung zu entlasten und dadurch wiederum ihren (politischen, strategischen) Handlungsspielraum zu vergrössern. Sowohl in den Koalitionsvertrag 2009–2013 als auch in die Agenda 2020 hätte eine solche Regierungs- und Verwaltungsreform als eigener, beachtenswerter Punkt Eingang gefunden. Zwei Berichte und Anträge seien implizit der Anstoss zur Verwaltungsreformierung gewesen. Zum einen BuA Nr. 100/2009 zur Finanzplanung von 2010 bis 2014, welcher «vor dem Hintergrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der liechtensteinischen Finanzplatzprobleme» erging; er habe, wie es dort heisst, «das Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushaltes» «im Rahmen eines umfassenden Projekts» bezweckt, wobei «im Rahmen des Gesamtprojekts unterstützend die Verwaltungs- und Regierungsreform weitergeführt» wurde.<sup>2</sup> Zum anderen sei bedeutsam gewesen der spätere, aber vor demselben Hintergrund ergangene BuA Nr. 73/2010 betreffend das Massnahmenpaket zur Sanierung des Landeshaushalts mit Festlegung dessen «Hauptstossrichtungen»<sup>3</sup> sowie den bereichsspezifischen Ausgabenreduktionszielen, insbesondere zum Personal- und Sachaufwand der Landesverwaltung. Die genannten beiden BuA spurten den Weg vor hin zur umfassenden Verwaltungsreform von 2012.

## **2.8 2012: Verwaltungsreform**

Das Ergebnis der genannten Reformbestrebungen gipfelte in der bisher letzten Zäsur, seit welcher die Regierung und die Landesverwaltung im Grossen und Ganzen in der Form bestehen, wie wir sie heute im Jahr 2022 kennen und von der aus wir rückblickend alles betrachten: die (ausführlich dokumentierte<sup>4</sup>) Verwaltungsreform von 2012. Sie brachte bei der Regierung namentlich die Einrichtung von Ministerien mit Generalsekretariaten mit sich.

---

<sup>2</sup> Alle Zitate (verstreut) aus BuA Nr. 100/2009, S. 5 f.

<sup>3</sup> BuA Nr. 73/2010, S. 8.

<sup>4</sup> Siehe vor allem BuA Nr. 24/2012, passim.

### 3 GESAMTEINSCHÄTZUNG ZUM ZEITLICHEN UMBRUCH «VON DER REGIERUNG ZUR VERWALTUNG»

Befragt nach dem Zeitpunkt, wann der Umbruch stattgefunden habe vom 1921 ursprünglichen Konzept der verwaltenden Regierung hin zu einer Ausdifferenzierung in eine «regierende Regierung» quasi über einer professionalisierten Landesverwaltung, gaben die Befragten Folgendes an: Mehrfach wurde betont, dass bei dieser Fragestellung «Verwaltung» nicht vorurteilsbehaftet als «nur» Verwaltung und «Regierung» hingegen als eine höhere Tätigkeitsform verstanden werden dürfe. Vielmehr sei jede Regierung notwendigerweise stets auch verwaltend tätig, aber kennzeichnend und informativ sei vor allem das Verhältnis von verwaltender zu regierender Aktivität und dessen Begründung.

Anfangs, 1921, sei die Regierung natürlich eine verwaltende Regierung gewesen. Bereits die Regierung Alexander Frick in den Jahren von 1945 bis 1962 sei allerdings nicht mehr ausschliesslich verwaltend tätig gewesen. Die Regierung Gerard Batliner von 1962 bis 1970 sei für ihre Zeit sogar eine «politische Regierung» gewesen und habe somit das regierende, strategische Element stark betont. In einzelnen Bereichen sei es infolgedessen allmählich zu kleinen Umbrüchen von der Regierung zur Verwaltung gekommen: Während beispielsweise Regierungschef Alexander Frick noch den Vorsitz im Landesschulrat innegehabt habe, habe sich sein Nachfolger Gerard Batliner darum bemüht, diese Aufgabe und die Vorrangstellung des Regierungschefs (und indirekt dadurch seiner Partei) in Schulangelegenheiten an die Verwaltung abzugeben, was natürlich entsprechende Änderungen im Schulgesetz sowie die Errichtung eines Schulamtes bedingt habe. So sei bereichsweise in Schulangelegenheiten eine sinnvolle Zweiteilung und ein Übergang eingetreten von der Regierung zur Verwaltung, wobei vor allem Letztere sich dann im Laufe der Zeit stetig weiterentwickelt habe (um beim Schulwesen zu bleiben: zum Beispiel mit Schulinspektoren) und nur auf diese Weise sich auch strukturell habe sinnvoll eigenständig weiterentwickeln können.

Unter Alfred Hilbe und sodann Walter Kieber, also von 1970 bis 1978, sei wiederum die Verwaltung im Vordergrund gestanden. So auch unter Hans Brunhart von 1978 bis 1993, welcher aber die Verwaltung in den Dienst der Politik zu stellen verstanden habe; gegen Ende seiner sechzehnjährigen Amtszeit hin sei wohl das Regieren schliesslich gleichwertig mit dem Verwalten gewesen oder habe es vielleicht sogar ein wenig überwogen, während es am Anfang noch deutlich umgekehrt gewesen sei. In dieser Zeit habe die Entwicklung begonnen, dass die Regierung der Verwaltung für ihre Tätigkeit klare Vorgaben gemacht, ihr dafür aber auch mehr Eigenständigkeit zugestanden habe.

Zwar verfüge die einzelne Regierung über einen Spielraum, innerhalb dessen sie zur Verwaltung oder Regierung tendieren könne, den Rahmen dafür aber gäben die Zeitumstände ab. Auch sei zu bedenken, dass Handlungsformen und -spektrum der Regierung im Laufe der Zeit zunehmend eingeeignet worden seien (zum Beispiel auf den Verordnungsweg als hauptsächliches Handlungsmittel), während sie anfangs auch pragmatisch-informelle (wie persönliche Gespräche) und rechtlich heute eher unkonventionelle (wie unkompliziert und rasch abgeschlossene Grundstückskaufverträge) umfasst hätten.

Ein wirklich deutlicher Bruch sei unter der Regierung Mario Frick zwischen 1993 und 1997 eingetreten, als der EWR auf Seiten der Regierung ein verstärkt strategisches Vorgehen und Planen erfordert habe und auf der Seite der Landesverwaltung EWR-bedingt auch habe mehr administriert werden müssen. Folglich hätten sich Regierung und Verwaltung deutlicher voneinander geschieden. Dabei sei einiges an Verwaltungstätigkeit von der Regierung an die Ämter übergegangen und die Regierung nur noch Rechtsmittelinstanz geblieben zwecks allfälligen nachträglichen korrigierenden Eingreifens in solche abgetretene Verwaltungserledigungen. Nicht zufällig seien damals die Regierungsräte neuerdings meist vollamtlich angestellt worden. Das sei eine wichtige Zäsur gewesen. Zuvor sei die Devise gewesen, dass in einer Angelegenheit jeweils nur wenige Personen (zuweilen nur ein Ressortsekretär und allenfalls zusätzlich noch eine Schreibkraft) nebst dem Regierungschef tätig involviert waren; diese dafür seien alle vollständig mit der Sache vertraut und eingearbeitet gewesen. Daneben – und das sei ganz wichtig – seien die übrigen Regierungsräte aber voll informiert (wenngleich nicht mitarbeitend einbezogen) gewesen oder sie hätten sich aufgrund der einsehbaren Akten bei Bedarf zumindest immer vollständig informieren können. Während unter der Regierung Hans Brunhart vor allem der Regierungschef im Fokus gestanden sei, habe sich das nun in der Regierung Mario Frick zu einer Teamarbeit aller Regierungsräte gewandelt und dadurch auch der faktische Einfluss der Regierungsräte zugenommen. (Und es hätten sich dabei auch schwierige Fragen ergeben, beispielsweise jene nach der Pensionsversicherung der nun vollamtlichen Regierungsräte, da diese ja keine Beamten gewesen seien, so dass für sie diesbezüglich ein eigenes Gesetz habe geschaffen werden müssen.) Die letzten Regierungsräte mit einer nebenamtlichen 50 %-Anstellung seien Heinz Frommelt (1997 bis 2001) und Ernst Walch (2001 bis 2005) gewesen. Das alles sei zeitbedingte Notwendigkeit, nicht blosse Präferenz gewesen und die Regierung habe sich dem geradezu anpassen müssen: der EWR, die dadurch bedingte Neupositionierung Liechtensteins gegenüber der Schweiz im Zollanschlussvertrag, die steigende wirtschaftliche (und hierbei im Inland auch zu administrierende) Liberalität, die Folgefragen zur Mehrwertsteuer usw.

## 4 ERGEBNISSE

Die Interviews haben gezeigt, dass die zeitliche Einteilung der Geschichte der liechtensteinischen Landesverwaltung von 1921 bis heute anhand der einzelnen Regierungen bzw. Regierungschefs als eine mögliche Perspektive durchaus gerechtfertigt ist. In der Wahrnehmung der Bevölkerung wie auch in jener der Verwaltungsfachleute setzten die einzelnen Regierungen bzw. (bürger-nahen) Regierungschefs, natürlich auch in Anbetracht der jeweiligen Notwendigkeiten ihrer Zeiten und Umstände, bewusst und gezielt diejenigen Schwerpunkte, die im Rückblick für ihre Amtszeit prägend werden sollten. Faktisch dürfte dem zugrunde liegen, dass jede Regierung seit 1921 sehr wohl einen gewissen, mehr oder weniger grossen Spielraum hatte, um ihre prioritären Tätigkeiten festzulegen. Namentlich was den fließenden Übergang zwischen «verwaltender Regierung» und «regierender Regierung» betrifft, beeinflusste das jeweilige Selbstverständnis und die jeweilige Schwerpunktsetzung der Regierungen massgeblich, zu welcher der beiden (allerdings nie ganz voneinander losgetrennten) Pole von Verwaltung einerseits und Regierung andererseits sie tendierten.

Somit zeichnet sich die Entwicklung von der Regierung zur Verwaltung in den Einschätzungen der Befragten auch nicht als lineare Entwicklung ab, sondern vielmehr als Pendelbewegung mit ungleichen Ausschlägen zwischen den beiden genannten Polen, wobei sich aber insgesamt das Spektrum der Tätigkeit der Regierung im Laufe der Zeit von mehrheitlichem Verwalten hin zu Verwalten sowie Regieren und alsdann hin zu mehrheitlichem Regieren verschoben hat. Der Verwaltungsreform von 2012 war es vermutlich auch deshalb ein Anliegen, die beiden Pole Regierung und Verwaltung organisatorisch deutlicher voneinander zu sondern, aber ihre Verbindung eben nicht ganz zu kappen, indem mit den Generalsekretariaten dazwischen organisatorische Schnittstellen geschaffen wurden.

Wie die Interviews ferner gezeigt haben, prägen vor allem drei Zäsuren die Wahrnehmung der bisherigen Verwaltungsentwicklung: die Verwaltungsreform von 2012, der EWR-Beitritt von 1995 sowie das Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Staates von 1973. Die Verwaltungsreform von 2012 fusste auf Vorarbeiten seit 2009, die wiederum auf Überlegungen einer Projektgruppe seit 2002 beruhten, welche bereits in den 1990er-Jahren mit dem European Forum for Quality Management einen Vorläufer gehabt hatten. Der EWR-Beitritt stellte die Belastungs- und Bewährungsprobe im internationalen Vergleich dar, welche Regierung und Landesverwaltung erfolgreich gemeistert haben, woraus sie in ihrem professionellen Selbstbewusstsein gestärkt hervorgingen. Auch das Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Staates von 1973 dürfte das Resultat längerer Entwicklungen, eines Anwachsens der Landesverwaltung seit 1921 und nicht zuletzt auch deren seither veränderter Wahrnehmung in der Bevölkerung gewesen sein, die alle im Erlass dieses Gesetzes und der entsprechenden Neuordnung gipfelten.

Dabei basiert eine solche Neuordnung – wie aus den Interviews ebenfalls hervorging – «ebenso sehr auf dem Recht wie auf dem allgemeinen Verständnis oder gar dem Gefühl der Bürger und

Betroffenen dessen, was der Staat (und mit ihm seine Verwaltung) sein und leisten soll.»<sup>5</sup> Und aus diesem Grund ist es sinnvoll – wie vorliegend geschehen – die Sicht auf die reine Verwaltungsstruktur und deren Entwicklung jeweils zu ergänzen um ihre Wahrnehmung, Vorstellung, Einschätzung seitens der damit befassten und der davon betroffenen Personen.

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu Schädler, Emanuel: Die Reformbemühungen um das Landesverwaltungspflegegesetz (LVG) in den Jahren 2014 bis 2018: eine Falldokumentation, BERN 2020, online [https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/4815/9341/9788/Schadler\\_LVG-Reform\\_2014\\_bis\\_2018.pdf](https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/4815/9341/9788/Schadler_LVG-Reform_2014_bis_2018.pdf) (aufgerufen am 11.2.2022), S. 32 [These 1].

