



Sebastian Wolf

**Eine Analyse des geplanten
liechtensteinischen Regierungs- und
Verwaltungsorganisationsgesetzes**

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 35

Fachbereich Politikwissenschaft
April 2012

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut

Die Verantwortung für die Arbeitspapiere
liegt bei den jeweiligen Autoren.

Kontakt:

Dr. Sebastian Wolf (sebastian.wolf@liechtenstein-institut.li)

Sebastian Wolf

**Eine Analyse des geplanten
liechtensteinischen Regierungs- und
Verwaltungsorganisationsgesetzes**

Fachbereich Politikwissenschaft
April 2012

Liechtenstein-Institut, Auf dem Kirchhügel, St. Luziweg 2, FL-9487 Bendern
Telefon (00423) 373 30 22 - Fax (00423) 373 54 22
<http://www.liechtenstein-institut.li> - admin@liechtenstein-institut.li

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	2
2.	Zentrale Ziele und Vorschläge der Regierung	3
	2.1. Ziele der Regierung	3
	2.2. Ausgewählte Vorschläge der Regierung	4
	2.2.1. <i>Schwerpunktministerien</i>	4
	2.2.2. <i>Generalsekretariate</i>	5
	2.2.3. <i>Struktur der Ministerien</i>	6
3.	Kritische Analyse der Vorschläge	8
	3.1. Schwerpunktministerien	8
	3.2. Generalsekretariate	9
	3.3. Struktur der Ministerien	10
4.	Exkurs: Zur Rolle des Regierungschefs und des Landtags	11
5.	Eigene Vorschläge	13
6.	Zusammenfassung	16
7.	Governancetheoretische Überlegungen.....	17
8.	Literaturverzeichnis	20

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Vorschläge zur künftigen Struktur der Ministerien/Ressorts</i>	5
<i>Tabelle 2: Kritische Analyse des vorgeschlagenen Gesetzes</i>	17

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Organigramm des im Vernehmlassungsbericht vorgeschlagenen Ministeriums für Präsidiales und Finanzen</i>	7
<i>Abbildung 2: In Bericht und Antrag vorgeschlagene grundsätzliche Organisationsstruktur für alle Ministerien</i>	7
<i>Abbildung 3: Organigramm des vom Autor vorgeschlagenen Ministeriums für Präsidiales und Finanzen</i>	15

1. Einleitung¹

Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein veröffentlichte im Herbst 2011 einen Vernehmlassungsbericht „betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG) sowie die Abänderung des Pensionsversicherungsgesetzes“ (Regierung 2011). Der Bericht war das Ergebnis eines jahrelangen und noch längst nicht abgeschlossenen Reformprozesses (vgl. Regierung 2011: 6-11). Einige Wochen später einigten sich die Regierungsparteien Vaterländische Union (VU) und Fortschrittliche Bürgerpartei (FBP) auf bestimmte vom Vernehmlassungsbericht abweichende Regelungen (Regierung 2012a). Parallel zu dem Gesetzesprojekt strebt die Regierung ergänzende, zum Teil untergesetzliche Verwaltungsreformmassnahmen an (Regierung 2012b), die aber in diesem Rahmen nicht ausführlich diskutiert werden sollen. Ende März beschloss die Regierung Bericht und Antrag zur Schaffung eines Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (Regierung 2012c). Die neuen Organisationsstrukturen sollen nach der Verabschiedung des Gesetzes durch den Landtag bereits bei der nächsten Regierungsbildung im Frühjahr 2013 zum Tragen kommen.

Das vorliegende Arbeitspapier hat die Aufgabe, in kurzer Form ausgewählte zentrale Elemente der vorgeschlagenen gesetzlichen Reform zu benennen und einer konstruktiven und kritischen Analyse zu unterziehen. Es wird ausdrücklich nicht der Anspruch einer auf umfangreichen Literatur- und Quellenauswertungen sowie empirischen Erhebungen oder Simulationen basierenden Studie erhoben. Gleichwohl wird hier zumindest im Ansatz und in Teilen eine prospektive Gesetzesfolgenabschätzung versucht (vgl. Böhret/Konzendorf 2004: 35-40). Als Bewertungsmaßstäbe sollen primär drei wichtige, von der Regierung genannte Reformziele herangezogen werden. Diese Ziele – Kontinuität der Regierungs- und Verwaltungsarbeit, klare Organisationsstruktur sowie Verringerung der Verwaltungseinheiten – werden daher zunächst kurz skizziert (2.1.). Es folgt eine knappe Zusammenfassung einiger bedeutender anvisierter Reformelemente (2.2.): Schwerpunktministerien (2.2.1.), Generalsekretariate (2.2.2.) und Struktur der Ministerien (2.2.3.). Der darauf folgende Abschnitt dient einer kritischen Auseinandersetzung mit den jeweiligen Vorschlägen (3.). Ein knapper Exkurs befasst sich mit zwei weiteren Themenfeldern, der Rolle des Regierungschefs und des Landtags (4.). Anschliessend werden einige eigene Vorschläge präsentiert, die zur Verfolgung der Reformziele zweckmässig erscheinen (5.). Das Papier endet mit einer Zusammenfassung der politikbezogenen Überlegungen (6.) sowie einer kurzen governance- und kleinstaatentheoretischen Erörterung (7.).

¹ Der Autor dankt Christian Frommelt, Wilfried Marxer und Herbert Wille für hilfreiche Anmerkungen zu früheren Versionen dieses Arbeitspapiers.

2. Zentrale Ziele und Vorschläge der Regierung

Nach Ansicht der liechtensteinischen Regierung „ist eine tiefgreifende Reform der Regierungs- und Verwaltungsorganisation notwendig“ (Regierung 2011: 6). Das 1973 erlassene Verwaltungsorganisationsgesetz sei nicht mehr zeitgemäss und funktional. Bevor auf ausgewählte institutionelle Vorschläge der Regierungsvorlage eingegangen wird, sollen zunächst wichtige Ziele der angestrebten Regierungs- und Verwaltungsreform benannt werden.

2.1. Ziele der Regierung

Der Vernehmlassungsbericht beschreibt verschiedene Zielvorstellungen vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen und sich wandelnder Anforderungen an Regierung und Verwaltung (vgl. Regierung 2011: 6, 16). Für die vorliegende Analyse erfolgt eine Konzentration auf drei zentrale Ziele:

- *Kontinuität der Regierungs- und Verwaltungsarbeit.* Hier steht die Absicht im Vordergrund, dass insbesondere nach Regierungswechseln und -umbildungen eine kontinuierliche Arbeit geleistet werden kann und es nicht zu negativen Effekten etwa durch dysfunktionale Umstrukturierungen oder Wissensverluste im Zuge personeller Neu- oder Umbesetzungen kommt (vgl. Regierung 2011: 10, 18, 20-21, Regierung 2012c: 9, 12, 17-20).
- *Klare Aufbau- und Ablauforganisation.* Die bestehende, historisch gewachsene Regierungs- und Verwaltungsstruktur aus zahlreichen Ressorts, Stabsstellen und Ämtern weist nach Auffassung der Regierung zu viele Schnittstellen, zu wenig Transparenz sowie teilweise unklare Zuständigkeiten und Doppelspurigkeiten auf. Angestrebt wird daher ein stringenter und kohärenter Organisationsaufbau (vgl. Regierung 2011: 7, 9-11, 13-15, 17, 19, 24, Regierung 2012c: 9-13, 18, 24, 28, 45-46).
- *Verringerung der Verwaltungseinheiten.* Neben einigen grösseren Ämtern existieren derzeit zum Teil sehr kleine Organisationseinheiten, vor allem bestimmte Stabsstellen. Nach Ansicht der Regierung müssen die einzelnen Regierungsmitglieder daher momentan zu viele Amtsstellenleiter führen. Ausserdem seien die sehr kleinen Einheiten mitunter nicht effizient, erschwerten eine reibungslose Verwaltungsarbeit und führten zu Stellvertretungsproblemen. Vor diesem Hintergrund sei eine Reduzierung der Verwaltungseinheiten anzustreben, um durchgängig Amtsstellen einer gewissen Mindestgrösse zu erhalten (vgl. Regierung 2011: 9-10, 13-15, 24, Regierung 2012c: 8, 10, 12-14, 53).

2.2. Ausgewählte Vorschläge der Regierung

Die Regierung betont, dass das anvisierte Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz nur einen Teil der projektierten Reformmassnahmen darstelle (Regierung 2011: 11, Regierung 2012c: 10). Einige Schritte habe man bereits unternommen, beispielsweise die Eingliederung des Amtes für Handel und Transport in das Amt für Volkswirtschaft zum 1. Januar 2012. Andere Projekte zur Verwirklichung der oben genannten Ziele sollen nach der Verabschiedung des Organisationsgesetzes folgen, „unter anderem die Delegation von Aufgaben von der Regierung zu den Regierungsmitgliedern und Amtsstellen, die Stärkung der Zuständigkeiten der Regierungsmitglieder und Amtsstellen sowie die Vereinfachung der Verwaltungsstrukturen“ (Regierung 2011: 11, vgl. auch Regierung 2012b). Da das angestrebte RVOG allerdings einen wesentlichen und grundsätzlichen Teil der Reform ausmacht (Regierung 2012c: 4), konzentriert sich das vorliegende Arbeitspapier auf die darin enthaltenen institutionellen Vorschläge, wobei wiederum eine Fokussierung auf ausgewählte bedeutende Strukturveränderungen erfolgt.

2.2.1. Schwerpunktministerien

Die derzeitige Regierungsstruktur umfasst – wie von der Landesverfassung (Art. 79) vorgeschrieben – eine Kollegialregierung bestehend aus fünf Regierungsmitgliedern (Regierungschef, Regierungschef-Stellvertreter und drei Regierungsräten), die 15 Ressorts² untereinander aufteilen. Den einzelnen Ressorts sind die verschiedenen Ämter und Stabsstellen zugeordnet. Die Aufteilung der Ressorts auf die Regierungsmitglieder erfolgt grundsätzlich nach jeder Regierungs(um)bildung neu.

Um die Ziele der Kontinuität der Regierungs- und Verwaltungsarbeit und der Verringerung der Verwaltungseinheiten zu verfolgen, schlägt die Regierung vor, fünf spezifische Schwerpunktressorts bzw. -ministerien zu schaffen (die Bezeichnung „Ministerium“ soll der internationalen Vergleichbarkeit dienen). Im Vernehmlassungsbericht wird auch eine alternative Struktur für fünf Schwerpunktministerien genannt. Die Regierungsparteien VU und FBP verständigten sich im Februar 2012 auf ein Modell aus fünf fixen Schwerpunktressorts und fünf flexiblen Ressorts, die den Schwerpunktministerien jeweils nach einer entsprechenden Entscheidung der Regierungsmitglieder zugeordnet werden sollen (Regierung 2012a). Die folgende Tabelle fasst die verschiedenen Vorschläge zusammen.

² Präsidium; Äusseres; Inneres; Bildung; Familie und Chancengleichheit; Kultur; Sport; Finanzen; Gesundheit; Soziales; Umwelt, Raum, Land- und Waldwirtschaft; Wirtschaft; Verkehr; Justiz; Bau.

Tabelle 1: Vorschläge zur künftigen Struktur der Ministerien/Ressorts

	Vernehmlassungsbericht (Präferierte Variante)	Vernehmlassungsbericht (Alternative Variante)	Bericht und Antrag
Fixe Ministerien/Ressorts	Ministerium für Präsidiales und Finanzen	Ministerium für Präsidiales und Finanzen	Ministerium für Prä- sidium und Finanzen
	Ministerium für Äusseres, Justiz und Kultur	Ministerium für Äusseres, Justiz und Kultur	Ministerium für Äusse- res
	Ministerium für Bildung, Wirtschaft und Sport	Ministerium für Bildung, Gesellschaft und Sport	Ministerium für Gesell- schaft
	Ministerium für Inneres und Gesellschaft	Ministerium für Inneres und Wirtschaft	Ministerium für Inneres
	Ministerium für Umwelt und Infrastruktur	Ministerium für Umwelt und Infrastruktur	Ministerium für Infra- struktur und Umwelt
Flexible Ministerien/Ressorts	–	–	Wirtschaft
			Justiz
			Bildung
			Sport
			Kultur

Quelle: Regierung (2011: 17-18), Regierung (2012c: 16-17).

Eine Gemeinsamkeit der drei Vorschläge ist, dass das künftige „Ministerium für Gesellschaft die heutigen Ressorts Soziales, Familien- und Chancengleichheit sowie Gesundheit umfasst“ und das neue Ministerium für Infrastruktur und Umwelt die „heutigen Ressorts Bau, Verkehr sowie das Ressort Umwelt, Raum, Land- und Waldwirtschaft“ (Regierung 2012a). Die Ressorts Präsidiales, Finanzen, Äusseres und Inneres sollen den entsprechend benannten Ministerien zugeordnet werden. Die Zuteilung der verbleibenden Ressorts Wirtschaft, Justiz, Bildung, Sport und Kultur soll nach der Einigung des Koalitionsausschusses vom Februar 2012 weiterhin flexibel erfolgen. So könne „die Kontinuität erhöht werden, ohne jedoch die notwendige Flexibilität einzuschränken, um damit den persönlichen Stärken eines Regierungsmitgliedes Rechnung tragen zu können“ (Regierung 2012a).

2.2.2. Generalsekretariate

Das derzeitige Hauptpersonal der Regierung besteht neben den Regierungsmitgliedern selbst (vgl. 2.2.1.) aus fünf Ressortsekretären³ – jeweils ein Ressortsekretär ist einem Regierungsmitglied und seinen jeweiligen Ressorts zugeordnet –, den persönlichen Mitarbeitern des Regierungschefs und des Regierungschefs-Stellvertreters, den in der Regel ressortbezogen arbeitenden sonstigen Mitarbeitern der Regierung (je nach Ressort ein bis sieben Mitarbeiter) sowie den meist ressortübergreifend zugeordneten Sekretariatsmitarbeitern. Diese Personalstruktur hat sich über die Jahre inkrementell entwickelt. Nach Ansicht der Regierung „fehlt heute insbesondere eine eigentliche Struktur in den Ressorts mit einer Hierarchie und einer Zuständigkeitsordnung“ (Regierung 2011: 19, Regierung 2012c: 18).

³ Alle Funktionsbezeichnungen in diesem Arbeitspapier gelten für männliche und weibliche Personen.

Um die Ziele Kontinuität der Regierungs- und Verwaltungsarbeit sowie klarere Aufbau- und Ablauforganisation zu erreichen, schlägt die Regierung vor, in jedem der geplanten Ministerien ein Generalsekretariat als zentrale Stabsstelle anzusiedeln (Regierung 2011: 19-21, Regierung 2012c: 19-21). Aus den heutigen (sonstigen) Mitarbeitern der Regierung, die bei Regierungswechseln in der Vergangenheit teilweise die Ressorts wechseln mussten, sollen künftig dauerhaft angestellte Mitarbeiter – gegebenenfalls auch Abteilungsleiter oder Fachreferenten – jeweils eines Generalsekretariats und somit eines Ministeriums werden. Generalsekretäre sind als Ersatz für die bisherigen Ressortsekretäre vorgesehen. Sie sollen an der Spitze der Generalsekretariate stehen, für einen reibungslosen Ablauf im Ministerium sorgen, die ämterübergreifenden Geschäfte koordinieren, den Minister bei Abwesenheit intern vertreten und so eine mit den Amtsstellenleitern vergleichbare wichtige Funktion wahrnehmen (Regierung 2012c: 20).⁴ Der Vernehmlassungsbericht schlägt noch vor, nicht nur die einfachen Mitarbeiter der Generalsekretariate, sondern auch die Generalsekretäre selbst auf unbefristeter Basis anzustellen (Regierung 2011: 20). Hiervon abweichend haben sich die Koalitionsparteien VU und FPÖ im Februar 2012 darauf verständigt, die Generalsekretäre jeweils befristet für vier Jahre anzustellen, wobei die erste Anstellung auf fünf Jahre erfolgen soll. So sei „sichergestellt, dass die Generalsekretäre über das Ende einer Amtsperiode der Kollegialregierung hinaus angestellt bleiben und ihr Know-how nicht verloren geht“ (Regierung 2012c: 44). Die Möglichkeit der Nichtverlängerung bzw. -bestätigung von Generalsekretären wurde geschaffen, um „der Regierungszusammensetzung in geeigneter Weise Rechnung“ zu tragen (Regierung 2012a). Während der Vernehmlassungsbericht noch eine Unterstützung aller Regierungsmitglieder (nicht nur des Regierungschefs und des Regierungschef-Stellvertreters) durch persönliche Mitarbeiter empfiehlt (Regierung 2011: 21), soll dies nun nach dem Koalitionsbeschluss von Februar 2012 nicht gesetzlich festgelegt werden, sondern jeweils der Entscheidung der zukünftigen Regierungsparteien am Anfang einer Legislaturperiode vorbehalten bleiben (Regierung 2012a, Regierung 2012c: 21).

2.2.3. Struktur der Ministerien

Nach der derzeitigen Regierungs- und Verwaltungsorganisation sind den 15 Ressorts der Regierung (vgl. 2.2.1.) die diversen Stabsstellen und Ämter zugeordnet (vgl. den Ämterplan der Landesverwaltung). Diese Struktur ist im Vergleich mit dem Verwaltungsaufbau grösserer Staaten relativ flach, aber in der Breite verhältnismässig komplex. Es fehlt momentan an einer klaren „Hierarchie und einer Zuständigkeitsordnung“ (Regierung 2011: 19, Regierung 2012c: 18). Um das Ziel einer transparenteren Aufbau- und Ablauforganisation zu verfolgen, schlägt die Regierung eine grundsätzlich ähnliche Organisationsstruktur in allen geplanten Ministerien vor, die sie wie folgt zusammenfasst: „Die Ministerien unter der Leitung des zuständigen Regierungsrates (Ministers) gliedern sich in Ämter und Stabsstellen. Sie verfügen über je ein Generalsekretariat. Die Ämter und Stabsstellen sind somit Teil des jeweiligen Ministeriums“ (Regierung

⁴ Die tatsächliche Funktion der Generalsekretäre dürfte sich vermutlich nicht unwesentlich von jener der Amtsstellenleiter unterscheiden, allerdings nehmen sie gegenüber den ihnen unterstellten Einheiten ähnliche Führungsaufgaben wahr.

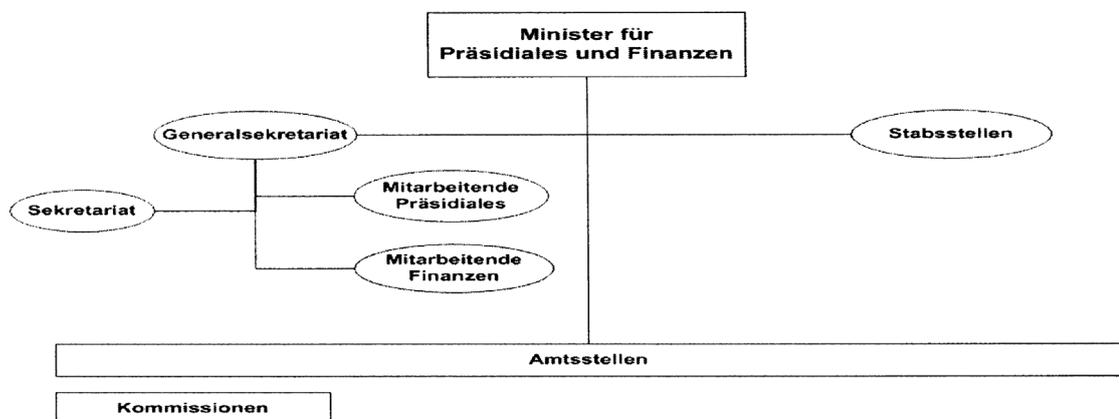
2011: 30, Regierung 2012c: 39). Als Beispiel enthält der Vernehmlassungsbericht ein Organigramm des anvisierten Ministeriums für Präsidiales und Finanzen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Organigramm des im Vernehmlassungsbericht vorgeschlagenen Ministeriums für Präsidiales und Finanzen

Quelle: Regierung (2011: 58).

In Bericht und Antrag wird das vorgeschlagene Modell ebenfalls mit einer Grafik verdeutlicht, die das geplante Ministerium für Präsidiales und Finanzen zum Gegenstand hat. Hier sind allerdings die Stabsstellen und Ämter nicht mehr differenziert aufgeführt (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: In Bericht und Antrag vorgeschlagene grundsätzliche Organisationsstruktur für alle Ministerien



Quelle: Regierung (2012c: 19).

3. Kritische Analyse der Vorschläge

Im Folgenden sollen die oben skizzierten zentralen Vorschläge der Regierung einer kritischen Analyse unterzogen werden. Hierfür werden die drei ausgewählten Reformbereiche (vgl. 2.2.) mit den drei wichtigsten Zielsetzungen (vgl. 2.1.) kontrastiert. Eine tabellarische Zusammenfassung der Kritikpunkte findet sich in der Zusammenfassung (6.). Einige der kritischen Anmerkungen wurden wohl auch im Rahmen der Vernehmlassung vorgebracht (vgl. Regierung 2012c: 28). Sie scheinen allerdings keinen nennenswerten Eingang in die Regierungsvorlage gefunden zu haben: Bericht und Antrag entsprechen in den meisten und vor allem den wichtigsten Punkten – abgesehen von den oben skizzierten, später vom Koalitionsausschuss beschlossenen Änderungen – den Inhalten des Vernehmlassungsberichts.

3.1. Schwerpunktministerien

Im Vergleich zur jetzigen Regelung, bei der 15 Ressorts in immer wieder anderer Kombination von fünf Regierungsmitgliedern geleitet werden, dürfte die Schaffung von fünf Schwerpunktministerien ein sinnvolles Instrument für mehr Kontinuität in der liechtensteinischen Regierungs- und Verwaltungsarbeit sein. Allerdings erscheint es fraglich, ob man diese Schwerpunktministerien notwendigerweise gesetzlich festschreiben muss. Zwar hat die Einigung von VU und FBP im Februar 2012 zu einer gewissen Lockerung des ursprünglichen Vorschlags geführt, da fünf Ressorts nach jeder Regierungsneubildung flexibel zugeordnet werden können (vgl. 2.2.1). Doch nach wie vor sollen zentrale Ministerien bzw. Ressortkombinationen per Gesetz fixiert werden.⁵ Dabei ist die angestrebte Optimierung wohl auch möglich, ohne dass man künftige Regierungen derart bindet. In anderen Staaten ist die Existenz bestimmter Ministerien oft nicht verbindlich vorgeschrieben,⁶ vielmehr bestehen zumindest die wichtigsten Ministerien aus Gründen der Funktionalität (sowie der Pfadabhängigkeit und Institutionenträgheit⁷) in kaum veränderter Form auch nach zahlreichen Regierungswechseln fort. Trotzdem gibt es hier die Möglichkeit, dass bei gewissen parteilichen, persönlichen oder fachlichen Konstellationen Abweichungen getroffen werden können.

⁵ Dagegen könnte es Vorbehalte in der Bevölkerung geben. In einer – allerdings eindeutig nicht repräsentativen – Umfrage des „Liechtensteiner Vaterlands“ zwischen dem 23.1.2012 und 30.1.2012 sprachen sich 53% der Teilnehmer gegen „die geplante Regierungsreform mit fünf fixen Ministerien mit je einem unabhängigen Generalsekretär“ aus (Liechtensteiner Vaterland 2012).

⁶ In Deutschland sind beispielsweise auf Bundesebene nur die Finanz-, Justiz- und Verteidigungsministerien verfassungsrechtlich vorgeschrieben, aber nicht einmal so historisch und funktional wichtige Ministerien wie etwa das Innenministerium oder das Auswärtige Amt. Die Schaffung und Zuständigkeitsverteilung der deutschen Bundesministerien wird durch Organisationserlasse des Bundeskanzlers geregelt. Die Bundesverfassung der Schweiz und das Schweizer Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz geben lediglich vor, dass die eidgenössische Bundesverwaltung in Departemente zu gliedern ist, denen jeweils ein Mitglied des Bundesrates vorsteht; die genaue Zuordnung der Verwaltungseinheiten zu Departementen erfolgt im Rahmen der vom Bundesrat beschlossenen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung. In Österreich regelt zwar ein Gesetz – das Bundesministeriengesetz – die Einrichtung und Zuständigkeiten der Bundesministerien, aber es wird so häufig geändert, dass die von ihm ausgehende Kontinuitätswirkung eher begrenzt erscheint.

⁷ Aus Sicht der Institutionenökonomik „unterliegt institutioneller Wandel einer Pfadabhängigkeit, d. h. ein einmal erlerntes Verhaltensmuster bzw. Regelwerk wird aufgrund der mit seiner Veränderung einhergehenden Transaktionskosten nicht schnell neuen Bedingungen angepasst“ (Schirm 2007: 56).

Das Hauptproblem in Liechtenstein in diesem Zusammenhang ist möglicherweise weniger die bislang nicht festgeschriebene Zusammenfassung bestimmter Ressorts, sondern die fehlende feste Institutionalisierung einer der Regierung unmittelbar nachgelagerten (Ministerial-) Bürokratie.⁸ Bestünde eine solche Struktur – wie etwa die Ministerialbürokratien in grösseren Staaten –, wären die befürchteten völlig neuen Kombinationen von Ressorts nach jedem Regierungswechsel deutlich unwahrscheinlicher, unter anderem weil sie mit nicht unerheblichen Reorganisationskosten verbunden wären und einmal etablierte Institutionen generell zu einer gewissen Trägheit neigen (vgl. auch Steiner/Lienhard/Ritz 2007: 26). Eine allgemeiner gehaltene Klausel im geplanten RVOG, die lediglich die Schaffung von fünf in etwa gleichwertigen Ministerien zur Abdeckung aller Ressorts vorschreibt, dürfte bei einer nachfolgenden Einrichtung der von VU und FBP momentan anvisierten zentralen Ministerien dazu führen, dass diese wie die Ministerien anderer Staaten auch wohl von späteren Regierungen nicht wesentlich verändert werden – vor allem, wenn parallel dazu eine überzeugend strukturierte Ministerialbürokratie durch Zusammenführung und hierarchische Gliederung der bestehenden Organisationseinheiten fest etabliert wird (siehe hierzu auch 5.).

Die Einrichtung von fünf Ministerien allein verspricht zunächst einmal keine klarere Hierarchie und Zuständigkeitsordnung des liechtensteinischen Regierungs- und Verwaltungssystems. Entscheidend wird sein, wie Kompetenzen und Führungslinien in den neuen Ministerien organisiert werden. Die im Vernehmlassungsbericht angedeutete Struktur der Ministerien lässt diesbezüglich noch keine bemerkenswerten Veränderungen im Vergleich zum Status Quo erkennen (siehe 3.3.). Formal kommt es wie gewünscht zu einer Verringerung von Verwaltungseinheiten (fünf Ministerien statt 15 Ressorts). Bestehen die derzeit existierenden Ressorts allerdings mehr oder weniger unverändert unter dem Dach der Ministerien fort, ist damit nur auf dem Papier eine Zielerreichung verbunden. Der RVOG-Vorschlag des Vernehmlassungsberichts deutet noch keine spürbare Reduzierung von Organisationseinheiten an. Dieses Ziel müsste dann vorrangig im Rahmen zukünftiger Massnahmen (Regierung 2011: 11) verfolgt werden (vgl. hierzu Regierung 2012b).

3.2. Generalsekretariate

Derzeit werden Mitarbeiter der Regierung nach einem Regierungswechsel und einer veränderten Zuteilung der Ressorts an die Regierungsmitglieder möglicherweise in andere Bereiche versetzt, wodurch es zu Wissensverlusten und Diskontinuitäten in der Regierungsarbeit kommen kann. Die vorgeschlagene Regelung, nach der Regierungsmitarbeiter (nach sachlichen Kriterien ausgewählt) grundsätzlich dauerhaft in einem Ministerium arbeiten sollen, erscheint daher zweckmässig. Einleuchtend und ebenfalls den Gepflogenheiten anderer Länder entsprechend ist auch der Vorschlag, persönliche Mitarbeiter von Regierungsmitgliedern befristet auf Vertrauensbasis zu beschäftigen. Sinnvoll erschien die auf Kontinuität zielende ursprüngliche Überlegung, die vorgeschlagenen neuen Generalsekretäre auf Dauer anzustellen. Nach der

⁸ Der Begriff „Bürokratie“ wird in diesem Arbeitspapier nicht negativ konnotiert verwendet, sondern als Bezeichnung für Verwaltungseinheiten und Behörden, die mehr oder weniger in Anlehnung an den Idealtyp der „legalen Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab“ nach Max Weber (1985: 124) organisiert oder orientiert sind (vgl. Bogumil/Jann 2009: 339).

Einigung von VU und FBP sollen diese Führungspositionen jedoch nur noch befristet und (zeitlich versetzt) an die Legislaturperiode angepasst besetzt werden (vgl. 2.2.2.). Mit dieser Kehrtwende – die übrigens vom Landesfürst nicht begrüsst werden dürfte⁹ – kann ein zentrales Ziel der Schaffung von Generalsekretären nicht oder nur begrenzt erreicht werden. Sie erscheint auch vor dem Hintergrund unverständlich, dass die liechtensteinische Verwaltung mit der unbefristeten Anstellung von Amtsstellenleitern bisher offenbar überwiegend gute Erfahrungen gemacht hat und man diese Regelung seit Jahren beibehält; auch sieht das Staatspersonalgesetz vor, öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse grundsätzlich unbefristet zu begründen.

Die vorgeschlagene Einrichtung eines Generalsekretariats pro Ministerium ähnelt der Schweizer Bundesverwaltung (jedes Departement verfügt über ein Generalsekretariat als Stabsstelle). Ein solches Modell allein hat allerdings noch keine klarere Hierarchie und Zuständigkeitsordnung zur Folge. Das Generalsekretariat soll zwar eine zentrale Rolle einnehmen, den Stabsstellen und Ämtern des Ministeriums aber anscheinend nicht hierarchisch übergeordnet sein (vgl. Abbildungen 1 und 2, Regierung 2012c: 44). Die horizontale Koordinationsaufgabe des Generalsekretariats kann in ungünstigen Fällen sogar zu Unklarheiten bei der Verteilung und Abgrenzung von Führungsaufgaben und Entscheidungskompetenzen zwischen den Organisationseinheiten eines Ministeriums führen.¹⁰ Der RVOG-Entwurf des Vernehmlassungsberichts setzt folglich noch keine Impulse für eine transparentere Kompetenzverteilung und stringenter Führungslinien; entsprechende Reformmassnahmen müssten nach der Verabschiedung des Gesetzes erfolgen. Ähnliches gilt im Hinblick auf das Ziel der Verringerung der Verwaltungseinheiten. Grundsätzlich steigt sogar zunächst einmal die Zahl der Organisationseinheiten durch die Schaffung von fünf neuen Stabsstellen. Eine Reduzierung soll offenbar im Zuge späterer, zumindest zum Teil untergesetzlicher Massnahmen erfolgen (vgl. Regierung 2012b).

3.3. Struktur der Ministerien

Die momentane Verwaltungsstruktur sieht vor, dass jedem Ressort der Regierung bestimmte Amtsstellen fachlich zugeordnet und hierarchisch untergeordnet sind. Nach dem vorgeschlagenen Gesetz sollen die Ämter und Stabsstellen in ähnlicher Form Bestandteile der neuen Ministerien werden. Hinsichtlich des Kontinuitätsziels dürfte diese Änderung vermutlich keine nennenswerten Auswirkungen haben, auch wenn die Ministerien mehr oder weniger dauerhaft etabliert werden. Schon heute erfolgt die Zuordnung der Amtsstellen zu den Ressorts grundsätzlich längerfristig, und die unbefristet angestellten Amtsstellenleiter sorgen für Kontinuität in der Verwaltungsarbeit und in den Beziehungen zur Regierung. Kontinuitätsprobleme gibt es eher – wie oben skizziert (2.2.2. und 3.2.) und von der Regierung zutreffend erkannt – bei den Ressorts der Regierung bzw. deren Mitarbeitern.

⁹ In einem Interview im „Liechtensteiner Vaterland“ vom 14.2.2012 (S. 12) spricht sich Hans-Adam II. dafür aus, dass die Generalsekretäre aus Kontinuitätsgründen unbefristet angestellt und nicht nach politischen Aspekten ausgewählt werden sollten.

¹⁰ Derartige Probleme lassen sich zum Teil in den Departementen der Schweizer Bundesverwaltung ausmachen, vgl. Steiner/Lienhard/Ritz (2007: 27). Mitunter nehmen die Generalsekretariate „Führungsfunktionen in der Linie wahr“ (Steiner/Lienhard/Ritz (2007: 29), obwohl dies eigentlich nicht vorgesehen ist.

Die von der Regierung vorgeschlagene Organisationsform weist Parallelen zur Schweizer Bundesverwaltung auf (die meisten Departemente bestehen grundsätzlich aus Bundesämtern und je einem Generalsekretariat). Mit der Reform soll die bestehende Zuordnung von Amtsstellen zu Ressorts in das neue Gewand von Ministerien überführt werden. An der grundlegenden Regierungs- und Verwaltungsstruktur und der Zahl der Verwaltungseinheiten ändert dies zunächst praktisch nichts, was am Organigramm des im Vernehmlassungsbericht beispielhaft dargestellten Ministeriums für Präsidiales und Finanzen (Abbildung 1) besonders deutlich wird. Insbesondere soll im Unterschied zu vielen anderen Staaten keine eigenständige und hierarchisch relativ straff organisierte Ministerialbürokratie geschaffen werden. Stattdessen wird offenbar an einem eher horizontal organisierten System kleinerer Organisationseinheiten festgehalten, das durch die neuen Generalsekretariate koordiniert werden soll. Dadurch allein wird die angestrebte klarere Hierarchie und transparentere Zuständigkeitsordnung noch nicht geschaffen.¹¹ Das Ziel, dass ein Regierungsmitglied nur noch eine kleine Zahl von Amtsstellenleitern führen soll – idealerweise maximal fünf (Regierung 2011: 13, Regierung 2012c: 12) – wird so vorbehaltlich weiterer Massnahmen erst einmal verfehlt: Der Regierungschef als Minister für Präsidiales und Finanzen wäre nach der vorgeschlagenen Ministeriumsstruktur für 12 Amtsstellenleiter zuständig. Dies ist im Vernehmlassungsbericht noch deutlich erkennbar (vgl. Abbildung 1), in Bericht und Antrag durch die veränderte Darstellungsform jedoch nicht mehr (vgl. Abbildung 2).

4. Exkurs: Zur Rolle des Regierungschefs und des Landtags

Im Vernehmlassungsbericht sowie in Bericht und Antrag wird es als nachteilig beschrieben, dass der Regierungschef in den letzten Jahren trotz seiner herausgehobenen Position in der Landesverfassung faktisch schrittweise an Einfluss verloren habe: „Alle Regierungsmitglieder sind heute vollamtlich tätig, so dass der Regierungschef seinen früheren Informationsvorsprung verloren hat. Der Regierungschef betreut zwar immer noch die zwei Schlüsselressorts Präsidium und Finanzen, allerdings statt wie früher fünf nur noch drei Ressorts [...] Die Regierungsarbeit ist je länger je mehr zur Teamarbeit geworden. Die frühere direkte Regierungs- und Verwaltungsarbeit des Regierungschefs ist abgelöst worden durch eine stärkere Koordinations- und Führungsarbeit“ (Regierung 2011: 13, Regierung 2012c: 12-13). Signifikante Gegenmassnahmen werden nicht vorgeschlagen. Der Vorschlag, das Ministerium für Präsidiales und Finanzen dem Regierungschef gesetzlich fest zuzuordnen (Regierung 2011: 29, Regierung 2012c: 64), entspricht der bestehenden Praxis. Offenbar wurde noch nicht ernsthaft in Erwägung gezogen, das Ministerium des Regierungschefs zumindest teilweise in Analogie zu den Regierungszentralen anderer Staaten zu strukturieren, die häufig über „Spiegelressorts“ verfügen (siehe hierzu 5.). Möglicherweise wäre der Regierungschef so besser über die Regierungs-

¹¹ Nicht zuletzt durch die Stabsstellen wirkt die vorgeschlagene Struktur der liechtensteinischen Ministerien trotz der Kleinheit des Landes nicht minder komplex als die Organisation der eidgenössischen Departemente, die zumindest nach Ansicht von Steiner/Lienhard/Ritz (2007: 29-31) einige Schwachstellen unter anderem bei der Führung aufweist.

und Verwaltungsaktivitäten jenseits seiner eigenen Ressorts informiert und könnte seine Führungs- und Koordinationsfunktionen effektiver wahrnehmen.

Der Vernehmlassungsbericht geht kaum auf die Rolle des Landtags bei der (Re-) Organisation von Regierung und Verwaltung ein. Dies mag massgeblich damit zusammenhängen, dass es primär Aufgabe der Exekutive ist, für möglichst optimale Strukturen und Abläufe der administrativen Einheiten zu sorgen. Allerdings sehen die geltenden Regelungen nicht nur eine politische und finanzielle Kontrollkompetenz des Landtags gegenüber der Landesverwaltung vor, sondern auch eine nicht unwesentliche Beteiligung des Parlaments bei Reorganisationsangelegenheiten: Nach dem bestehenden Verwaltungsorganisationsgesetz (das mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes aufgehoben werden soll) hat der Landtag beispielsweise dem Ämterplan und der dauerhaften Einrichtung von Stabsstellen zuzustimmen. Entsprechende Vorschriften sind in dem vorgeschlagenen RVOG nicht zu finden, dafür eine umfassende Kompetenzklausel zum Erlass von Verordnungen durch die Regierung. Bericht und Antrag sowie dem Text des Vernehmlassungsberichts lässt sich nicht eindeutig entnehmen, ob es sich hierbei um ein Versäumnis oder einen gezielten Politikwechsel zur Stärkung der Regierung auf Kosten des Landtags handelt.¹² Bisherige Massnahmen im Rahmen der Verwaltungsreorganisation – etwa Auflösung und Transfer des Presse- und Informationsamts und der Stabsstelle für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, die Eingliederung des Amts für Handel und Transport in das Amt für Volkswirtschaft sowie die Abspaltung eines Amts für Informatik vom Amt für Personal und Organisation (vgl. Regierung 2012b) – erfolgten jeweils durch spezifische Gesetze. Derartige Gesetze sind bei einer sehr weitreichenden Verordnungskompetenz vermutlich nicht mehr nötig.¹³ Es lassen sich zwar sicher Gründe dafür anführen, dass die künftigen Entscheidungen zur Reform der Verwaltung fast ausschliesslich der Regierung obliegen sollten (etwa eine schnellere Beschlussfassung). Wenn damit allerdings Entmachtungen des Parlaments verbunden sind, sollte dies wohl zumindest transparent zur Diskussion gestellt werden, zumal der Landtag ohnehin in den letzten Jahrzehnten tendenziell an Einfluss verloren hat (vgl. Allgäuer 1989, Batliner 1981, Marxer 2008). Eine deutliche Schwächung des Landtags bei der Organisation der Landesverwaltung könnte möglicherweise auch verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen.¹⁴

¹² Für eine eher zurückhaltende Linie im Hinblick auf Information und Beteiligung des Landtags bei der Regierungs- und Verwaltungsreform spricht die Absicht der Exekutive, den Landtag nur dann „über einzelne Massnahmen in separaten Berichten und Anträgen [zu] informieren, sofern mit den entsprechenden Massnahmen Anpassungen von gesetzlichen Bestimmungen notwendig sind“ (Regierung 2011: 24, Regierung 2012c: 24).

¹³ Die Regierung hat unter anderem vor, den zustimmungspflichtigen Ämterplan durch eine „organisationsbezogene Verordnung“ (Regierung 2012c: 39) zu ersetzen, die wohl nicht mehr vom Landtag abhängig sein soll.

¹⁴ Die Landesverfassung weist der Regierung zwar einerseits eine gewisse Organisationskompetenz zu (Art. 78 Abs. 1 LV), andererseits stehen Verwaltungsorganisation (Art. 94 LV) und die Organisation der Behörden (Art. 107 LV) unter Gesetzesvorbehalt. Ein RVOG mit einer zu weitreichendem Verordnungsermächtigung könnte dieser Vorgabe vielleicht nicht ausreichend gerecht werden. Das skizzierte verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis wird von der Regierung nicht problematisiert. Ihrer Ansicht nach stehen dem Gesetzentwurf „keine verfassungsrechtlichen Bedenken“ entgegen (Regierung 2012c: 54).

5. Eigene Vorschläge

In diesem Abschnitt wird ein Vorschlag für eine alternative Struktur der geplanten Ministerien entwickelt, um die drei Ziele Kontinuität der Regierungs- und Verwaltungsarbeit, klare Aufbau- und Ablauforganisation sowie Verringerung der Verwaltungseinheiten (vgl. 2.1.) zu erreichen. Das von der Regierung vorgeschlagene Gesetz ist diesbezüglich relativ zurückhaltend und setzt offenbar massgeblich auf parallele oder nachfolgende (gegebenenfalls untergesetzliche) Massnahmen, die zum Teil schon konkret anvisiert sind (Regierung 2012b). Demgegenüber schlägt das hier skizzierte Modell tendenziell weitreichendere Reformen vor, zumindest im direkten Umfeld der Regierung. Die Ebene der Ämter wird im Folgenden dagegen kaum behandelt.

Um die anvisierte Kontinuität der Regierungsarbeit mit einem gewissen Mass an Flexibilität zu verbinden, das in der Zukunft aus persönlichen, parteilichen oder sachlichen Gründen zweckmässig sein könnte (vgl. auch Regierung 2012a), sollte sich das Gesetz darauf beschränken, die Einrichtung von fünf mehr oder weniger gleichwertigen Ministerien festzuschreiben. Werden diese Ministerien sachlich so organisiert, wie dies der Regierung und den Regierungsparteien momentan vorschwebt (Zusammenführung bzw. Kombination fachlich nahestehender Ressorts, vgl. 2.2.1.), und wird im Zuge dessen eine sinnvoll strukturierte Ministerialbürokratie fest institutionalisiert, so sprechen funktionale (aber auch pfadabhängige) Gründe für die Dauerhaftigkeit einer solchen Regierungsstruktur auch nach Regierungswechseln.

Um einerseits für Kontinuität in den Ministerien zu sorgen und andererseits eine klarere Hierarchie und Zuständigkeitsordnung sowie eine Reduzierung der Organisationseinheiten zu erreichen, wird hier vorgeschlagen, (a) anstelle der anvisierten befristeten Generalsekretäre permanente Staatssekretäre zu etablieren (einen Staatssekretär pro Ministerium), (b) die Stabsstellen weitgehend aufzulösen – wenn sie nicht aus zwingenden Gründen als selbständige Einheiten organisiert sein müssen – und zusammen mit den derzeitigen Ressorts in Abteilungen der Ministerien umzuwandeln, sowie (c) transparente Führungslinien in den Ministerien zu schaffen (Minister – Staatssekretär – Abteilungsleiter – Ministerialreferenten). Eine solche weitreichende Reform dürfte relativ kostenneutral zu verwirklichen sein oder sogar durch die Auflösung und Zusammenführung von Verwaltungseinheiten Einsparpotentiale bieten.

Die Etablierung permanenter Staatssekretäre bietet sich angesichts der guten Erfahrungen mit den unbefristet angestellten Amtsleitern an und würde für eine klare Hierarchie im Ministerium sorgen, den Minister entlasten, ebenfalls die mit den Generalsekretären beabsichtigten Ziele (vgl. 2.2.2.) erfüllen¹⁵ sowie – im Gegensatz zum Generalsekretariatsmodell – der auch in anderen Bereichen angestrebten höheren internationalen Vergleichbarkeit im Hinblick auf Strukturen und Bezeichnungen dienen (vgl. Regierung 2011: 19, 51, 52, Regierung 2012c: 18, 48).¹⁶ Bei starken politischen Differenzen zwischen Minister und Staatssekretär sollte allerdings die Möglichkeit bestehen, dass der Staatssekretär in ein anderes Ministerium wechselt

¹⁵ Eine Konferenz der Staatssekretäre könnte dieselben ministeriumsübergreifenden Aufgaben erledigen wie die vorgesehene Generalsekretäre-Konferenz (vgl. Regierung 2012c: 23, 48).

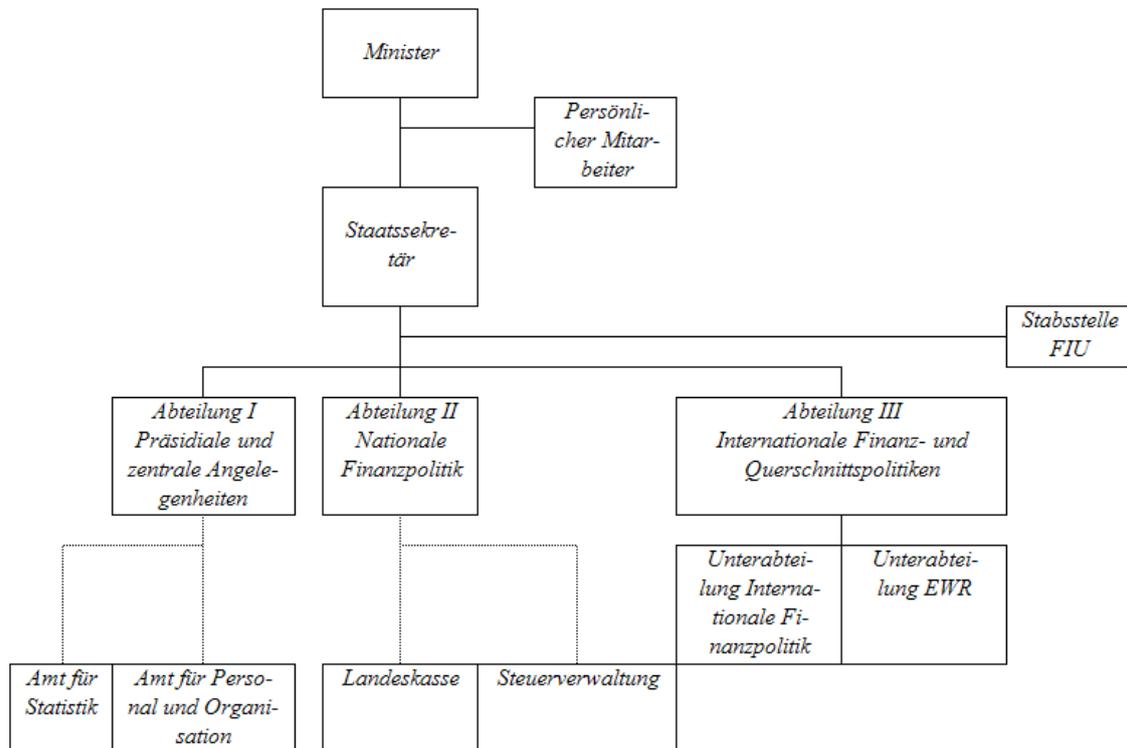
¹⁶ So schlagen auch Steiner/Lienhard/Ritz (2007: 33, 35, 38) bewusst die Schaffung von Staatssekretären in den eidgenössischen Departementen vor (oder die Wahrnehmung von mehr Führungsaufgaben durch die Generalsekretariate), obwohl die Etablierung von Staatssekretären vor einigen Jahren in der Schweiz politisch scheiterte.

(Tausch von Staatssekretären) oder notfalls eine einvernehmliche Kündigung mit Abfindung erfolgt, wie dies noch im Vernehmlassungsbericht im Hinblick auf die Generalsekretäre vorgeschlagen wurde (Regierung 2011: 21). Neben der Befugnis des Staatssekretärs zur ministeriumsinternen Vertretung des Ministers könnte auch eine gewisse Vertretungskompetenz nach aussen oder in den Sitzungen der Kollegialregierung angedacht werden (Ernennung zum Vertreter gemäss Art. 79 Abs. 2 LV).

Die Stabsstellen erfüllen primär unterstützende Funktionen (Regierung 2011: 15, 24, Regierung 2012c: 24, 45), die in anderen Ländern zumindest teilweise auch von der Ministerialbürokratie wahrgenommen werden. Bei manchen Stabsstellen ist eine Aufrechterhaltung als eigenständige Verwaltungseinheit zwar mehr oder weniger zwingend erforderlich oder funktional sehr naheliegend (etwa bei der Stabsstelle Financial Intelligence Unit), die meisten Stabsstellen könnten aber vermutlich ohne grössere Probleme zusammen mit den Ressorts bzw. deren Mitarbeitern in Abteilungen der Ministerien umgewandelt werden. Dafür spricht auch beispielsweise, dass das Presse- und Informationsamt sowie die Stabsstelle für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit als eine integrierte Abteilung dem Regierungssekretär unterstellt wurden (Regierung 2012b). Die Schaffung von Abteilungen in den Ministerien ist international üblich und ermöglicht eine sinnvolle vertikale und horizontale Gliederung der Aufgaben und Funktionen sowie des Personals (vgl. Bogumil/Jann 2009: 139-140). Mitarbeiter der Regierung mit Führungsfunktionen sollten als Abteilungsleiter eingesetzt werden, eine Idee, die sich unter etwas anderen Vorzeichen auch in Vernehmlassungsbericht sowie Bericht und Antrag findet (Regierung 2011: 19, Regierung 2012c: 19). Die Auflösung zahlreicher Stabsstellen in kurzer Zeit könnte zu internen Personalproblemen führen, weil die Leiter dieser Einheiten wohl kaum ihren Status als Amtsstellenleiter einfach aufgeben wollen und innerhalb der Landesverwaltung auch nicht ohne weiteres mit einem gleichrangigen Posten abgefunden werden können. Dieses Problem stellt sich aber generell bei der angestrebten und zum Teil auch schon beschlossenen Verringerung der Verwaltungseinheiten (vgl. Regierung 2012b).

Die Schaffung klarer Führungslinien und transparenter Aufgabenzuordnungen ist für das Umfeld der Regierung wohl eine grössere Neuerung als für die Ämter (insbesondere die grösseren unter ihnen wie z. B. das Amt für Volkswirtschaft). Die Etablierung der oben genannten Hierarchie würde die internationale Vergleichbarkeit erhöhen und für die Bürger mehr Transparenz im Hinblick auf die Verantwortlichkeiten in den Ministerien schaffen, ein erklärtes Ziel der angestrebten Reform (vgl. Regierung 2011: 11, 13, 17, 25, Regierung 2012c: 11, 13, 16, 25). Die folgende Abbildung verdeutlicht die soeben skizzierten Überlegungen beispielhaft am Ministerium für Präsidiales und Finanzen. Dies ermöglicht einen direkten Vergleich mit den Vorschlägen der Regierung (vgl. Abbildungen 1 und 2).

Abbildung 3: Organigramm des vom Autor vorgeschlagenen Ministeriums für Präsidiales und Finanzen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die derzeitigen Mitarbeiter des Ressorts Präsidiales sollten nach dem hier vorgeschlagenen Konzept der Abteilung I zugeteilt werden, ebenso das Personal der Stabsstelle für öffentliches Auftragswesen. In der Abteilung I könnte jeweils ein Mitarbeiter für den Kontakt zu und die Informationsbeschaffung von den anderen Ministerien zuständig sein, das entspräche den oft als „Spiegelressorts“ strukturierten Regierungszentralen anderer Länder und würde den Regierungschef im Hinblick auf seine Führungs- und Koordinationsarbeit (vgl. Regierung 2011: 13, Regierung 2012c: 12-13) stärken. Das Amt für Personal und Organisation sowie das Amt für Statistik sollten der Abteilung I fachlich nachgelagert sein.

Das Personal des Ressorts Finanzen wäre nach diesem Modell auf die Abteilungen II und III aufzuteilen. Die Stabsstelle Finanzen sollte in die Abteilung II integriert und aufgelöst werden. Die Landeskasse und die Steuerverwaltung wären der Abteilung II fachlich nachgelagert. Die Stabsstelle für internationale Finanzplatzagenden und die Stabsstelle Europäischer Wirtschaftsraum könnten als entsprechende Unterabteilungen in Abteilung III integriert werden. Aufgrund seiner Servicefunktion für alle Ministerien erscheint es sinnvoll, den Rechtsdienst der Regierung als Abteilung in die Regierungskanzlei zu transferieren, die ja schon kürzlich im Hinblick auf Querschnittsfunktionen aufgewertet wurde (vgl. Regierung 2012b).¹⁷

¹⁷ „Der kontinuierliche Ausbau der Regierungskanzlei zur zentralen Stabsstelle der (Kollegial)Regierung soll auch in Zukunft fortgesetzt werden, um hier die zentralen Dienste der Regierung zu konzentrieren“ (Regierung 2011: 22, Re-

Die Stabsstelle Financial Intelligence Unit sollte aufgrund ihrer Aufgabe und zugewiesenen Funktion eine eigenständige Verwaltungseinheit bleiben. Das Amt für Wohnungswesen wäre aus sachlicher Sicht wohl einem anderen Ministerium zu unterstellen, wobei die Regierung bereits beschlossen hat, seine Tätigkeiten mehr oder weniger einem neu zu errichtenden und Aufgaben von verschiedenen Verwaltungseinheiten übernehmenden Landesbauamt zu übertragen (Regierung 2012b). Aus der Perspektive der angestrebten Verkleinerung der Führungsspanne der Regierungsmitglieder (Regierung 2011: 13, Regierung 2012c: 12) müsste der Regierungschef als Minister nach diesem Modell nur noch sechs leitende Mitarbeiter direkt führen (Staatssekretär, vier Amtsleiter, einen Stabsstellenleiter) und nicht wie im Vernehmlassungsbericht vorgesehen 12 Amtsstellenleiter (vgl. Abbildung 1).

6. Zusammenfassung

Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein hat sich für die anvisierte Regierungs- und Verwaltungsreform ambitionierte Ziele gesetzt. Im Vernehmlassungsbericht sowie in Bericht und Antrag für ein Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz werden insbesondere die drei Ziele Kontinuität der Regierungs- und Verwaltungsarbeit, klare Aufbau- und Ablauforganisation sowie Verringerung der Verwaltungseinheiten genannt. Diese Ziele sollen unter anderem mit der Schaffung von festen Ministerien, der Einrichtung von Generalsekretariaten in den Ministerien und mit einer bestimmten Struktur der Ministerien erreicht werden. Es lassen sich gewisse Ähnlichkeiten mit der Organisation der eidgenössischen Bundesverwaltung feststellen, die allerdings ihrerseits durch gewisse Führungs- und Steuerungsprobleme (vgl. etwa Fässler 2009, Steiner/Lienhard/Ritz 2007) und verschleppte Regierungsreformen (vgl. z. B. Gees 2011) gekennzeichnet ist.

Einige der vorgeschlagenen Gesetzeselemente erscheinen durchaus zielführend, allerdings möchte sich die Regierung offenbar vor allem den zwei letztgenannten Zielen im Wesentlichen mit Massnahmen jenseits des RVOG nähern (vgl. Regierung 2012b). So beachtlich die vorgeschlagenen bzw. schon beschlossenen Reformschritte insbesondere für die Ämterstruktur auch sind, es erscheinen manche Vorschriften zu detailliert (etwa die Festschreibung der Ministerien). Andererseits soll zum Teil nur ein grober Rahmen geschaffen werden, der dann primär von der Regierung auf der Basis einer weitreichenden Verordnungskompetenz auszugestalten ist, wobei es wohl zu einer Schwächung des Landtags kommt, die möglicherweise verfassungs-

gierung 2012c: 22). Angesichts ihres politikfeldübergreifenden Charakters könnte in Erwägung gezogen werden, auch die Stabsstelle EWR als Abteilung in die Regierungskanzlei zu integrieren. Anstelle einer Ansiedelung der Querschnittsdienste bei der Regierungskanzlei wäre es aus funktionaler Sicht möglicherweise sogar sinnvoll, die Regierungskanzlei in Form verschiedener Abteilungen im Ministerium des Regierungschefs aufgehen zu lassen und den Regierungssekretär zusätzlich mit den Aufgaben des Staatssekretärs in diesem Ministerium nach dem oben skizzierten Modell zu betrauen. Mithilfe eines derartigen Unterbaus könnte der Regierungschef unter Umständen eine deutlich zentralere Position einnehmen. Jenseits aller damit potentiell aufgeworfenen organisatorischen und rechtlichen Fragen wäre dies allerdings ein sehr deutlicher Bruch mit der bisherigen liechtensteinischen Regierungs- und Verwaltungstradition.

rechtlich nicht unproblematisch ist. Auch dürfen neue Bezeichnungen wie Ministerium, Minister oder Direktor nicht darüber hinwegtäuschen, dass die existierende Organisationsstruktur der Landesverwaltung bestehend aus zahlreichen eigenständigen, zu einem Grossteil horizontal angeordneten Einheiten anscheinend grundsätzlich in die neuen Ministerien übertragen werden soll. Letztere wirken dann wie neue Hüllen für eine mehr oder weniger tradierte Verwaltungsgliederung (vgl. Abbildung 1), auch wenn für die Ebene der Ämter in der Tat zahlreiche Umstrukturierungen vorgesehen sind.¹⁸ Die folgende Tabelle fasst die in diesem Arbeitspapier angestellte kritische Analyse – die ausdrücklich nicht den Anspruch erhebt, eine umfassende prospektive Gesetzesfolgenabschätzung darzustellen – stichpunktartig zusammen.

Tabelle 2: Kritische Analyse des vorgeschlagenen Gesetzes

Ziele	Vorschläge		
	Schwerpunktministerien	Generalsekretariate	Struktur der Ministerien
Kontinuität der Regierungs- und Verwaltungsarbeit	Förderliche Massnahme, allerdings Erfordernis der gesetzlichen Festschreibung fraglich	Förderliche Massnahme auf Mitarbeiter-, aber nicht auf der Leitungsebene	Vermutlich keine Auswirkungen auf die Kontinuität
Klare Aufbau- und Ablauforganisation	Zunächst keine klarere Hierarchie und Zuständigkeitsordnung	Zunächst keine klarere Hierarchie und Zuständigkeitsordnung	Zunächst keine klarere Hierarchie und Zuständigkeitsordnung
Verringerung der Verwaltungseinheiten	Formal förderliche Massnahme, tatsächlicher Nutzen von späteren Massnahmen abhängig	Zunächst nachteilige Massnahme durch Schaffung zusätzlicher Stabsstellen	Zunächst keine Verringerung der Verwaltungseinheiten

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die eigenen Vorschläge sehen relativ klare hierarchische Führungslinien in kohärent gestalteten Ministerien vor, die als eigenständige, in Abteilungen untergliederte Organisationen oberhalb der Ämter mit einem unbefristeten Staatssekretär als Stellvertreter des Ministers zu etablieren wären. Das Konzept versucht so auch, eine kontinuierliche und transparente Personal- und Aufgabenverteilung mit einer Reduzierung der Verwaltungseinheiten jenseits der Ämter zu verbinden.

7. Governancetheoretische Überlegungen

Aus einer governancetheoretischen sowie politik- und verwaltungswissenschaftlichen Perspektive ist wohl zunächst hervorzuheben, dass die bestehende Struktur der liechtensteinischen Landesverwaltung im Laufe der Zeit inkrementell und ohne übergreifendes Gesamtkonzept

¹⁸ Da die horizontale Struktur und das Modell der Stabsstelle anscheinend von der Regierung bislang nicht sehr kritisch gesehen werden, könnte es in der Zukunft möglicherweise wieder zu einer Führungslinien schwächenden Aufblähung der Landesverwaltung durch die Einrichtung neuer Stabsstellen kommen (vgl. Regierung 2012c: 43).

gewachsen ist und sich schrittweise ausdifferenziert hat (vgl. Regierung 2011: 11, Regierung 2012c: 11). Es wurden tendenziell immer mehr Ämter und Stabsstellen sowie Mitarbeiter in den Ressorts der Regierung geschaffen. Dies ist einerseits auf das gewachsene staatliche Aufgabenspektrum und die lange Zeit sehr positiven Staatsfinanzen (Dörnemann 2003: 79) zurückzuführen, andererseits aber wohl auch auf die Pfadabhängigkeit politisch-administrativer Entscheidungen (etwa hinsichtlich des Modells „Stabsstelle“) und die Trägheit einmal etablierter Institutionen (z. B. Kontinuität auch kleinster Stabsstellen). Die vorgelegten Reformpläne können so gedeutet werden, dass die Regierung keine Reorganisation von Regierung und Verwaltung in vielen kleinen Schritten über einen langen Zeitraum plant – wobei jede Etappe in gewissem Umfang neue politische Anstrengungen mit sich bringen würde –, sondern vor dem Hintergrund der momentanen Umbruchphase (z. B. Neuausrichtung der Finanzmarktpolitik, knappe Kassenlage, mehr und zum Teil kritischere Beachtung durch andere Länder) ein window of opportunity für einen „grossen Wurf“ ausmacht. Der angepeilte, relativ knappe Zeitplan ist nicht zuletzt angesichts der Dauer des bisherigen Reformprozesses sehr anspruchsvoll und aus sachlichen Gründen wohl nicht zwingend notwendig, aus politischer Sicht in Anbetracht des baldigen Endes der Legislaturperiode aber nachvollziehbar.

Die Reformziele der Regierung erscheinen ausnahmslos nachvollziehbar und erstrebenswert, auch vor dem Hintergrund der Behördenorganisation anderer Länder (vgl. Bogumil/Jann 2009, Steiner/Lienhard/Ritz 2007). Ein wichtiger Aspekt ist die Stärkung der Führungs- und Koordinationskapazität der Regierung durch straffere und transparentere Führungsstrukturen. Das hierarchische Regelungsmodell gilt spätestens seit Max Weber als idealtypisch für rational-bürokratisch organisierte Herrschaft (Weber 1985: 124-130), die in Liechtenstein eine längere Tradition hat, auch wenn sich die Spitze des Fürstentums durch gewisse Elemente traditionaler Herrschaft (vgl. Weber 1985: 130-140) auszeichnet. Zwar kann strikte Hierarchie in rational-bürokratischen Verwaltungseinheiten auch mit Nachteilen verbunden sein (z. B. Probleme beim Informationsfluss, bei der Vorbereitung und Durchsetzung von Entscheidungen sowie bei der Motivation der Mitarbeiter), doch bilden sich zum Teil auch recht funktionale informelle Abweichungen im Schatten an sich hierarchischer und regelgebundener Strukturen heraus (vgl. Mayntz 1985: 112-120). Eine Verwaltungsreform, die zu einer Reduzierung der Organisationseinheiten und einer stärkeren vertikalen Gliederung führt, könnte weniger Governance in Verhandlungen und Koordinationszirkeln innerhalb der Verwaltung und mehr hierarchische Governance (z. B. auch relativ eigenständige, delegierte Entscheidungen durch untere Verwaltungseinheiten) bedeuten (vgl. Murray 1981: 255). Das hätte möglicherweise mehr Verwaltungseffizienz (verstanden als Output-Legitimation) zur Folge, aber eventuell auch weniger Konkordanzorientierung bei Beschlussfassungen der Verwaltung (im Sinne von Input-Legitimation). Die oben (4.) skizzierte potentielle Machtverschiebung zulasten des Landtags hinsichtlich der Kompetenz zur Organisation der Verwaltung würde eine Stärkung exekutiver Governance im politischen System Liechtensteins bedeuten.

Aus kleinstaatentheoretischer Sicht dürfte eine so umfangreiche Reform wie die hier behandelte Regierungs- und Verwaltungsreorganisation trotz der bereits erwähnten Pfadabhängigkeiten und institutionellen Trägheiten in einem sehr kleinen Staat wie Liechtenstein leichter zu

realisieren sein als in einem grösseren Land. Kleinstaaten können (bzw. müssen) in der Regel schneller und flexibler auf veränderte Umweltfaktoren reagieren und Massnahmen ergreifen, um ihre geringen Ressourcen möglichst effizient einzusetzen (vgl. Geser 1992). Ein jüngeres Beispiel hierfür ist die liechtensteinische Steuerreform, die grössere Staaten (wie etwa die umliegenden anderen deutschsprachigen Länder) wohl kaum so schnell und mit so umfassenden Veränderungen beschlossen hätten. Auch wenn die Regierungs- und Verwaltungsreform nicht vorrangig durch externe Impulse angestossen wurde, dürfte sie sich doch relativ gut im Windschatten der generellen derzeitigen Umbruchphase aufgrund veränderter Rahmenbedingungen (siehe oben) realisieren lassen.

Eher untypisch oder fragwürdig aus kleinstaatentheoretischer Perspektive wirkt die Absicht der Regierungsparteien, die ins Auge gefassten Generalsekretäre nur in Anlehnung an die Legislaturperiode befristet einzustellen. Sehr kleine Staaten dürften es sich aus finanzieller und personalstrategischer Sicht kaum leisten können, wie grössere Länder hohe Staatsbedienstete in Führungspositionen zu beschäftigen, die nach Regierungswechseln regelmässig aus parteipolitischen Gründen mit üppigen Abfindungen, Übergangsgeldern und/oder Pensionsansprüchen die Ministerien verlassen müssen und dabei ihr Spezialwissen mitnehmen. Für diese Argumentation spricht auch die liechtensteinische Praxis hinsichtlich der Amtsleiter.

Die existierende liechtensteinische Regierungs- und Verwaltungsstruktur unterscheidet sich – angesichts der Kleinheit des Fürstentums kaum überraschend – in verschiedener Hinsicht deutlich vom Organisationsaufbau grösserer Staaten. Dörnemann (2003: 79) argumentiert sogar mit Blick auf Liechtenstein, „Webers Bürokratiemodell“ sei „für die speziellen Anforderungen eines kleinen Verwaltungsapparates nicht geeignet“, wobei sie hauptsächlich auf die Elemente Spezialisierung des Personals und Amtshierarchie fokussiert. Auch andere Autoren betonen, dass die Verwaltungsmodelle grosser Länder nicht ohne weiteres auf Klein- und Kleinststaaten übertragen werden können oder sollten (z. B. Baker 1992, Bray 1991, Murray 1981, Richards 1982). Sie gehen jedoch nicht so weit, konventionelle Verwaltungskonzepte und/oder Webers Idealtyp rational-bürokratischer Herrschaft als völlig nutzlos oder überhaupt nicht anwendbar auf sehr kleine staatliche Gebilde zu bezeichnen. Vielmehr heben sie die Notwendigkeit der Modifikation etablierter Modelle unter Berücksichtigung generell kleinstaatlicher und landesspezifischer Faktoren hervor.

Mit dem im Vernehmlassungsbericht vorgeschlagenen RVOG strebt die liechtensteinische Regierung bewusst eine gewisse Abkehr von bestimmten eigentümlichen, historisch gewachsenen Organisationsformen (und auch Bezeichnungen) an. Sie ist offenbar der Auffassung, eine stärkere Orientierung an bestimmten Verwaltungsmodellen anderer Länder sei für die Administration des Fürstentums vorteilhaft.¹⁹ Begriffe wie „Minister“ und „Ministerium“ sind weit verbreitet (unter anderem in Deutschland und Österreich), die Bezeichnungen „Direktor“, „Generalsekretariat“ und „Generalsekretär“ werden beispielsweise in vergleichbarer Weise in

¹⁹ Die Übernahme von Modellen und Regelungen grösserer (benachbarter) Länder durch Kleinstaaten ist freilich kein untypischer Vorgang: Der strukturell ressourcenschwache Kleinstaat kann es sich grundsätzlich gar nicht leisten, jedes Rad neu zu erfinden oder sämtliche öffentlichen Güter selbst zu produzieren (vgl. Gantner/Eibl 1999).

der eidgenössischen Bundesverwaltung verwendet.²⁰ Die relativ horizontale Struktur der vorgeschlagenen Ministerien und vor allem das Generalsekretariatsmodell dürften ebenfalls mehr oder weniger Rezeptionen des Schweizer Verwaltungssystems sein. In Bericht und Antrag wird häufig auf schweizerische Bundesverwaltungsregelungen verwiesen (Regierung 2012c: 36, 39, 47, 50).

Die oben formulierte Kritik (3.) und die eigenen Vorschläge (5.) gehen von der Überlegung aus, dass die geplante Annäherung an gewisse Strukturen der eidgenössischen Bundesverwaltung möglicherweise für Liechtenstein nicht optimal ist und auch administrative Schwierigkeiten und Reformprobleme des Nachbarlandes (vgl. Fässler 2009, Gees 2011, Steiner/Lienhard/Ritz 2007) hierbei zu wenig berücksichtigt werden. So erscheint es aus der Perspektive kleinstaatlicher oder landesspezifischer Faktoren nicht zwingend notwendig, die relativ horizontale Gliederung mit vielen eigenständigen Einheiten (insbesondere Stabsstellen) unter der Bezeichnung „Ministerium“ beizubehalten und stattdessen keine hierarchisch in Abteilungen organisierten, kohärenten Ministerien zu etablieren, die freilich (wie in Mikrostaaten üblich) multifunktional wären, also mehrere Ressorts abdecken (vgl. Bray 1991: 32-36) und jeweils von einem Staatssekretär als einem echten Vertreter des Ministers koordiniert würden. Aber auch wenn es bei den bislang anvisierten Massnahmen – vor allem der Reorganisation der Ämter – bleiben sollte, steht Liechtenstein in jedem Fall eine sehr beachtliche Reform seiner Staatsorganisation bevor.

8. Literaturverzeichnis

- Allgäuer, Thomas 1989: Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, Vaduz.
- Baker, Randall 1992: Scale and Administrative Performance: the Governance of Small States and Microstates, in: ders. (Hrsg.): Public Administration in Small and Island States, West Hartford, S. 5-25.
- Batliner, Gerard 1981: Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, Vaduz.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz 2004: Guidelines on Regulatory Impact Assessment (RAI) – Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), prepared for the Federal Ministry of the Interior and for the Ministry of the Interior of Baden-Wuerttemberg, Speyerer Forschungsberichte 234, Speyer, abrufbar unter <http://192.124.238.248/fbpdf/fb-234.pdf>.
- Bray, Mark 1991: Making Small Practical: The Organisation and Management of Ministries of Education in Small States, London.
- Dörnemann, Sonja 2003: Politik und Verwaltung in Mikrostaaten. Mit besonderem Bezug zu Liechtenstein, Diplom-Arbeit Universität Konstanz, Konstanz.
- Fässler, Ulrich 2009: Bundesverwaltungsreform 2005 bis 2007 – REF 05/07, in: Knoepfel, Peter (Hrsg.): Réformes de politiques institutionnelles et action publique, Bern, S. 75-89.
- Gantner, Manfred/Eibl, Johann 1999: Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat. Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein, Vaduz.

²⁰ Bemerkenswert ist, dass Amtsleiter nach dem Regierungsentwurf bei Auslandskontakten die Bezeichnung „Direktor“ führen sollen, während in der Schweizer Bundesverwaltung entsprechenden Führungspersonen (unter anderem Direktoren) gegebenenfalls der Titel „Staatssekretär“ zuerkannt wird.

- Gees, Thomas 2011: Verwaltungsreformen als Substitut für gescheiterte Regierungsreformen, Bern, abrufbar unter http://www.sgvw.ch/d/Seiten/111108_Verwaltungsreformen_Gees.aspx.
- Geser, Hans 1992: Kleinstaaten im internationalen System, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 44. Jg., Heft 4, S. 627-654.
- Liechtensteiner Vaterland 2012: Umfrage zur geplanten Regierungsreform, abrufbar unter <http://www.vaterland.li/page/service/umfrage/index.cfm>.
- Marxer, Wilfried 2008: Der liechtensteinische Parlamentarismus heute, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 21/2008, abrufbar unter http://www.liechtenstein-institut.li/Portals/0/contortionistUniverses/408/rsc/Publikation_downloadLink/LIAP_21_Parlamentarismus_Marxer.pdf.
- Mayntz, Renate 1985: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 3. Aufl., Heidelberg.
- Murray, David J. 1981: Microstates: public administration for the small and beautiful, in: Public Administration and Development, 1. Jg., Heft 3, S. 245-256.
- Regierung 2011: Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG) sowie die Abänderung des Pensionsversicherungsgesetzes, abrufbar unter http://www.llv.li/pdf-llv-rk_vernehml._regierungs-und-verwaltnngorganisation-4.pdf.
- Regierung 2012a: Koalitionsausschuss einigt sich über Regierungsreform, abrufbar unter <http://www.regierung.li/index.php?id=158&uid=748>.
- Regierung 2012b: Verwaltungsreform – weitere Reorganisationen beschlossen, abrufbar unter <http://www.regierung.li/index.php?id=158&uid=768>.
- Regierung 2012c: Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG) sowie die Abänderung des Pensionsversicherungsgesetzes für das Staatspersonal, Nr. 24/2012, abrufbar unter http://www.llv.li/pdf-llv-rk-bua_024_2012.pdf.
- Richards, Jeffrey 1982: Politics in Small Independent Communities: Conflict or Consensus?, in: Journal of Commonwealth and Comparative Politics, 20. Jg., Heft 2, S. 155-171.
- Schirm, Stefan A. 2007: Internationale politische Ökonomie. Eine Einführung, 2. Aufl., Baden-Baden.
- Steiner, Reto/Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian 2007: Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung? Erste Einschätzung der Notwendigkeit und Machbarkeit, Bern, abrufbar unter http://www.sgvw.ch/d/fokus/Documents/080601_reformbundesverwaltung_steiner_ritz_lienhardsmodell.pdf.
- Weber, Max 1985: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Aufl., Tübingen.
