

## Zum Verhältnis von Exekutive und Legislative bei der Organisation der Landesverwaltung

Sebastian Wolf<sup>1</sup>

### 1. Einleitung

Der von Otto Mayer stammende, häufig zitierte Satz «Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht»<sup>2</sup> trifft nicht auf die aktuelle Regierungs- und Verwaltungsreform in Liechtenstein zu. Die wohl umfassendste Reorganisation der Exekutive und ihres administrativen Unterbaus im Fürstentum seit Jahrzehnten führt allem Anschein nach zu keinerlei Änderungen des Verfassungsrechts, aber zu beträchtlichen Wandlungen auf gesetzlicher und untergesetzlicher Ebene. Sie bringt zum Teil erhebliche Umstrukturierungen der Amtsstellen mit sich und bedeutet für nicht wenige Verwaltungsmitarbeiter einschneidende Veränderungen in ihrem Arbeitsumfeld. Ausserdem kommt es zu institutionellen Machtverschiebungen zwischen Regierung und Landtag hinsichtlich der Kompetenz zur Organisation der Landesverwaltung. Dieses Element der Regierungs- und Verwaltungsreform steht im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags.

Nach Ansicht der Regierung werden die Strukturen der Landesverwaltung und die diesbezüglichen rechtlichen Grundlagen bereits seit längerem den Anforderungen an eine moderne öffentliche Verwaltung nur noch begrenzt gerecht.<sup>3</sup> Schon Anfang der 1990er Jahre gab es daher Bestrebungen, Regierung und Verwaltung des Fürstentums grundlegend zu reformieren.<sup>4</sup> Die Landesverwaltung war im Laufe der Zeit immer weiter «pragmatisch» gewachsen<sup>5</sup> oder wurde – weniger vorteilhaft ausgedrückt – «völlig uneinheitlich» ausgebaut.<sup>6</sup> Gründe dafür waren unter anderem neue administrative Aufgaben, etwa im Zusammenhang mit dem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum,<sup>7</sup> aber auch die jahrelange gute finanzielle Situation Liechtensteins.<sup>8</sup>

In den 1990er Jahren wurden vor allem einige Professionalisierungsmassnahmen im Bereich der Regierung beschlossen (unter anderem die Ermöglichung der Vollamtmlichkeit aller Regierungsräte und die Erweiterung der Mitarbeiterkapazitäten im Regierungsumfeld), aber auch Veränderungen von Verfahrensabläufen und kleinere Ämterreorganisationen durchgeführt.<sup>9</sup> Anfang der 2000er Jahre kam es zu Verzögerungen im Reformprozess, nicht zuletzt aufgrund von regierungsinternen Meinungsverschiedenheiten.<sup>10</sup> Bis zum Erlass des Gesetzes über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG),<sup>11</sup> auf das in den nachfolgenden Abschnitten ausführlicher eingegangen wird, war das 2008 beschlossene Staatspersonalgesetz<sup>12</sup> wohl das wichtigste Verwaltungsreformgesetz der letzten Jahre. Die 2009 ins Amt gekommene Regierung forcierte die Reformbemühungen umgehend. So beschreibt die von ihr 2010 angenommene «Agenda 2020» in Ziel 1 («Innenpolitische Handlungsfähigkeit erhöhen»), Handlungsfeld 1 («Regierungs- und Verwaltungsreform») folgendes Programm:

*«Die Regierungs- und Verwaltungsreform schafft klare Strukturen und eine kohärente Ordnung im Umfeld der Regierung, eliminiert unter anderem die Mehrfachunterstellung von Amtsstellen unter verschiedene Ressorts, führt zu einer Strukturbereinigung der Verwaltungseinheiten und reduziert die verwaltungsbehördlichen Instanzenzüge. Die Regierung will dadurch die Regierungsarbeit stärken, die Effizienz der Landesverwaltung verbessern, die Qualität der Aufgabenerledigung erhöhen, die Budgetdisziplin steigern, eine Reduktion der Regulierungsdichte erreichen sowie das Verständnis der Landesverwaltung als Dienstleisterin erhöhen. Zudem prüft die Regierung eine Erhöhung des Handlungsspielraums in Personalfragen durch eine Flexibilisierung des Dienstrechts bei Führungskräften der Landesverwaltung.»<sup>13</sup>*

Seit 2011 hat der Landtag auf Vorschlag der Regierung mehrere Gesetze verabschiedet, die der Reorganisation zahlreicher Amtsstellen dienen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang das im September 2012 erlassene RVOG, das unter anderem eine Gliederung der Exekutive in fünf Ministerien vorsieht und die Grundlage für künftige Verwaltungsreformen ab Februar 2013 sein wird. Damit ist eine beträchtliche Machtverschiebung von der Legislative zur Exekutive und eine deutliche Abkehr von der bisherigen politischen und rechtlichen Praxis verbunden, wie im Folgenden herausgearbeitet und analysiert werden soll. Zunächst wird die bisherige Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Landtag bei der Verwaltungsorganisation skizziert, die auch noch bei der aktuellen Reform der Amtsstellen zur Anwendung kam (2.). Der folgende Abschnitt behandelt die einschlägigen rechtlichen Veränderungen durch das RVOG und beschäftigt sich vor diesem Hintergrund auch

<sup>1</sup> PD Dr. Sebastian Wolf, LL.M. Eur. ist Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut in Bendern und Privatdozent an der Universität Konstanz. Der Beitrag ist im Rahmen eines Forschungsprojekts am Liechtenstein-Institut entstanden. Der Verfasser dankt Peter Bussjäger, Wilfried Marxer und Herbert Wille für hilfreiche Anmerkungen sowie der Regierung des Fürstentums Liechtenstein für das Zurverfügungstellen von Unterlagen zum Gesetzgebungsverfahren betreffend das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz.

<sup>2</sup> Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Band, 3. Aufl., 1924, S. VI.

<sup>3</sup> Dies betont die Regierung in ihren Reformvorlagen seit 2011 immer wieder, z. B. jüngst in BuA Nr. 149/2012, S. 9.

<sup>4</sup> BuA Nr. 24/2012, S. 6.

<sup>5</sup> BuA Nr. 149/2012, S. 11.

<sup>6</sup> Walter Kieber, Regierung, Regierungschef, Landesverwaltung, in: Gerard Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation, 1994, S. 289 ff., S. 323.

<sup>7</sup> Vgl. Christian Frommelt/Sieglinde Gstöhl, Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state, Europautredningen Rapport Nr. 18, 2011, S. 28 ff.; BuA Nr. 17/2010, S. 53 f.

<sup>8</sup> Sonja Dörnemann, Politik und Verwaltung in Mikrostaaten. Mit besonderem Bezug zu Liechtenstein (Diplomarbeit Universität Konstanz), 2003, S. 79.

<sup>9</sup> BuA Nr. 24/2012, S. 6.

<sup>10</sup> BuA Nr. 24/2012, S. 7.

<sup>11</sup> LGBl. 2012 Nr. 348.

<sup>12</sup> LGBl. 2008 Nr. 144.

<sup>13</sup> Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Agenda 2020 für das Fürstentum Liechtenstein vom 5.10.2010, S. 15, abrufbar unter <http://www.regierung.li/fileadmin/dateien/Downloads/RA-2010-1845-Agenda-2020-05-10-2010.pdf>.

mit dem entsprechenden Gesetzgebungsverfahren (3.). Es folgt eine rechtspolitologische Analyse, welche die Neuregelung im Hinblick auf fünf zentrale Punkte diskutiert (exekutive Handlungsfähigkeit, Wesentlichkeitstheorie, institutionelle Eignung, Gewaltenteilung, Demokratieprinzip) (4.). Die Schlussbetrachtung besteht aus einer kurzen Zusammenfassung der rechtswissenschaftlichen Erkenntnisse sowie einigen politikwissenschaftlichen Folgerungen (5.).

## 2. Die bisherige Kompetenzverteilung bei der Verwaltungsorganisation

Die Landesverfassung teilt die Befugnisse zur Organisation der Verwaltung zwischen Regierung und Landtag (bzw. Gesetzgeber) auf. Diese Kompetenzaufteilung ist komplementär und nicht ganz trennscharf.<sup>14</sup> Hinsichtlich der Befugnisse der Legislative sieht Art. 94 LV im Hauptstück über die Regierung vor: «Die Verwaltungsorganisation ist mit Gesetz zu regeln».<sup>15</sup> In ähnlicher Weise bestimmt Art. 107 Satz 1 LV im Abschnitt über die Behörden und Staatsbediensteten: «Die Organisation der Behörden erfolgt im Wege der Gesetzgebung». Auf der anderen Seite werden auch der Regierung insbesondere in dem ihr gewidmeten Hauptstück der Verfassung bedeutende einschlägige Kompetenzen zugewiesen: «Die gesamte Landesverwaltung wird [...] durch die [...] Kollegialregierung in Gemässheit der Bestimmungen dieser Verfassung und der übrigen Gesetze besorgt» (Art. 78 Abs. 1 LV).<sup>16</sup> Zudem bestimmt Art. 10 Abs. 1 Satz 1 LV: «Der Landesfürst wird ohne Mitwirkung des Landtages durch die Regierung die zur Vollziehung und Durchführung der Gesetze erforderlichen, sowie die aus dem Verwaltungs- und Aufsichtsrechte fliessenden Einrichtungen treffen und die einschlägigen Verordnungen erlassen (Art. 92)».<sup>17</sup>

Diese Verfassungsbestimmungen stehen ganz offensichtlich in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander, lassen sich unterschiedlich interpretieren und eröffnen einen politischen Gestaltungsspielraum. Zwei diametral entgegengesetzte Szenarien sind denkbar: einerseits eine ausserordentlich weitreichende Entscheidungskompetenz des Landtags, die bis in organisatorische Details einzelner Verwaltungseinheiten hineinreicht, verbunden mit entsprechend begrenzten Handlungsmöglichkeiten der Regierung; andererseits eine sehr

umfangreiche Organisationsbefugnis der Regierung und die Reduzierung der Gestaltungsmacht des Parlaments auf den Erlass eines dünnen Rahmen- bzw. Ermächtigungsgesetzes. Beide Extrempositionen sind aus verfassungsrechtlicher Sicht fragwürdig, weil sie die nach der Landesverfassung erforderliche organisationsrechtliche Mindestentscheidungs- bzw. Mitwirkungskompetenz der jeweils marginalisierten Institution wohl unterschreiten.<sup>18</sup>

Aus rechtlicher Sicht ist folglich ein mittlerer Weg geboten, für den verschiedene Optionen zur Auswahl stehen.<sup>19</sup> Bis zum Inkrafttreten des RVOG am 1. Februar 2013 galt eine Regelung, die ein starkes Mitspracherecht des Landtags vorsah. Dies kam insbesondere im Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Staates (VOG)<sup>20</sup> zum Ausdruck, das in Art. 8 Abs. 1 Satz 1 bestimmte: «Die Einrichtung der Ämter, ihre Gliederung sowie die Zuweisung der Geschäfte an die Ämter erfolgt in einem von der Regierung aufzustellenden Ämterplan, welcher der Genehmigung des Landtages bedarf». Ergänzend dazu regelte Art. 7 Abs. 1: «Die Einrichtung spezieller Stabsstellen auf Dauer erfolgt mit Zustimmung des Landtages».

Es ist bemerkenswert, dass diese gesetzlichen Vorgaben in der politisch-administrativen Praxis viele Jahre lang nicht befolgt wurden. Verwaltungsreorganisationsmassnahmen erfolgten überwiegend jenseits formeller Änderungen des zustimmungsbedürftigen und per Kundmachung zu veröffentlichenden Ämterplans. So ist zu konstatieren, dass «der Ämterplan seit seiner amtlichen Publikation nicht an die seither erfolgten Organisationsentscheide der Regierung angepasst wurde. Weder ist die Regierung von sich aus tätig geworden, noch wurde vom Landtag die Anpassung und Vorlegung des Ämterplanes zur Genehmigung verlangt».<sup>21</sup> Nach Ansicht der Regierung war die oben genannte Regelung des VOG, die einen Genehmigungsvorbehalt des Landtages im Hinblick auf Organisationsentscheidungen der Regierung vorsah, verfassungswidrig.<sup>22</sup> Für den oppositionellen Landtagsabgeordneten Pepo Frick stellt sich vor

<sup>14</sup> So auch Thomas Sägesser, Rechtsgutachten zur Frage des Umfangs der Organisationshoheit der Regierung über die Verwaltung erstattet der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, 2012, S. 19, 28, 39. In diesem Beitrag werden ausschliesslich aus sprachlich-stilistischen Gründen die Begriffe «Legislative» und «Gesetzgeber» meist synonym mit «Parlament» und «Landtag» verwendet. Zum Gesetzgeber bzw. zur Legislative gehören bei genauer Verfassungsauslegung jedoch auch der Fürst und gegebenenfalls die wahlberechtigten Landesbürger (Art. 9, Art. 65 LV). Der vorliegende Aufsatz beschäftigt sich allerdings primär mit dem Verhältnis zwischen Regierung und Landtag. Daher ist hier mit dem Begriff «Exekutive» lediglich die Regierung gemeint, nicht auch der Landesfürst.

<sup>15</sup> Vgl. Gerard Batliner, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht, in: ders. (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation, 1994, S. 15 ff., S. 58.

<sup>16</sup> Vgl. Kieber (Fn. 6), S. 300 ff.

<sup>17</sup> Damit ist nach Kieber (Fn. 6), S. 323, die «innere Organisationsgewalt» gemeint, in diesem Sinne auch BuA Nr. 85/2012, S. 14.

<sup>18</sup> Nach Sägesser (Fn. 14) verstösst ein in Verwaltungsorganisationsangelegenheiten zu mächtiger Landtag gegen den «*Kernbereich [...] der Organisationsgewalt der Regierung [...], der ihr von Verfassung wegen zusteht und nicht entzogen werden darf*» (S. 20, Hervorhebung im Original). Die Regierung ist ebenfalls der Auffassung, «dass die Verfassung dem Gesetzgeber nicht die Aufgabe zuweist, die Verwaltungsorganisation im Detail zu regeln» (BuA Nr. 85/2012, S. 16). Andererseits wendet sich Sägesser auch gegen die entgegengesetzte Extremposition in Form einer in Organisationsfragen zu einflussreichen Regierung: «Der Erlass eines blossen Rahmengesetzes und eine weitgehende Delegation an die Regierung dürfte den verfassungsrechtlichen Erwartungen des Art. 94 LV kaum entsprechen und würde auch aus rechtsstaatlichen und demokratischen Überlegungen Fragen aufwerfen» (S. 21).

<sup>19</sup> Vgl. unten 5.

<sup>20</sup> LGBl. 1973 Nr. 41, geändert durch LGBl. 1996 Nr. 62 und LGBl. 2008 Nr. 144. Zum Gesetz siehe Kieber (Fn. 6), S. 324 f., zur Praxis davor S. 323 f. Das VOG und die darauf fussende Kundmachung des Ämterplanes wurden durch Art. 54 RVOG aufgehoben.

<sup>21</sup> Sägesser (Fn. 14), S. 33.

<sup>22</sup> BuA Nr. 85/2012, S. 19 mit Verweis auf Art. 10 Abs. 1 Satz 1 LV und eine aus Sicht der Regierung einschlägige Entscheidung des Staatsgerichtshofes zur Gewaltentrennung (StGH 1968/3 in ELG 1967 bis 1972, S. 239). Vgl. auch Votum Klaus Tschüscher, LTP vom 26. April 2012, S. 516, 520.

diesem Hintergrund «die Frage, ob der Landtag dieses Recht zu wenig angemahnt hat oder ob die Regierung dieses Gesetz umgangen hat». <sup>23</sup> Möglicherweise treffen beide Punkte zu. <sup>24</sup>

Auch wenn der Landtag in der Vergangenheit oftmals nicht auf der Grundlage des VOG bzw. des Ämterplans an grundlegenden Organisationsbeschlüssen hinsichtlich der Arbeitsstellen beteiligt war, so wirkte er bei entsprechenden Entscheidungen dennoch häufig in einer (zumindest formal) starken Position mit, die sich nicht nur auf ein negatives Vetorecht beschränkte, sondern sogar ein positives Gestaltungsrecht beinhaltete. Beispielhaft sei die aktuelle Regierungs- und Verwaltungsreform genannt, bei der die Reorganisation der Ämter bislang zu einem Grossteil in Gesetzesform erfolgte: die Übertragung von Informations- und Kommunikationsaufgaben auf die Stabsstelle Regierungsekretär bzw. die Regierungskanzlei, <sup>25</sup> die Eingliederung des Amtes für Handel und Transport in das Amt für Volkswirtschaft, <sup>26</sup> die Aufteilung des Amtes für Personal und Organisation in ein Amt für Personal und Organisation sowie ein Amt für Informatik, <sup>27</sup> die Zusammenführung verschiedener Verwaltungseinheiten zu einem Amt für Umwelt, <sup>28</sup> die Integration der Stabsstelle für öffentliches Auftragswesen in die Stabsstelle Regierungsekretär, <sup>29</sup> die Schaffung eines Amtes für Bau und Infrastruktur durch die Zusammenlegung mehrerer administrativer Einheiten, <sup>30</sup> die Bildung eines Amtes für Kultur aus verschiedenen Verwaltungsabteilungen, <sup>31</sup> die Umwandlung der Dienststelle für Sport in eine Stabsstelle für Sport, <sup>32</sup> die Zusammenführung verschiedener Einheiten zu einem Amt für Justiz <sup>33</sup> und die geplante Schaffung eines Amtes für Soziales und Gesellschaft durch die Zusammenlegung verschiedener Ressort- und Arbeitsstellen. <sup>34</sup> Das RVOG bedeutet aller Voraussicht nach ein Ende dieser starken Beteiligung des Landtags.

### 3. Die künftige Kompetenzverteilung bei der Verwaltungsorganisation

Dem Vernehmlassungsbericht zum RVOG war eher indirekt zu entnehmen, dass die Regierung eine Stärkung ihrer Verwaltungsorganisationsbefugnisse anvisierte. Doch bereits hier wurde kurz betont, dass die Regierung

nach der Verfassung für die Besorgung der gesamten Landesverwaltung zuständig sei <sup>35</sup> und man den Landtag im Zuge der Reform hinsichtlich der administrativen Umstrukturierungen (nur) dann informieren und beteiligen wolle, wenn «mit den entsprechenden Massnahmen Anpassungen von gesetzlichen Bestimmungen notwendig sind». <sup>36</sup> Im Vernehmlassungsbericht lautete der die Organisationsbefugnisse betreffende Art. 9 E-RVOG – eine Schlüsselbestimmung des Gesetzentwurfs <sup>37</sup> – folgendermassen: «Die Kollegialregierung sorgt im Rahmen von Verfassung und Gesetz für eine zweckmässige Organisation der Verwaltung». Art. 52 E-RVOG sah zudem eine Generalklausel mit Verordnungskompetenz vor: «Die Regierung erlässt die zur Durchführung dieses Gesetzes notwendigen Verordnungen. Sie legt insbesondere die Zuständigkeiten und Aufgaben der Ministerien und der diesen zugeordneten Arbeitsstellen fest».

Im Rahmen der verwaltungsinternen Vernehmlassung wurde keine Kritik an einem generellen Zuwachs der Organisationskompetenz der Regierung zulasten des Landtags geübt. <sup>38</sup> Einige Arbeitsstellen äusserten allerdings Zweifel an der Vereinbarkeit der geplanten Ministerien mit dem in der Verfassung vorgeschriebenen Kollegialprinzip (Art. 78 Abs. 1, Art. 83, Art. 90 Abs. 1 LV). Die Regierung teilte diese verfassungsrechtlichen Bedenken nicht. <sup>39</sup> Sie hatte bereits im Vorfeld ein Gutachten in Auftrag gegeben, welches zu dem Schluss kam, dass die Schaffung eines Ministerialsystems verfassungskonform sei. <sup>40</sup> Gegenüber dem Vernehmlassungsbericht brachte die Regierung in ihrem Bericht und Antrag an den Landtag betreffend das RVOG deutlicher die intendierte Abkehr vom bisherigen Verwaltungsorganisationsrecht zum Ausdruck. So führte sie etwa aus, den zustimmungsbedürftigen Ämterplan durch eine «organisationsbezogene Verordnung» ersetzen zu wollen. <sup>41</sup> Ausserdem erweiterte die Regierung Art. 9 E-RVOG um eine Kompetenz zur autonomen Abänderung von Organisationsbezeichnungen: «(1) Die Kollegialregierung sorgt im Rahmen von Verfassung und Gesetz für eine zweckmässige Organisation der Verwaltung und passt sie den Verhältnissen an. (2) Ändert die Kollegialregierung im Rahmen ihrer Organisationskompetenz Bezeichnungen von Arbeitsstellen und sonstigen Verwaltungseinheiten, so kann sie entsprechende Bezeichnungen in anderen Gesetzen mit Verordnung anpassen». <sup>42</sup> Die Generalklausel (nunmehr

<sup>23</sup> Votum Pepo Frick, LTP vom 26. April 2012, S. 504.

<sup>24</sup> Die Regierung (BuA Nr. 85/2012, S. 14) kann sich in diesem Zusammenhang eigentlich nicht auf den von ihr zitierten Kieber (Fn. 6, S. 323 f.) bzw. die von diesem ansonsten vertretene «innere Organisationsgewalt» gemäss Art. 10 LV stützen, da Kieber selbst die Regelungen des VOG benennt und offenbar nicht als potentiell verfassungswidrig oder ansonsten problematisch ansieht (S. 324).

<sup>25</sup> LGBL. 2011 Nr. 509 und 510 (BuA Nr. 55/2011) sowie BuA Nr. 145/2012.

<sup>26</sup> LGBL. 2011 Nr. 551 (BuA Nr. 99/2011).

<sup>27</sup> LGBL. 2012 Nr. 31 (BuA Nr. 127/2011).

<sup>28</sup> LGBL. 2012 Nr. 272 (BuA Nr. 59/2012).

<sup>29</sup> LGBL. 2012 Nr. 270 und 271 (BuA Nr. 60/2012).

<sup>30</sup> LGBL. 2012 Nr. 269 (BuA Nr. 65/2012).

<sup>31</sup> LGBL. 2012 Nr. 361 (BuA Nr. 74/2012).

<sup>32</sup> LGBL. 2012 Nr. 362 (BuA Nr. 75/2012).

<sup>33</sup> Beschluss des Landtags auf seiner 7. Arbeitssitzung im November 2012 (BuA Nr. 75/2012).

<sup>34</sup> BuA Nr. 149/2012.

<sup>35</sup> Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Vernehmlassungsbericht betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation sowie die Abänderung des Pensionsversicherungsgesetzes, Vernehmlassungsfrist 18.11.2011, S. 16.

<sup>36</sup> Regierung (Fn. 35), S. 24.

<sup>37</sup> Sägesser (Fn. 14), S. 22.

<sup>38</sup> Vgl. BuA Nr. 24/2012, S. 28.

<sup>39</sup> BuA Nr. 24/2012, S. 54. Vgl. auch Votum Klaus Tschüscher, LTP vom 26. April 2012, S. 517.

<sup>40</sup> Herbert Wille, Stellungnahme zum Gesetz über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (3. Entwurf vom 8. Februar 2011), insbesondere zur Frage der Verfassungsmässigkeit der Einrichtung von Ministerien, 2011, S. 14.

<sup>41</sup> BuA Nr. 24/2012, S. 39.

<sup>42</sup> Kursive Hervorhebung der Veränderungen durch den Verfasser.

Art. 53 E-RVOG) blieb gegenüber der Fassung des Vernehmlassungsberichts unverändert.

Während der Eintretensdebatte und der ersten Lesung des RVOG warfen mehrere Landtagsabgeordnete – anscheinend überwiegend inspiriert durch eine Studie des Verfassers<sup>43</sup> – Fragen nach der Verfassungsmässigkeit von Art. 9 E-RVOG auf oder kritisierten allgemein die beabsichtigte institutionelle Machtverschiebung zulasten des Parlaments.<sup>44</sup> Sie befanden sich allerdings offenbar in einer Minderheitenposition.<sup>45</sup> Der Abgeordnete Pepo Frick bemängelte: «Die einzige Einflussmöglichkeit der Legislative [zur Organisation der Landesverwaltung], abgesehen vom Budget, soll nun gestrichen und im neuen Gesetz nicht mehr abgebildet werden».<sup>46</sup> Die deutlichste verfassungsrechtliche Kritik formulierte der Abgeordnete Wendelin Lampert, der ausführte, nach seiner Rechtsauffassung sei die «Verfassungskonformität von Art. 94 [LV] mit Art. 9 der Vorlage nicht gegeben».<sup>47</sup> Die Regierung argumentierte dagegen, einen eindeutig verfassungskonformen Gesetzentwurf vorgelegt zu haben.<sup>48</sup> Um wie beabsichtigt die Handlungsfähigkeit der Regierung zu erhöhen, sei eine Stärkung der Organisationskompetenz der Exekutive unabdingbar: «Da muss es schon im Rahmen der Flexibilisierung möglich sein, dass die Regierung auch organisatorische Umgruppierungen vornimmt».<sup>49</sup> Der Landtag werde durch das RVOG nicht wie behauptet geschwächt, sondern sogar gestärkt, da er jetzt über die Struktur der Ministerien entscheiden dürfe.<sup>50</sup> Schliesslich sei das Parlament gar nicht zuständig: «Es ist doch nicht eine legislative Aufgabe, eine Verwaltung zu organisieren».<sup>51</sup>

Die Regierung verwendete die Zeit bis zur zweiten Lesung nach eigener Angabe, um wie von einem Abgeordneten angeregt<sup>52</sup> die von ihr vorgeschlagene Machtverteilung bei der Verwaltungsorganisation zu überdenken.<sup>53</sup> So gab sie etwa ein Rechtsgutachten zur Organisationshoheit der Exekutive über die Landesverwaltung in Auftrag. Die von Thomas Säggerer erstellte Studie bestätigte einerseits die Verfassungsinterpretation und andererseits die politische Intention der Regierung: «Der Gesetzgeber ist von Verfassung wegen grundsätzlich frei, ob er die Kompetenz zur Gliederung der Landesverwaltung in

Ämter durch Gesetz regeln oder in die Zuständigkeit der Regierung legen will. Dadurch, dass die Verfassung die Besorgung der Landesverwaltung der Regierung zuweist, legt sie aber nahe, auch die damit verbundene Organisationskompetenz der Regierung zu belassen».<sup>54</sup>

In ihrer Stellungnahme zur zweiten Lesung zitierte die Regierung in grossem Umfang aus diesem Rechtsgutachten, kritisierte die Genehmigungsregelung des VOG erneut als angeblich verfassungswidrig und formulierte ihre unveränderte rechtspolitische Auffassung sehr deutlich: «Die Gliederung der Verwaltung in Amtsstellen stellt somit eine klassische Exekutivaufgabe dar, die auch die Schaffung neuer Amtsstellen sowie die Umgestaltung, Auflösung und Zusammenlegung von bestehenden Amtsstellen und deren Zuteilung zu einem Ministerium umfasst».<sup>55</sup> Mit Verweis auf das Gutachten fügte die Regierung einen neuen zweiten Absatz in Art. 9 E-RVOG ein, um diesen Sachverhalt zu verdeutlichen:<sup>56</sup> «Sie [Die Regierung] legt mit Verordnung die Gliederung der Verwaltung in Amtsstellen fest und weist diesen im Rahmen der Gesetze möglichst zusammenhängende Sachbereiche zu». In Abs. 3, dem vormaligen zweiten Absatz zur Anpassung von Organisationsbezeichnungen, strich die Regierung die dort noch nach den Amtsstellen genannten «sonstigen Verwaltungseinheiten» und beseitigte mit dem «kann» den fakultativen Charakter der früheren Formulierung («so passt sie entsprechende Bezeichnungen [...] an»)<sup>57</sup> Die Generalklausel (jetzt wieder Art. 52 E-RVOG) wurde um die Aufgabe der Zuweisung der Amtsstellen und besonderen Kommissionen zu den Ministerien auf dem Verordnungswege ergänzt.<sup>58</sup> Vor dem Hintergrund der im Rechtsgutachten<sup>59</sup> dargestellten theoretisch möglichen parlamentarischen Mitwirkungsoptionen bzw. Informationsrechte bei der Verwaltungsorganisation fügte die Regierung einen neuen Art. 53 E-RVOG ein:<sup>60</sup> «Die Regierung informiert den Landtag im Rechenschaftsbericht über ihre Entscheidungen betreffend die Organisation der Verwaltung».

Während der zweiten Lesung des modifizierten Gesetzentwurfs wurde die darin im Prinzip unverändert vorgesehene institutionelle Machtverschiebung im Verwaltungsorganisationsrecht nicht mehr thematisiert.<sup>61</sup> Stattdessen diskutierte man unter anderem die Frist für die Vorlage des Regierungsprogramms, das Verhältnis der Gebiete Bildung und Wissenschaft bei den Geschäftsbereichen der Ministerien und die Zuständigkeitsbeschrei-

<sup>43</sup> Sebastian Wolf, Eine Analyse des geplanten liechtensteinischen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 35, 2012, S. 12, 16 f.

<sup>44</sup> Voten Pepo Frick, LTP vom 26. April 2012, S. 504, 529; Voten Rainer Gopp, ebenda, S. 513, 526; Voten Wendelin Lampert, ebenda, S. 514, 528, 543 f. Mit einer Kritik an Art. 26 Abs. 2 E-RVOG (i. d. F. BuA Nr. 24/2012) plädierte ein Abgeordneter sogar für ein Beschlussrecht des Landtags hinsichtlich amtsstelleninterner Reorganisationsmassnahmen, siehe Voten Werner Kranz, LTP vom 26. April 2012, S. 511, 560.

<sup>45</sup> Vgl. Votum Rainer Gopp, LTP vom 26. April 2012, S. 526.

<sup>46</sup> Votum Pepo Frick, LTP vom 26. April 2012, S. 504.

<sup>47</sup> Votum Wendelin Lampert, LTP vom 26. April 2012, S. 528.

<sup>48</sup> Voten Klaus Tschüscher, LTP vom 26. April 2012, S. 517, 520, 533, 543 f.; Votum Martin Meyer, ebenda, S. 561.

<sup>49</sup> Votum Klaus Tschüscher, LTP vom 26. April 2012, S. 543.

<sup>50</sup> Votum Klaus Tschüscher, LTP vom 26. April 2012, S. 516.

<sup>51</sup> Votum Klaus Tschüscher, LTP vom 26. April 2012, S. 520.

<sup>52</sup> Votum Rainer Gopp, LTP vom 26. April 2012, S. 513.

<sup>53</sup> BuA Nr. 85/2012, S. 9.

<sup>54</sup> Säggerer (Fn. 14), S. 27. Diese Auffassung dürfte durch Säggerers starke Orientierung am schweizerischen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (vgl. nur S. 42) begünstigt worden sein wie auch seine Auslegung, Art. 94 LV schreibe den Erlass eines einzigen Gesetzes zur Verwaltungsorganisation vor (S. 18 ff., 39).

<sup>55</sup> BuA Nr. 85/2012, S. 19.

<sup>56</sup> BuA Nr. 85/2012, S. 17, 30.

<sup>57</sup> Vgl. BuA Nr. 85/2012, S. 31.

<sup>58</sup> BuA Nr. 85/2012, S. 46.

<sup>59</sup> Säggerer (Fn. 14), S. 31 ff.

<sup>60</sup> BuA Nr. 85/2012, S. 46.

<sup>61</sup> Allerdings kritisierten die Abgeordneten Pepo Frick und Wendelin Lampert, dass dem Landtag die von der Regierung in BuA Nr. 85/2012 genannten und auszugsweise zitierten Gutachten von Säggerer (Fn. 14) und Wille (Fn. 40) nicht vollständig vorlagen (LTP vom 19. September 2012, S. 1413).

bung der Regierungskanzlei.<sup>62</sup> Der Landtag stimmte Art. 9 RVOG mit drei Gegenstimmen zu<sup>63</sup> und dem gesamten Gesetz mit einer Gegenstimme.<sup>64</sup> Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz kommt mit der 2013 neu bestellten Regierung erstmals zur Anwendung (Art. 56 Abs. 2 RVOG).

#### 4. Rechtspolitologische Analyse

Für eine Untersuchung und Bewertung der durch die Reform veränderten Konstellation bedarf es nachvollziehbarer Kriterien und Argumente, die in sich und gegeneinander abgewogen werden sollten. Die folgende Diskussion rekurriert diesbezüglich auf fünf einschlägige Punkte, die von verschiedenen Akteuren im Laufe des oben skizzierten Gesetzgebungsverfahrens angesprochen wurden: (1) die innenpolitische Handlungsfähigkeit der Regierung, (2) die Wesentlichkeitstheorie der Gesetzgebungslehre, (3) die institutionelle Eignung zur Verwaltungsorganisation, (4) das Prinzip der Gewaltenteilung sowie (5) das Demokratieprinzip.

(1) Ein zentrales Ziel der Regierungs- und Verwaltungsreform ist die Erhöhung der innenpolitischen Handlungsfähigkeit.<sup>65</sup> Um dies zu erreichen, hält die Exekutive die oben dargestellte Stärkung ihrer Verwaltungsorganisationskompetenz für notwendig.<sup>66</sup> In der Tat scheint es zumindest auf den ersten Blick einleuchtend, dass die Regierung die Landesverwaltung flexibler umstrukturieren kann, wenn sie keine Rücksicht mehr auf den Landtag nehmen muss. Es lässt sich allerdings fragen, ob die bisherige Praxis der Beteiligung des Parlaments ein echtes innenpolitisches Hindernis darstellte, das die Handlungsfähigkeit der Regierung signifikant einschränkte. Als empirisches Beispiel soll hier die aktuelle Verwaltungsreform herangezogen werden. Der Landtag stimmte sämtlichen Reorganisationsvorschlägen der Regierung<sup>67</sup> zu, teilweise einstimmig, überwiegend mit klaren Mehrheiten.<sup>68</sup> Die grössten parlamentarischen Widerstände gab es bei der Schaffung des Amtes für Bau und Infrastruktur (15 Ja- und 7 Nein-Stimmen), der In-

tegration der Stabsstelle für öffentliches Auftragswesen in die Stabsstelle Regierungssekretär (15 Ja- und 6 Nein-Stimmen) sowie der Aufteilung des Amtes für Personal und Organisation in ein Amt für Personal und Organisation sowie ein Amt für Informatik (18 Ja- und 6 Nein-Stimmen). Hier hatte die Regierung eindeutig nicht den vollen Rückhalt der Koalitionsfraktionen VU und FBP in der Legislaturperiode 2009–2013 (23 von 25 Stimmen). Im letztgenannten Gesetzgebungsverfahren sprach sich der Landtag sogar nur mit einer hauchdünnen Mehrheit (13 Ja- und 12 Nein-Stimmen) für die von der Regierung beantragte Abhaltung der zweiten Lesung und Schlussabstimmung direkt im Anschluss an die erste Lesung aus. Auch in anderen Fällen stimmte der Landtag nicht mit überragenden Mehrheiten für ein entsprechend abgekürztes parlamentarisches Verfahren. Hieraus lässt sich folgern, dass die RVOG-Neuregelung die politische Handlungsfreiheit und -flexibilität der Regierung durchaus in gewissem Umfang stärkt, auch wenn sich das Parlament für die Exekutive bei der Verwaltungsreorganisation in den letzten Jahren im Ergebnis nicht als echte innenpolitische Hürde erwiesen hat. Es lässt sich allerdings fragen – siehe unten –, ob und inwieweit ein solcher Autonomiezuwachs der Regierung unbedingt wünschenswert ist.

(2) Nach Ansicht der Regierung und eines von ihr in Auftrag gegebenen Gutachtens spricht die Wesentlichkeitstheorie der Gesetzgebungslehre für die neue Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Landtag bei der Organisation der Landesverwaltung. Dieser Ansatz besage, «nur das Wichtige im Gesetz zu regeln. Weniger Wichtiges verbleibt in der Rechtsetzungskompetenz der Regierung».<sup>69</sup> Daher blieben nach dem RVOG «grundlegende Organisationsentscheidungen, wie zum Beispiel die Errichtung von Ministerien, die Festlegung und Änderung ihrer Zuständigkeiten sowie die Festlegung der organisatorischen Grundzüge der Landesverwaltung, [...] dem Gesetzgeber vorbehalten».<sup>70</sup> Allerdings kann zwischen wichtigen und weniger wichtigen politisch-administrativen Entscheidungen häufig nicht klar differenziert werden.<sup>71</sup> Grundsätzlich entscheidet das Parlament über die diesbezügliche Bedeutung eines Gegenstandes (wobei dem Staatsgerichtshof im Streitfall eine Kontrollkompetenz zukommt<sup>72</sup>). So «kann der Gesetzgeber auch unwesentliche Durchführungsbestimmungen in ein formelles Gesetz kleiden».<sup>73</sup> Zu den vom Staatsgerichtshof entwickelten Kriterien für die Wichtigkeit eines zu regulierenden Gegenstands gehört auch dessen «Bedeutung

<sup>62</sup> LTP vom 19. September 2012, S. 1415 ff., 1426 ff., 1435 ff.

<sup>63</sup> LTP vom 19. September 2012, S. 1422. Die vollständige endgültige Fassung (LGBl. 2012 Nr. 348) lautet: «Organisation der Verwaltung 1) Die Kollegialregierung sorgt im Rahmen von Verfassung und Gesetz für eine zweckmässige Organisation der Verwaltung und passt sie den Verhältnissen an.

2) Sie legt mit Verordnung die Gliederung der Verwaltung in Amtsstellen fest und weist diesen im Rahmen der Gesetze möglichst zusammenhängende Sachbereiche zu.

3) Ändert die Kollegialregierung im Rahmen ihrer Organisationskompetenz Bezeichnungen von Amtsstellen, so passt sie entsprechende Bezeichnungen in anderen Gesetzen mit Verordnung an.

<sup>64</sup> LTP vom 19. September 2012, S. 1445. Von den drei Landtagsabgeordneten, die im Rahmen der ersten Lesung Kritik an Art. 9 E-RVOG geübt hatten (vgl. Fn. 44), stimmte Wendelin Lampert gegen das Gesetz, Pepo Frick und Rainer Gopp stimmten bei der Schlussabstimmung zum RVOG nicht mit ab (LT-Abstimmungsprotokoll vom 19. September 2012).

<sup>65</sup> Dies betont die Regierung in ihren Reformvorlagen seit 2011 immer wieder, z. B. jüngst in BuA Nr. 149/2012, S. 9 f.

<sup>66</sup> Vgl. Votum Klaus Tschüscher, LTP vom 26. April 2012, S. 543.

<sup>67</sup> Siehe oben 3., Fn. 25–33.

<sup>68</sup> Die folgenden Angaben basieren auf einer Auswertung der jeweiligen Landtagsprotokolle bzw. Abstimmungsprotokolle.

<sup>69</sup> Sägeser (Fn. 14), S. 20.

<sup>70</sup> BuA Nr. 85/2012, S. 16.

<sup>71</sup> Hilmar Hoch, Verfassung- und Gesetzgebung, in: Gerard Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation, 1994, S. 201 ff., S. 207; Andreas Schurti, Das Ordnungsrecht der Regierung, Finanzbeschlüsse, ebenda, S. 231 ff., S. 254 mit weiteren Nachweisen.

<sup>72</sup> Schurti (Fn. 71), S. 254.

<sup>73</sup> Hoch (Fn. 71), S. 207. Sägeser (Fn. 14, S. 20) stimmt dem im Prinzip zu, sieht im besonderen Fall des Verwaltungsorganisationsrechts aber eine organisatorische Kernkompetenz der Regierung, die aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht angetastet werden dürfte.

für die Ausgestaltung des politischen Systems».<sup>74</sup> Aus dieser Perspektive ist die Organisation der Amtsstellen – zumindest deren Einrichtung und grundsätzliche Ausrichtung – von beträchtlicher Bedeutung für das liechtensteinische Staatswesen, da die Ämter und Stabsstellen massgebliche politisch-administrative Aufgaben wahrnehmen.<sup>75</sup> Die von der Regierung als starkes Parlamentsrecht dargestellte Befugnis zur Benennung der Ministerien im RVOG erscheint dagegen recht abstrakt und fast von sekundärer Bedeutung, denn bei den neugeschaffenen Ministerien handelt es sich selbst nach Ansicht der Regierung nicht um Behörden, sondern lediglich um die Wirkungsbereiche der Regierungsmitglieder<sup>76</sup> – also mehr oder weniger um politische Hüllen,<sup>77</sup> während die Amtsstellen die eigentlichen organisatorisch und rechtlich bedeutsamen Einheiten darstellen. Und selbst nach der Ansicht von Sägger «ist von der Zuständigkeit des Landtags auszugehen, wenn Organisationsentscheiden auch eine erhebliche politische Bedeutung zukommt».<sup>78</sup>

(3) Die Regierung sieht den Landtag kaum als geeignet an, die Landesverwaltung in Amtsstellen zu gliedern: «Es ist doch nicht eine legislative Aufgabe, eine Verwaltung zu organisieren».<sup>79</sup> Sägger führt hierzu aus: «Die zweckmässige Gestaltung sowie die Anpassung der Verwaltungsorganisation sind anspruchsvolle Aufgaben, die gute Verwaltungskenntnisse, Möglichkeiten zur Durchsetzung von Massnahmen und den entsprechenden Willen voraussetzen. Die Regierung [...] ist dazu am besten geeignet».<sup>80</sup> Aus einer rein funktionalen oder technokratischen Sicht mag diese Argumentationsweise uneingeschränkt zutreffen, doch stellt sie bei genauerer Betrachtung die generelle Geeignetheit und Erforderlichkeit parlamentarischer Steuerung infrage: Da die Exekutive vor allem durch ihren administrativen Unterbau mit fast allen zu regulierenden Gegenständen intensiver und häufiger befasst ist als das Parlament, wäre die Regierung gemäss der zitierten Logik in der Regel nahezu immer die geeignetere Institution zur Rechtsetzung. Ein solcher Ansatz widerspricht aber nicht nur der soeben diskutierten Wesentlichkeitstheorie, sondern auch dem unten behandelten Demokratieprinzip.

(4) Das Prinzip der Gewaltenteilung lässt sich argumentativ sowohl für als auch gegen die Reform der Verwaltungsorganisationskompetenzen in Stellung bringen. Die Regierung steht auf dem Standpunkt, dass sie notwendigerweise über weitreichende Organisationsbefugnisse verfügen müsse, denn sie sei dem Landtag «für die zweckmässige Organisation der Landesverwaltung voll-

umfänglich verantwortlich».<sup>81</sup> Ohne entsprechende Regelungskompetenzen könne sie dieser Verantwortung nicht gerecht werden. Für Sägger schafft die liechtensteinische Verfassung mit Landtag und Regierung «zwei eigenständige, nebeneinander stehende staatliche Gewalten», und ein parlamentarischer Genehmigungsvorbehalt bei Organisationsbeschlüssen der Exekutive führe «zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten».<sup>82</sup> Deutet man Gewaltenteilung allerdings als Gewaltenverschränkung und wechselseitige Gewaltenkontrolle (checks and balances) zur Vermeidung einer nachteiligen Dominanz eines einzigen Staatsorgans,<sup>83</sup> so erscheint ein Zusammenwirken von Parlament und Regierung zumindest auch bei wichtigen Organisationsentscheiden als sinnvoll oder sogar erstrebenswert. Ein solcher Blickwinkel liegt nahe bei der liechtensteinischen «Mischverfassung, deren verfassungsrechtliche Kompetenzordnung vielfältige Kreative- und wechselseitige Kontrollbefugnisse kennt».<sup>84</sup> Das «monarchisch-demokratische Konsensprinzip»<sup>85</sup> der Landesverfassung bedeutet generell einen «Appell zur Einigung, d. h. zum Kompromiss»,<sup>86</sup> der charakteristisch für das politische System Liechtensteins ist. Dies impliziert bei wichtigen politisch-administrativen Entscheidungen eine gemeinsame Wahrnehmung von Verantwortlichkeit, die nicht als «Verwischung» abqualifiziert werden sollte.

(5) Die mit der Reform verbundene Machtverschiebung zwischen Exekutive und Legislative stellt nach Ansicht der Regierung keine Schwächung des Demokratieprinzips dar.<sup>87</sup> Sägger argumentiert, bei den Verwaltungsorganisationsbefugnissen könne «nicht davon ausgegangen werden, dem Landtag komme aus demokratischen Überlegungen gegenüber der Regierung eine Vorrangstellung zu», und es gebe «gute Gründe für die Zuständigkeit der Regierung zur Gliederung der Verwaltung».<sup>88</sup> Die drei Landtagsabgeordneten, die sich während der ersten Lesung des RVOG kritisch zur betreffenden Kompetenzverlagerung äusserten, sahen dies anders. Sie beklagten eine gravierende Beschneidung der Rechte des Landtags.<sup>89</sup> Bereits in der Vergangenheit hat das liechtensteinische Parlament tendenziell an Einfluss verloren.<sup>90</sup> Dass die Reform tatsächlich eine Schwächung des demokratischen Elements bedeuten könnte, zeigt nicht zuletzt eine Auseinandersetzung mit zwei fragwürdigen Positionen

<sup>74</sup> Schurti (Fn. 71), S. 255 f. mit Verweis auf StGH 1991/7.

<sup>75</sup> Die in Ämter und Stabsstellen gegliederte Landesverwaltung «ist das Zentrum staatlicher Tätigkeit» (BuA Nr. 24/2012, S. 13).

<sup>76</sup> BuA Nr. 85/2012, S. 11 f.

<sup>77</sup> Wolf (Fn. 43), S. 17. Vgl. Sägger (Fn. 14), S. 40.

<sup>78</sup> Sägger (Fn. 14), S. 40.

<sup>79</sup> Votum Klaus Tschüscher, LTP vom 26. April 2012, S. 520; vgl. auch BuA Nr. 85/2012, S. 19. Tschüscher argumentiert zudem, dass ein Teil des Parlaments und des politischen Spektrums – er meint die Freie Liste – «noch nie exekutive Verantwortung in diesem Lande getragen» habe und daher wohl eher wenig über Regierung und öffentliche Verwaltung wisse (LTP vom 26. April 2012, S. 531).

<sup>80</sup> Sägger (Fn. 14), S. 24.

<sup>81</sup> BuA Nr. 85/2012, S. 16.

<sup>82</sup> Sägger (Fn. 14), S. 19 und 35.

<sup>83</sup> Vgl. Kenneth Newton/Jan W. van Deth, *Foundations of Comparative Politics*, 2. Aufl., 2010, S. 75.

<sup>84</sup> Arno Waschkuhn, *Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel*, 1994, S. 375.

<sup>85</sup> Kieber (Fn. 6), S. 294.

<sup>86</sup> Herbert Wille, *Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen der Verfassung 1921*, in: Gerard Batliner (Hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation*, 1994, S. 141 ff., S. 188.

<sup>87</sup> Votum Klaus Tschüscher, LTP vom 26. April 2012, S. 516; BuA Nr. 85/2012, S. 9, 16.

<sup>88</sup> Sägger (Fn. 14), S. 19 und 41.

<sup>89</sup> Siehe oben 3., Fn. 44.

<sup>90</sup> Vgl. Thomas Allgäuer, *Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein*, 1989; Gerard Batliner, *Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments*, 1981; Wilfried Marxer, *Der liechtensteinische Parlamentarismus heute*, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 21, 2008.

Sägessers. Er behauptet unter anderem, die Volksvertretung habe wohl ohnehin kein Bedürfnis an einer starken Beteiligung, und überdies führe eine solche «zu einer Verpolitisierung von Organisationsentscheidungen».<sup>91</sup> Die hinsichtlich der kürzlichen Neustrukturierung diverser Stellen geführten lebhaften Diskussionen und teilweise relativ knappen Abstimmungen im Landtag – siehe oben – zeigen allerdings eine andere Realität: Nicht wenige Abgeordnete sehen den Zuschnitt der Stellen offenbar als wichtige politische Aufgabe.<sup>92</sup> Es handelt sich folglich bei der Organisation der Landesverwaltung um eine durchaus politische Regelungsmaterie, mit welcher die Verfassung aus gutem Grund in nicht geringem Umfang das gewählte Repräsentativorgan betraut. Die frühere Kompetenzverteilung bzw. das bisherige Verfahren bedeutete also keine Verpolitisierung, vielmehr droht mit der Neuregelung eine Entpolitisierung.<sup>93</sup> Zieht man zudem in Betracht, dass mit dem Ende der Ämterorganisation per Gesetz praktisch auch die Möglichkeit zu einschlägigen fakultativen Referenden (Art. 66 LV) abgeschafft wurde, kommt man wohl nicht umhin, eine Schwächung des demokratischen Prinzips zu konstatieren.

### 5. Schlussbetrachtung

Die liechtensteinische Verfassung weist dem Landtag und der Regierung jeweils nicht unerhebliche Aufgaben und Kompetenzen bei der Organisation der Landesverwaltung zu. Eine genaue Abgrenzung der jeweiligen Zuständigkeiten ist der Verfassung nicht zu entnehmen, dementsprechend hat der Gesetzgeber einen gewissen Entscheidungsspielraum. Auch wenn die Regierung nach Art. 78 Abs. 1 LV grundsätzlich die gesamte Landesverwaltung «besorgt», spricht der Wortlaut der Art. 94 und 107 LV für eine relativ starke Rolle der Legislative, etwa bei der Schaffung und Umgestaltung von Stellen. Das VOG aus dem Jahr 1973 sah denn auch vor, dass der von der Regierung aufgestellte Ämterplan der Zustimmung des Landtages bedurfte. Die entsprechenden Bestimmungen des VOG wurden zwar mehrere Jahrzehnte lang nicht angewendet, doch wurde dem gewaltenteilenden Geist dieses Gesetzes dadurch Rechnung getragen, dass der Landtag massgebliche Verwaltungsorganisationsentscheidungen – wie etwa die aktuelle Umstrukturierung der Stellen im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform – auf Vorschlag der Regierung in Form von Gesetzen beschloss. Mit dem im September 2012 verabschiedeten RVOG geht die Verwaltungsorganisationsbefugnis weitgehend auf die Exekutive über. Das Parlament hat mit diesem Gesetz die grobe Struktur der Ministerien sowie Grundprinzipien

der Verwaltungsorganisation festgelegt, während die Regierung nun weitgehend autonom Stellen schaffen, umgestalten, auflösen, umbenennen und den Ministerien zuweisen kann. Der Landtag behält abgesehen von seiner allgemeinen Budget- und Kontrollkompetenz das Recht, nachträglich über Organisationsentscheidungen der Regierung informiert zu werden.

Kleinstaat neigen zu konkordanzdemokratischen Institutionenarrangements,<sup>94</sup> aber auch zu einer besonders starken Machtposition der Exekutive.<sup>95</sup> Regierung und Landtag sehen offenbar, zumindest was die Organisation der Landesverwaltung anbelangt, den mit der Reform verbundenen Abbau von Konkordanzelementen als notwendig für eine moderne öffentliche Verwaltung und als einen Gewinn an innenpolitischer Handlungsfähigkeit. Möglicherweise rächt sich jedoch in Zukunft die Reduzierung von Entscheidungskosten durch eine unerwartete und nicht intendierte Erhöhung von Implementationskosten (z. B. Widerstand bei der Umsetzung politisch umstrittener Organisationsbeschlüsse).<sup>96</sup> Die rechtspolitologische Analyse hinsichtlich der Punkte exekutive Handlungsfähigkeit, Wesentlichkeitstheorie, institutionelle Eignung, Gewaltenteilung und Demokratieprinzip hat ergeben, dass die von der Regierung vorgebrachten Gründe für die Kompetenzverlagerung im Verwaltungsorganisationsrecht kritisch hinterfragt werden können. Der Landtag hat sich trotzdem – freilich auf Initiative der Regierung – wohl noch im Rahmen seines verfassungsrechtlich erlaubten Gestaltungsspielraums bewusst für eine deutliche Reduzierung seiner Organisationsbefugnisse entschieden. Diese Selbstbescheidung hätte allerdings nicht zuletzt angesichts der Tatsache, dass das Parlament zumindest die Reorganisationsprojekte der aktuellen Regierungs- und Verwaltungsreform faktisch nur sehr begrenzt beeinflusst (aber demokratisch legitimiert) hat, auch geringer ausfallen können.

Geht man von verschiedenen möglichen Stufen parlamentarischer Beteiligung bei der Organisation der obersten Behörden aus,<sup>97</sup> so hat sich der Landtag von der stärksten direkt zur schwächsten Partizipationsform bewegt. Stattdessen wäre, auch mit Blick auf die bisherige Praxis, eine differenzierte Lösung möglicherweise sinn-

<sup>91</sup> Sägesser (Fn. 14), S. 35.

<sup>92</sup> Die von der Regierung ursprünglich geplante Eingliederung der Dienststelle für Sport in eine andere Stelle wurde anscheinend nicht zuletzt aufgrund der Intervention des Abgeordneten Albert Frick aufgegeben, vgl. Liechtensteiner Volksblatt vom 29. Mai 2012, S. 3. Stattdessen wurde die Dienststelle mittlerweile in eine Stabsstelle umgewandelt (Fn. 32).

<sup>93</sup> Auf viele aus ihrer Sicht politisch bedeutsame Materien werden die Abgeordneten offenbar erst durch Initiativen der Regierung aufmerksam gemacht, vgl. hierzu exemplarisch das Votum von Pepo Frick, LTP vom 26. April 2012, S. 529.

<sup>94</sup> Hans Geser, Kleine Sozialsysteme – ein soziologisches Erklärungsmodell der Konkordanzdemokratie, in: Helga Michalsky (Hrsg.), Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen, 1991, S. 93 ff.; Waschkuhn (Fn. 84), S. 368.

<sup>95</sup> Shmuel N. Eisenstadt, Soziologische Merkmale und Probleme kleiner Staaten, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie, 3. Jg., Nr. 1/1977, S. 67 ff., S. 76; Arno Waschkuhn, Strukturbedingungen und Entwicklungsprobleme des Kleinstaates, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 30. Jg., 1990, S. 137 ff., S. 143.

<sup>96</sup> Einführend zur Institutionenökonomie etwa Stefan A. Schirm, Internationale politische Ökonomie. Eine Einführung, 2. Aufl., 2007, S. 52 ff. Kleinstaat müssen in besonderer Weise unter anderem «die optimale Ausschöpfung knapper personeller Ressourcen» und «die Vorbeugung und Regelung von Konflikten» bewältigen (Waschkuhn (Fn. 84), S. 369).

<sup>97</sup> In absteigender Reihenfolge: (1) Organisationsentscheidung in Gesetzesform, (2) parlamentarischer Genehmigungsvorbehalt, (3) Konsultationsrecht vor dem Beschluss der Exekutive und (4) nachträgliche Berichtspflicht der Regierung über Organisationsmassnahmen. Vgl. hierzu Sägesser (Fn. 14), S. 31 ff.

voller gewesen. Unter Berücksichtigung der politischen Bedeutung unterschiedlicher Organisationsmassnahmen – also in grober Orientierung an der Wesentlichkeitstheorie – erscheint die folgende Verfahrensregelung vorteilhaft: (1) ein Gesetzeserfordernis oder Genehmigungsvorbehalt bei der Neuschaffung von Stellen,<sup>98</sup> (2) ein parlamentarisches Konsultationsrecht vor grösseren Reorganisationsprojekten der Regierung (etwa Zusammenlegungen von Ämtern), und (3) eine autonome Befugnis der Exekutive zu amtsinternen Umstrukturierungen und zur Bezeichnung bzw. Umbenennung von Stellen sowie der diesbezüglich notwendigen Anpassung von Rechtsvorschriften. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Praxis unter dem RVOG entwickelt, und wie die neue Regierung von ihren umfangreichen Organisationskompetenzen beispielsweise in der zweiten Phase der aktuellen Regierungs- und Verwaltungsreform Gebrauch machen wird.

## Die Liechtensteinische IP-Box Kurzkomentierung ausgewählter Aspekte und Ausblick

Von Marco Felder<sup>1</sup> und Dr. Dr. Bernd-G. Harmann<sup>2</sup>

### 1. Definition der IP-Box

Die Handhabung von Einkünften aus Immaterialgüterrechten steht aktuell im Fokus zahlreicher steuerpolitischer Debatten<sup>3</sup>. Der Grund liegt darin, dass sog. IP-Boxen im globalen Wettbewerb um den Erhalt und die Schaffung von Steuersubstrat eine international compatible und attraktive Besteuerung mobiler Einkünfte aus der Verwertung von Immaterialgüterrechten ermöglichen<sup>4</sup>.

Staaten mit IP-Boxen in ihren Steuersystemen gewähren somit ansässigen Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil durch reduzierte Besteuerung von Einkünften aus bestimmten Immaterialgüterrechten. Dadurch werden für Unternehmen einerseits Anreize geschaffen, bestehende Immaterialgüterrechte zu erhalten und darüber hinaus neue innovative Produkte, Prozesse und Dienstleistungen zu entwickeln. Andererseits lässt sich mit solchen steuerlichen Vergünstigungen die Schaffung von qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen fördern<sup>5</sup>.

Staaten wie Belgien, China, Frankreich, Liechtenstein, Luxemburg, die Niederlande, Spanien, das Vereinigte Königreich oder auch der Kanton Nidwalden verfügen teilweise seit einigen Jahren über eigene IP-Box-Gesetzgebungen. In diesen Staaten werden IP-Boxen auch als Patent-, Lizenz- oder Innovationsboxen bezeichnet, ebenfalls spricht man von Abzügen für Einkünfte aus Patenten oder anderen Immaterialgüterrechten. Die für IP-Boxen qualifizierenden Immaterialgüterrechte unterscheiden sich ebenfalls, wobei Patente in allen Fällen vom Anwendungsbereich der verschiedenen IP-Boxen erfasst sind. Liechtenstein, Luxemburg oder der Kanton Nidwalden haben ihren Katalog an qualifizierenden Immaterialgüterrechten gezielt erweitert und dabei unter anderem Gebrauchsmuster, (Handels)Marken, Designs, Software oder Datenbanken in den Anwendungsbereich ihrer IP-Boxen gerückt. Das niederländische IP-Box-System erzielt hingegen einen ähnlichen Effekt durch

<sup>98</sup> Die Empirie hat gezeigt, dass die Errichtung neuer Verwaltungseinheiten politisch am umstrittensten ist, etwa die Aufteilung des Amtes für Personal und Organisation in ein Amt für Personal und Organisation sowie ein Amt für Informatik (Fn. 27), siehe oben 4.

<sup>1</sup> Leiter Steuern und Recht Liechtenstein, PricewaterhouseCoopers AG, Birchstrasse 160, 8050 Zürich.

<sup>2</sup> Patentanwalt, Kaminski Harmann Patentanwälte AG, Landstrasse 124, 9490 Vaduz.

<sup>3</sup> Die nachfolgenden Erläuterungen beziehen sich teilweise auf die noch unveröffentlichte Dissertation von Marco Felder mit dem Titel: IP Boxes from a European, Liechtenstein and Swiss Perspective.

<sup>4</sup> Vgl. Griffith/Miller/O'Connell, Corporate Taxes and Intellectual Property: Simulating the Effect of Patent Boxes, Institute for Fiscal Studies, Seite 17.

<sup>5</sup> Vgl. HM Treasury, HM Revenue & Customs, Consultation on the Patent Box, Seite 5 Rn 1.7; HM Revenue & Customs, The Patent Box: Technical Note and Guide to the Draft Legislation, Seite 4 Rn 1.1.