

Hilmar Hoch, Christina Neier,
Patricia M. Schiess Rütimann (Hrsg.)

100 Jahre liechtensteinische Verfassung

Funktionen, Entwicklung
und Verhältnis zu Europa

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

*Die Stiftung Fürstlicher Kommerzienrat
Guido Feger unterstützt die Aktivitäten
des Liechtenstein-Instituts zum Jubi-
läum der liechtensteinischen Verfassung.
Die Herausgeberschaft und der Verlag
danken für diese Unterstützung.*

STIFTUNG
FÜRSTLICHER KOMMERZIENRAT

Guido Feger



Die Verantwortung für den Inhalt
der einzelnen Beiträge liegt bei den
Autorinnen und Autoren.

© 2021 Verlag der Liechtensteinischen
Akademischen Gesellschaft
Verlagsleitung: Dr. Emanuel Schädler
St. Luziweg 2, LI - 9487 Gamprin-Bendern

ISBN 978-3-7211-1100-2

Satz und Gestaltung:
Atelier Silvia Ruppen, Vaduz

Druck:
Gutenberg AG, Schaan

Bindung:
Buchbinderei Thöny AG, Vaduz

Die Deutsche Nationalbibliothek ver-
zeichnet diese Publikation in der Deut-
schen Nationalbibliografie; detaillierte
bibliografische Daten sind im Internet
unter www.dnb.de abrufbar.

Verwaltungskompetenzen von Regierungsmitgliedern, Ämtern und besonderen Kommissionen

*Cyrus Beck**

* Dr. iur., MAS, Wissenschaftlicher Mitarbeiter Recht am Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Inhaltsverzeichnis

I.	Thematische Abgrenzung	155
II.	Gewaltenteilung	155
III.	Regierungsfunktionen	156
A.	Regierung als dynamisches Steuerungsorgan der Staatstätigkeit	156
B.	Verwaltung als Staatsfunktion	157
IV.	Regierungsprinzipien	159
A.	Kollegialprinzip	159
B.	Präsidialprinzip	160
C.	Ressortprinzip	162
V.	Kompetenzzuweisung nach der Verfassung	163
A.	Regierung	163
B.	Regierungschef	165
C.	Regierungsmitglieder	166
D.	Ministerialsystem	171
E.	Landesverwaltung im Ministerialsystem	172
VI.	Fazit und Überlegungen de constitutione ferenda	177

I. Thematische Abgrenzung

Der vorliegende Beitrag untersucht die Verwaltungskompetenzen der Regierung, insbesondere der einzelnen Regierungsmitglieder (Minister), und der Landesverwaltung, insbesondere der Ämter und besonderen Kommissionen. Die Kompetenznormen zur entsprechenden Delegation von Geschäften an diese Behörden finden sich in Art. 90 Abs. 1 LV¹ bzw. Art. 78 Abs. 2 LV. Ein exemplarischer Blick auf die Praxis der Delegierungen soll einerseits die verfassungsrechtlichen Vorgaben und ihre Umsetzung verdeutlichen und andererseits mögliche praktisch sinnvolle Weiterentwicklungen des Verfassungsrechts aufzeigen. Die entsprechenden Überlegungen de constitutione ferenda und ein Fazit finden sich im letzten Teil des Beitrags.

Nicht behandelt werden in diesem Beitrag die Verwaltungskompetenzen der Amtspersonen (Art. 78 Abs. 2 LV) und der dezentralen Verwaltung (Landesinstitute i.S.v. Art. 78 Abs. 4 LV). Ebenso wenig thematisiert werden hier die weisungsfreie Selbstverwaltung (etwa der Gemeinden), die Rechtsetzungsbefugnisse der Exekutive sowie die Verwaltungsrechtspflege.

II. Gewaltenteilung

Im Folgenden wird im Sinne der organisatorischen Gewaltenteilung² lediglich das oberste Staatsorgan *Regierung* behandelt. Im Weiteren liegt der Fokus auf der Gewaltenteilung im funktionalen Sinn³. In diesem funktionalen Sinn wird klassisch von den drei Gewalten als Staatsfunktionen Gesetzgebung (V. Hauptstück LV), Verwaltung (VII. Hauptstück LV) und Gerichtsbarkeit (VIII. Hauptstück LV) ausgegangen,⁴ wobei auch

1 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15 LR 101.

2 Vgl. *Gamper, Anna*, Staat und Verfassung. Einführung in die Allgemeine Staatslehre, 4. Aufl., Wien 2018, S. 169.

3 Vgl. *Gamper*, Fn. 2, S. 169.

4 M. w. N. *Gamper*, Fn. 2, S. 169.

differenziert von Gesetzgebung und Vollziehung, Letztere wiederum unterteilt in Verwaltung und Gerichtsbarkeit, gesprochen werden kann.⁵

III. Regierungsfunktionen

A. Regierung als dynamisches Steuerungsorgan der Staatstätigkeit

Der Regierung kommt die Funktion des «dynamischen Organs» bzw. des «staatsleitenden Organs» zu.⁶ Zu ihren Aufgaben gehört nicht nur der Vollzug der Gesetze, sondern sie ist im Rahmen der durch sie zu besorgenden gesamten Landesverwaltung (Art. 78 Abs. 1 LV) auch und gerade richtunggebend aktiv, setzt und verfolgt Staatsziele und politische Ziele, indem sie kreativ Initiativen ergreift, diese plant und koordiniert, steuert, leitet und lenkt.⁷ Obwohl diese gerade nicht oder kaum durch Gesetze bestimmbare Funktion⁸ der im eigentlichen Sinne regierenden, nicht nur verwaltenden, Regierung schon vor vielen Jahrzehnten verschiedentlich angesprochen wurde⁹, fand sie bis zum heutigen Tag keinen expliziten Niederschlag in der Verfassung.

Gewisse Ansätze in diese Richtung finden sich in Art. 93 LV, der allerdings unsystematisch, lückenhaft und teilweise antiquiert die «vier Bereiche[n]»¹⁰ Steuerung der Verwaltung und Ressourcenmanagement

5 Bussjäger, Peter, Art. 78 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 24. November 2017, zuletzt abgerufen am: 21. Januar 2021), Rn. 12.

6 Wille, Herbert, Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe, LPS 57, Schaan 2015, S. 543.

7 Vgl. Kieber, Walter, Regierung, Regierungschef, Landesverwaltung, in: Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation, LPS 21, Vaduz 1994, S. 302.

8 Vgl. Wille, Fn. 6, S. 544.

9 Vgl. Beck, Wilhelm, Kommissionsbericht und Begründung zum Gesetzesentwurf über die allgemeine Landesverwaltungspflege, 1922, S. 7 f.; vgl. Nawiasky, Hans, Rechtsgutachten über die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit des Vorgehens des fürstlich liechtensteinischen Regierungschefs Dr. Josef Hoop in der Spitzelaffäre Baron Vogelsang, St. Gallen 1937, S. 8 f.; vgl. Steger, Gregor, Fürst und Landtag nach liechtensteinischem Recht, Freiburg im Üechtland 1950, S. 82; vgl. Pappermann, Ernst, Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Köln 1967, S. 49; vgl. Kieber, Fn. 7, S. 302; vgl. StGH 1979/5 (= LES 1980/81, 113).

10 Pappermann, Fn. 9, S. 65.

(lit. a und b), Justizaufsicht (lit. c und e), Vermögensverwaltung des Landes (lit. d, h und i) sowie Beziehung zum Landtag (lit. f und g) anspricht.¹¹

Eine knappe, die Funktionen der Verwaltung *und* der eigentlichen Regierung umfassende Formulierung statt einer antiquierten Aufzählung wäre verfassungsrechtlich nützlich und würde den sich stets wandelnden gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechen. Ein minimalistisches Beispiel bietet die schweizerische Bundesverfassung: «Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes.» (Art. 174 BV¹²).¹³ Die politische Funktion dagegen hebt das deutsche Grundgesetz treffend hervor: «Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung.» (Art. 65 Satz 1 GG¹⁴).

B. Verwaltung als Staatsfunktion

Eine griffige, umfassende Definition der *Landesverwaltung* (Art. 78 Abs. 1 LV) als Staatsfunktion ist aussichtslos, da die Verwaltung als «Zentrum staatlicher Tätigkeit»¹⁵ dafür zu vielfältig tätig ist. Die Verfassung setzt den Begriff der Verwaltung voraus.¹⁶

Verwaltung kann aus rechtlicher Sicht¹⁷ treffend nur funktional und negativ definiert werden, indem staatliche Verwaltung jede staatli-

11 Bussjäger, Peter, Art. 93 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 20. Dezember 2018, zuletzt abgerufen am: 19. Februar 2021), Rn. 8.

12 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

13 Vgl. mittlerweile den mutatis mutandis selben Wortlaut in Art. 4 Abs. 1 Gesetz vom 19. September 2012 über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG), LGBl. 2012 Nr. 348 LR 172.011.

14 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

15 BuA Nr. 24/2012 vom 27. März 2012 betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG) sowie die Abänderung des Pensionsversicherungsgesetzes für das Staatpersonal, S. 13.

16 Kley, Andreas, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, LPS 23, Vaduz 1998, S. 25.

17 Vgl. zu einem differenzierteren verwaltungswissenschaftlichen Blick auf die öffentliche Verwaltung Bohne, Eberhard, Verwaltungswissenschaft. Eine interdisziplinäre Einführung in die Grundlagen, Wiesbaden 2018, S. 12–14.

che Tätigkeit ist, die weder der Funktion der Gesetzgebung noch jener der Gerichtsbarkeit entspricht.¹⁸

Im Gegensatz zur oben behandelten dynamischen Steuerung der Staatstätigkeit ist die Regierung im Bereich der Verwaltung als Gesetzesvollzug¹⁹ als oberstes weisungsberechtigtes Verwaltungsorgan rein vollziehend tätig. Während die unteren Verwaltungsorgane regelmässig weisungsabhängig²⁰, also an Verhaltensanordnungen gebunden sind, ist die Regierung als oberstes Organ selbst nicht weisungsgebunden.²¹ Weisungsfrei sind Amtsstellen allerdings, soweit ihnen ein Geschäft zur selbstständigen Erledigung übertragen ist²², wobei stets ein Rechtszug an die Regierung gegeben ist (Art. 78 Abs. 2 LV). Verfassungskonform ist freilich auch die Einrichtung weisungsfreier Verwaltungsorgane aufgrund von vorrangigem EWR-Recht.²³ Letztlich dienen die Weisungsbindung²⁴ und der Rechtszug an die Regierung staatsrechtlich der demokratischen Legitimation der Verwaltung, die von der dem Landtag verantwortlichen Regierung gesteuert wird (Art. 78 Abs. 1 LV).

Die eigentliche Tätigkeit der Regierung als Staatsleitung und Verwaltung, die «Geschäftsbehandlung», ist in Art. 83 LV angesprochen. Gemeint ist damit und ebenso mit dem des Öfteren in der Verfassung angesprochenen «Geschäft» (etwa in Art. 78 Abs. 2 LV) eine Aufgabenerfüllung im weiten Sinn, also die Beratung und Beschlussfassung oder Entscheidung zu einem Gegenstand²⁵ sowie auch etwa Vorarbeiten wie Sachverhaltsabklärungen²⁶. Konkret äussert sich das Verwaltungshandeln typischerweise in der Form der Verfügung oder Entscheidung als

18 Häfelin, Ulrich / Müller, Georg / Uhlmann, Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, Rn. 10.

19 Vgl. Heun, Werner, Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 2012, S. 149.

20 Siehe zu den Ausnahmen Bussjäger, Fn. 5, Rn. 46.

21 Kley, Fn. 16, S. 115.

22 Zum fehlenden Anwendungsfall des Art. 36 Abs. 2 RVOG siehe Bussjäger, Fn. 5, Rn. 48–52.

23 Bussjäger, Fn. 5, Rn. 63.

24 Bussjäger, Fn. 5, Rn. 46.

25 Vgl. Bussjäger, Peter, Art. 83 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 19. Dezember 2017, zuletzt abgerufen am: 11. Juni 2021), Rn. 8.

26 Vgl. Bussjäger, Fn. 5, Rn. 101.

einem an die Einzelperson gerichteten Hoheitsakt des ius imperii zur verbindlichen rechtsgestaltenden oder rechtsfeststellenden Ordnung von einzelnen Angelegenheiten.²⁷

IV. Regierungsprinzipien

Die Verfassung kennt seit 1921 drei Regierungsprinzipien: das Kollegialprinzip (A), das Präsidialprinzip (B) und das Ressortprinzip (C). In der historischen Entwicklung des Verfassungsrechts und der Ausdifferenzierung der Landesverwaltung ist zudem die ursprüngliche verfassungsrechtliche Konzeption der Regierung als einziger Verwaltungsbehörde, die ebenfalls unter das Kollegialprinzip subsumiert wird, wichtig.

A. Kollegialprinzip

Verfassungsrechtlich steht das Kollegialprinzip an erster Stelle der Regierungsprinzipien. Die Regierungsmitglieder sind in erster Linie Mitglieder des Kollegiums und erst in zweiter Linie Leiter eines Ministeriums mit den entsprechenden Aufgaben.²⁸ Die Verfassung von 1921 sah ursprünglich nur die kollegiale Erledigung aller Geschäfte vor (Art. 78 i.V.m. Art. 94 LV i.d. urspr. F. von LGBL. 1921 Nr. 15).²⁹ Das Kollegialprinzip war dabei eine Neuschöpfung der Landesverfassung von 1921.³⁰ Gemäss der Konstitutionellen Verfassung von 1862 und dem ihr zugrunde liegenden monarchischen Prinzip³¹ kam noch alle Staatsgewalt, also gerade die Regierung bzw. Verwaltung, allein dem Fürsten zu (§ 2 Abs. 1 KonV³²), während die als «Regierung» bezeichnete Verwaltungs-

27 Kley, Fn. 16, S. 112.

28 Wille, Fn. 6, S. 560.

29 Wille, Fn. 6, S. 557.

30 Vgl. Marxer, Otto Ludwig, *Die Organisation der obersten Staatsorgane in Liechtenstein*, Innsbruck 1924, S. 67.

31 Vgl. Frotscher, Werner, *Monarchisches Prinzip*, in: Cordes et al. (Hrsg.), *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Bd. III, 2. Aufl., Berlin 2016, Sp. 1592–1594.

32 Konstitutionelle Verfassung vom 26. September 1862; LI LA SgRV 1862/5; zitiert nach: <https://www.e-archiv.li/D42357> (zuletzt abgerufen am 12. Juni 2021).

behörde diese Regierungsgewalt lediglich als Bedienstete des Fürsten ausübt (§ 27 KonV)³³.

Nach dem Kollegialprinzip wird die Regierung als Kollektivorgan oder Gesamtorgan³⁴ verstanden, das als Einheit berät und Beschlüsse fasst (Art. 90 Abs. 1 LV). Die Kollegialgeschäfte haben gesetzmässig Vorrang vor den anderen Verpflichtungen der Regierungsmitglieder (Art. 14 RVOG³⁵). Zudem haben die einzelnen Regierungsmitglieder regelmässig die Pflicht, Entscheidungen der Kollegialregierung in der Öffentlichkeit zu vertreten (Art. 13 Abs. 1 RVOG), unabhängig von ihrer persönlichen Meinung zu den einzelnen Entscheidungen.

Als Teil des Kollegialprinzips und gewissermassen als Vollendung der eigenständigen und dominanten Stellung der Regierung im liechtensteinischen Verfassungsstaat ab dem Jahr 1921 trat der Aspekt der Regierung als «eigentliche[r] und einzige[r] Verwaltungsbehörde»³⁶ im Land gemäss Art. 78 LV i. d. urspr. F. hinzu. Diese Verfassungsbestimmung sprach der Regierung die gesamte Landesverwaltung zu, mit Ausnahme der Schulangelegenheiten, die allerdings dem der Regierung neben-, aber nicht untergeordneten Landesschulrat zukam (Art. 16 Abs. 7 LV i. d. urspr. F.). Konsequenterweise stellte der Staatsgerichtshof Anfang der 1960er-Jahre fest, dass alle bestehenden Verwaltungseinheiten keine Behörden, sondern nur Hilfsorgane der allein verwaltenden Regierung sein konnten.³⁷

B. Präsidialprinzip

Wenn auch so im Verfassungstext nicht explizit benannt, stand das *Präsidialprinzip*³⁸ in der Geschichte der Regierung als Staatsorgan lange Zeit

33 Beck, Cyrus, Der Vorbehalt des Gesetzes der liechtensteinischen konstitutionellen Verfassung von 1862 und die Rechtsetzungspraxis im Lichte der Formel «Freiheit und Eigentum», Luzern 2015, S. 100.

34 M. w. N. Wille, Fn. 6, S. 560.

35 Gesetz vom 19. September 2012 über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG), LGBL 2012 Nr. 348 LR 172.011.

36 Pappermann, Fn. 9, S. 49 mit Verweis auf Marxer, Fn. 30, S. 66.

37 StGH 1961/2 (= ELG 1962–1966, 182).

38 Vgl. Allgäuer, Thomas, Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, LPS 13, Vaduz 1989, S. 77; vgl. Raton, Pierre, Liechtenstein. Staat und Geschichte, Vaduz 1969, S. 129.

faktisch im Vordergrund. Der Regierungschef und sein Stellvertreter wurden vom Fürsten auf Vorschlag des Landtages ernannt (Art. 79 Abs. 1 LV i.d. urspr. F.), während die Regierungsräte explizit vom Landtag gewählt und vom Fürsten nur bestätigt wurden (Art. 79 Abs. 2 LV i.d. urspr. F.), was auf ihr geringeres politisches Gewicht verwies. Die Amtszeit des Regierungschefs und seines Stellvertreters betrug bis in die 1960er-Jahre sechs Jahre, was deren Stellung gegenüber dem Landtag stärkte, während die Amtszeit der zwei Regierungsräte und ihrer Stellvertreter analog dem Landtag nur vier Jahre betrug (Art. 79 Abs. 4 LV i.d. urspr. F.). Bis 1933 war nur der Regierungschef vollamtlich tätig, seither auch sein Stellvertreter³⁹, wohingegen die Regierungsräte erst seit 2013 zwingend im Vollamt beschäftigt sind (Art. 4 Abs. 2 RVOG). Bis ins Jahr 1971 nahm nur der Regierungschef an Landtagssitzungen teil und bis 1993 kam dem Regierungschef neben den Schlüsselressorts Präsidium und Finanzen stets auch das Ressort Äusseres zu.⁴⁰

Schon Art. 83 LV i.d. urspr. F. wies auf die herausragende Stellung des Regierungschefs hin, indem nur ein äusserst schmaler Verwaltungsaufbau⁴¹ mit lediglich einer Handvoll Beamter und ein paar bestellten Fachleuten vorgesehen war, der dem vollamtlichen Regierungschef bei der Besorgung sämtlicher Verwaltungsaufgaben⁴² (Art. 78 LV i.d. urspr. F.) behilflich war. Schliesslich wurde im ersten Jahr nach Inkrafttreten der Verfassung noch die alte Praxis der separaten geführten und dem Regierungschef vorbehaltenen, geheimen Präsidialakten aus konstitutionellen Zeiten weitergeführt.⁴³ Trotz der zunehmenden Relativierung des Präsidialprinzips in der Verfassungsentwicklung kommt demselben

39 Vogt, Paul, «Regierung», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), <https://historisches-lexikon.li/Regierung> (Stand: 31. Dezember 2011, zuletzt abgerufen am 22. Januar 2021).

40 Vgl. Vogt, Fn. 39.

41 Bussjäger, Fn. 5, Rn. 98.

42 Bis 1972 waren die Schulangelegenheiten zwar davon ausgenommen, den Vorsitz im Landesschulrat als Leitungs- und Oberaufsichtsbehörde des liechtensteinischen Schulwesens hatte aber freilich ebenfalls der Regierungschef, hierzu Büchel, Donat, «Landesschulrat», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), <https://historisches-lexikon.li/Landesschulrat> (Stand: 31. Dezember 2011, zuletzt abgerufen am 22. Januar 2021).

43 Rechenschafts-Bericht der fürstlichen Regierung an den hohen Landtag erstattet in der Landtagssitzung vom 12. Oktober 1922, I. Teil, Dornbirn 1922, S. 24.

auch nach der aktuellen Verfassungsrechtslage noch eine beträchtliche Bedeutung zu.⁴⁴

C. Ressortprinzip

Schon die ursprüngliche Fassung der Landesverfassung verwies in Art. 84 und 94 Abs. 1 LV i.d.urspr.F. auf das *Ressortprinzip*. Heute kommt der Begriff *Ressort* – mit der Ausnahme von Bezeichnungsänderungen der alten Ressorts – in der gesamten liechtensteinischen Rechtsordnung nur noch in Art. 83 LV vor: «Die Geschäftsbehandlung durch die Regierung ist teils eine kollegiale, teils eine ressortmässige.» Diese ursprünglich in Art. 84 LV enthaltene Bestimmung hatte in den ersten paar Jahrzehnten des neuen liechtensteinischen Verfassungsstaats ab 1921 nur den Sinn, die vorbereitende Behandlung von Geschäften durch einzelne Regierungsmitglieder festzuschreiben (Art. 94 LV i.d.urspr.F.).⁴⁵

Die heute geltende Verfassungslage wurde durch die Verfassungsrevision von 1965⁴⁶ geschaffen, womit das Ressortprinzip zulasten des Kollegialprinzips aufgewertet wurde. Der neue Art. 90 Abs. 1 Satz 2 LV sieht nun die Möglichkeit vor, *bestimmte minder wichtige Geschäfte* gesetzlich den ressortmässig zuständigen Regierungsmitgliedern zur *selbstständigen Erledigung* zu übertragen. Die Absicht hinter dieser Weiterentwicklung des Ressortprinzips war zweifelsohne, die Kollegialregierung von gewissen Einzelaufgaben zu entlasten und ihr vermehrt die Konzentration auf die zentralen Regierungsfunktionen, also die oben angesprochene dynamische Steuerung, zu ermöglichen.⁴⁷

Die jüngste Weiterentwicklung des Ressortprinzips datiert aus dem Jahr 2012, als ein eigentliches Ministerialsystem eingerichtet wurde. Diese Ministerien sind nun gesetzlich im RVOG festgeschrieben, also erlassrechtlich stabilisiert, sodass der Regierung zwar noch die Kombi-

44 Siehe dazu unten V.B.

45 Wille, Fn. 6, S. 557.

46 Verfassungsgesetz vom 3. Februar 1965 betreffend die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1965 Nr. 22.

47 Vgl. StGH 1979/5 (= LES 1980/81, 113) mit Bezug auf Art. 78 Abs. 2 LV in der bis heute gültigen Fassung gemäss Verfassungsgesetz vom 28. Dezember 1963 betreffend die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1964 Nr. 10.

nation der fünf Schwerpunktressorts (Ministerien) mit den sechs Geschäftsbereichen und die Zuteilung an das jeweilige Regierungsmitglied zukommt⁴⁸, nicht mehr jedoch die freie Gestaltung der Ressorts gemäss Art. 91 LV, wie es der Praxis in früheren Zeiten entsprach.⁴⁹

V. Kompetenzzuweisung nach der Verfassung

Behördenorganisation
in Liechtenstein gegliedert
nach Kompetenznormen

Kollegialregierung
(Art. 78 Abs. 1 LV)

Regierungschef
(Art. 85 etc. LV)

Regierungsmitglieder
(Art. 90 Abs. 1 LV)

Stabsstellen
(Art. 78 Abs. 2 LV)

Ministerien

Amtsperson
(Art. 78 Abs. 2 LV)

Stabsstellen
(Art. 78 Abs. 2 LV)

Ämter
(Art. 78 Abs. 2 LV)

Besondere
Kommissionen
(Art. 78 Abs. 2 LV)

Landesinstitute
(Art. 78 Abs. 4 LV)

Darstellung: Cyrus Beck

A. Regierung

1. Kollegialregierung

Die Kollegialregierung besorgt die *gesamte* Landesverwaltung (Art. 78 Abs. 1 LV), ihr kommen als Kollektivorgan alle *wichtigeren* Geschäfte zu, über die sie als Einheit berät und Beschlüsse fasst (Art. 90 Abs. 1 LV). Die Regierung ist verfassungsrechtlich nach wie vor *die* Verwaltungsbe-

48 Faktisch dürften Kombination und Zuteilung bereits in den Koalitionsverhandlungen vor der ersten Regierungssitzung erfolgen, vgl. hierzu den Koalitionsvertrag 2021: https://vu-online.li/application/files/3716/1660/9802/Koalitionsvertrag_2021-2025_final.pdf (zuletzt abgerufen am 21. Juni 2021).

49 Vgl. BuA Nr. 24/2012, Fn. 15, S. 18; vgl. Pappermann, Fn. 9, S. 63.

hörde, was sich auch programmaticisch daran zeigt, dass die Landesverfassung alle staatlichen Verwaltungstätigkeiten im VII. Hauptstück unter dem Titel «Von der Regierung» zusammenfasst.⁵⁰ Die wichtigeren Geschäfte umfassen jede Art von Regierungs- und Verwaltungskompetenzen, sodass eine Annäherung der konkreten Kompetenzen der Kollegialregierung sinnvollerweise negativ, anhand der erfolgten Delegierungen von Geschäften insbesondere an einzelne Regierungsmitglieder⁵¹ sowie Ämter⁵² und besondere Kommissionen⁵³ erfolgt.

2. Stabsstellen der Kollegialregierung

Die früher herrschende uneinheitliche Begrifflichkeit – so gab es zum Beispiel auch noch sogenannte «Dienststellen» – wurde mit der Revision der Verwaltungsorganisation im Jahr 2012 beseitigt. Der Begriff *Amtsstellen* bezieht sich nun klar auf *Stabsstellen der Kollegialregierung* und *Stabsstellen der Ministerien* sowie auf Ämter (Art. 25 Abs. 1 RVOG).

Die Stabsstellen der Kollegialregierung sind per Gesetz der Regierungssekretär (Art. 26 Abs. 1 lit. a RVOG) und die Regierungskanzlei (Art. 26 Abs. 1 lit. b RVOG). Hinzutreten können auf Regierungsbeschluss weitere Stabsstellen⁵⁴ (Art. 26 Abs. 1 lit. c RVOG). Diese Stabsstellen sind unmittelbar der Kollegialregierung unterstellt, während die laufende Aufsicht, also die Überwachung der alltäglichen Verwaltungstätigkeit,⁵⁵ vom Regierungschef ausgeübt wird (Art. 26 Abs. 2 RVOG).

Gemäss Art. 78 Abs. 2 LV können *Amtsstellen* per Gesetz oder gesetzlicher Ermächtigung bestimmte Geschäfte zur selbstständigen Erledigung übertragen werden. Einzelne selbstständige Verwaltungskompetenzen von Regierungssekretär und Regierungskanzlei ergeben sich schon seit langer Zeit aus Gesetzen und Verordnungen: so etwa die amtliche Beglaubigung unter anderem von Unterschriften in «öffentlich-rechtlichen Sachen» durch den Regierungssekretär (Art. 81 Abs. 4 lit. d

50 Bussjäger, Fn. 5, Rn. 17.

51 Siehe dazu unten V.C.

52 Siehe dazu unten V.E.2.

53 Siehe dazu unten V.E.3.

54 Aktuell bestehen keine weiteren Stabsstellen der Kollegialregierung.

55 Vgl. Bussjäger, Fn. 11, Rn. 11. Zum Begriff «laufend» bereits Nawiasky, Fn. 9, S. 27.

Rechtssicherungs-Ordnung⁵⁶⁾ oder die Bewilligung von öffentlichen Veranstaltungen, die behördliche Massnahmen, wie zum Beispiel die Sperrung von Strassen, oder Kontrollen zum Beispiel technischer oder gesundheitspolizeilicher Art verlangen, durch die Regierungskanzlei (§ 1 Abs. 1 Verordnung über die Erteilung von Aufführungsbewilligungen⁵⁷⁾).

B. Regierungschef

Noch heute kommen im Sinne des Präsidialprinzips einige Verwaltungskompetenzen und insbesondere weitere Kompetenzen nur dem Regierungschef zu: die Gegenziehnung der Gesetze (Art. 65 Abs. 1 LV⁵⁸), der sonstigen Erlasse und Verordnungen (Art. 85 LV) und Resolutionen des Landesfürsten (86 Abs. 2 LV); der Vorsitz in der Regierung (Art. 85 LV); der Stichentscheid bei Beschlüssen der Kollegialregierung (Art. 81 LV); die Repräsentation des Fürsten bei öffentlichen Feierlichkeiten (Art. 85 LV); die Berichterstattung an den Fürsten (Art. 86 Abs. 1 LV); die Leistung des Diensteides in die Hände des Landesfürsten und die Entgegennahme der Eidesleistung der Regierungsmitglieder und der Staatsangestellten (Art. 87 LV); die Unterzeichnung der kollegial entschiedenen Erlasse und Verfügungen (Art. 89 LV); die Überwachung des Geschäftsgangs in der Regierung (Art. 89 LV) und die Vollziehung der Regierungsbeschlüsse sowie gegebenenfalls Nichtvollziehung eines Beschlusses wegen Rechtswidrigkeit und Anzeige darüber an den Verwaltungsgerichtshof (Art. 90 Abs. 3 LV).⁵⁹ Deklarativ bestimmt schliesslich Art. 4 Abs. 3 RVOG: «Der Regierungschef hat aufgrund der Verfassung eine besondere Stellung und verfügt über besondere Befugnisse.»⁶⁰

56 Rechtssicherungs-Ordnung vom 9. Februar 1923, LGBl. 1923 Nr. 8 LR 283.0.

57 Verordnung vom 23. März 1950 über die Erteilung von Aufführungsbewilligungen, LGBl. 1950 Nr. 11 LR 935.101.2.

58 Wobei als Ausnahme Art. 65 Abs. 1 LV die Gegenziehnung der Gesetze auch durch den Stellvertreter des Regierungschefs zulässt.

59 Vgl. *Bussjäger, Peter*, Art. 79 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 28. November 2017, zuletzt abgerufen am: 22. Januar 2021), Rn. 21.

60 *Bussjäger*, Fn. 59, Rn. 24.

C. Regierungsmitglieder

1. Delegationsnorm

Gemäss der geltenden Verfassungsbestimmung aus dem Jahr 1965⁶¹ gilt zwar nach wie vor, dass «[a]lle wichtigeren» Angelegenheiten von der Kollegialregierung beraten und beschlossen werden müssen. Nun können aber explizit «[b]estimmte minder wichtige» Geschäfte durch Gesetz dem ressortmässig zuständigen Regierungsmitglied zur selbstständigen Erledigung übertragen werden (Art. 90 Abs. 1 LV).

An dieser Bestimmung zeigt sich in mehrreli Hinsicht, dass das Kollegialprinzip verfassungsmässig weiterhin im Vordergrund stehen soll. So ist als Rechtsgrundlage stets ein formelles Gesetz vorgesehen und nicht eine Übertragung von Aufgaben an ein Regierungsmitglied durch die Kollegialregierung etwa aufgrund eines Regierungsbeschlusses.⁶² Im Weiteren dürfen Geschäfte nicht auf irgendein Regierungsmitglied, sondern nur auf das nach der Geschäftsverteilung, also ressortmässig, zuständige Regierungsmitglied übertragen werden. Diese Geschäftsverteilung wiederum erfolgt zu Beginn einer Amtsperiode (Art. 91 LV) aufgrund eines Regierungsbeschlusses und wird heutzutage durch den Internetauftritt der Regierung⁶³ allgemein ersichtlich.⁶⁴ Schliesslich dürfen nur *bestimmte*, also quantitativ umgrenzte, und *minder wichtige*, also qualitativ umgrenzte, Geschäfte delegiert werden, wobei Verwaltungsstreitsachen explizit als Beispiel einer wichtigeren Angelegenheit genannt werden (Art. 90 Abs. 1 LV).

Es stellt sich die Frage, wie der Begriff *minder wichtige* Geschäfte bzw. Entscheidungen auszulegen ist. Den Materialien zum diesbezüglich vergleichbaren⁶⁵ Art. 78 Abs. 2 LV sind drei Kriterien zu entnehmen,

61 Verfassungsgesetz vom 3. Februar 1965 betreffend die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBL. 1965 Nr. 22.

62 Vgl. *Bussjäger, Peter*, Art. 90 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 13. Juli 2018, zuletzt abgerufen am: 17. Februar 2021), Rn. 9.

63 Siehe <https://www.regierung.li> (zuletzt abgerufen am: 19. Juli 2021).

64 *Bussjäger, Peter*, Art. 91 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 20. Dezember 2018, zuletzt abgerufen am: 17. Februar 2021), Rn. 9 f.

65 Kommissionsbericht vom 15. Januar 1965, S. 569, in: Landtags-Protokolle 1964 Band II (Sitzung vom 3. Februar 1965). Zudem erwähnt der BuA vom 8. November

die auf minder wichtige Geschäfte verweisen, nicht aber kumulativ erfüllt sein müssen:

- serienmässige Entscheidungen oder
- Entscheidungen von geringerer Tragweite oder
- Entscheidungen, für die besondere Sachkenntnisse notwendig sind.⁶⁶

Eine sprachlich-grammatikalische Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs *minder wichtige Geschäfte* bzw. Entscheidungen mithilfe dieser drei Kriterien führt zum Ergebnis, dass zum Ersten Geschäfte gemeint sind, die in grosser Zahl auftreten, wie es bei operativen Verwaltungsgeschäften nicht selten der Fall ist⁶⁷. Zum Zweiten sind mit Geschäften von geringer Tragweite Geschäfte gemeint, die typischerweise der operativen Verwaltung zukommen und keine politische Bedeutung haben.⁶⁸ Schliesslich zielt auch das dritte Kriterium offenkundig auf die operativ tätige Fachverwaltung mit besonderen Kenntnissen ab (vgl. Art. 83 LV i. d. urspr. F.).

Vor allem dieses letzte Kriterium steht in einem modernen professionellen und spezialisierten Verwaltungsumfeld in einem Spannungsverhältnis zum Kollegialprinzip, weil die in erster Linie politisch berufenen Regierungsmitglieder regelmässig nicht über die nötigen besonderen Sachkenntnisse verfügen, sodass auch häufig eine Delegation von wichtigeren, also nicht minder wichtigen, Verwaltungsgeschäften möglich wäre.

1963 über die Erlassung eines Verfassungsgesetzes betreffend die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921, S. 12 (noch vor Erlass des neuen Art. 90 Abs. 1 LV im Jahr 1965) explizit «Regierungsmitglieder» (als Amtspersonen) als Adressaten von Delegationen nach Art. 78 Abs. 2 LV.

66 BuA vom 8. November 1963, Fn. 65, S. 13.

67 Im Bereich des Grundbuch- und Handelsregisters zum Beispiel fallen jährlich tausende (Grundbuch) bzw. zehntausende (Handelsregister) Geschäfte an (*Regierung des Fürstentums Liechtenstein*, Landtag, Regierung und Gerichte 2020. Bericht des Landtages. Rechenschaftsbericht der Regierung an den Hohen Landtag. Berichte der Gerichte. Landesrechnung, Vaduz 2021, S. 141 f.).

68 Vgl. BuA Nr. 24/2012, Fn. 15, S. 54 f.; vgl. BuA Nr. 85/2012 vom 28. August 2012 zu den anlässlich der ersten Lesung betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG) sowie die Abänderung des Pensionsversicherungsgesetzes für das Staatspersonal aufgeworfenen Fragen, S. 26.

2. Praxis

Insgesamt sind aktuell in der liechtensteinischen Rechtsordnung nur in ein paar Dutzend Erlassen und in wenigen internationalen Verträgen Delegierungen von Geschäften an einzelne Regierungsmitglieder zu finden. Nach Ressorts (Geschäftsbereichen) aufgeteilt fallen am meisten Delegierungen auf die Regierungsmitglieder mit den Geschäftsbereichen Inneres sowie Justiz, gefolgt von Präsidiales und Finanzen. Ähnlich häufig sind Delegierungen an alle Regierungsmitglieder in je ihren Bereichen – z.B. in der Personalführung – zu finden. Nur vereinzelt finden sich Delegierungen an die Geschäftsbereiche bzw. Ministerien Gesellschaft, Bildung, Umwelt, Äusseres sowie Wirtschaft.

Eine erste Delegation hat schon der Verfassungsgeber selbst getroffen, indem Art. 96 Abs. 1 LV bestimmt, dass das für den Geschäftsbereich Justiz (Art. 18 Abs. 2 RVOG) zuständige Regierungsmitglied Sitz und Stimme im sogenannten Richterauswahlremium hat.

In *quantitativer* Hinsicht hält sich das Delegieren von bestimmten Geschäften in engen Grenzen und es findet keine Aushöhlung der Kompetenzen der Kollegialregierung durch den Gesetzgeber bzw. Verfassungsgeber statt.⁶⁹

In *qualitativer* Hinsicht – also mit Blick auf den Begriff der *mindesten wichtigen Geschäfte* – scheinen insbesondere die folgenden Delegierungen unproblematisch:

- Vereidigung von Bereitschaftspolizisten nach Art. 16b Abs. 3 BPolV⁷⁰
- Unverzügliche Stellungnahme zu Zusatzfragen im Rahmen von Kleinen Anfragen im Landtag nach Art. 9 Abs. 2 GVVKG⁷¹
- Entscheidung über die Organisation des Arbeitsablaufs bei der Vorbereitung von Regierungsanträgen nach Art. 5 Abs. 2 Geschäftsordnung der Regierung⁷²

69 Vgl. Bussjäger, Fn. 62 , Rn. 15.

70 Verordnung vom 16. Dezember 2003 über die Bereitschaftspolizei (BPolV), LGBL. 2003 Nr. 274 LR 143.014.

71 Gesetz vom 12. März 2003 über den Geschäftsverkehr des Landtages mit der Regierung und die Kontrolle der Staatsverwaltung (Geschäftsverkehrs- und Verwaltungskontrollgesetz; GVVKG), LGBL. 2003 Nr. 108 LR 172.012.

72 Verordnung vom 8. Februar 1994 über die Geschäftsordnung der Regierung, LGBL. 1994 Nr. 14 LR 172.101.1.

- Zurverfügungstellung des Sekretariats für das Richterauswahlremium und dessen Vorsitzenden durch die Justizministerin oder den Justizminister nach Art. 10 Geschäftsordnung des Richterauswahlremiums⁷³
- Durchführung des Mitarbeitergesprächs und der -beurteilung bei Amtsstellenleitern und direkt unterstellten Staatsangestellten nach Art. 49 Abs. 4 lit. b StPG⁷⁴
- Entscheidung über einmalige Besoldungszulagen über höchstens 3000 Franken für die Erfüllung zusätzlicher, ausserordentlicher Aufgaben durch Angestellte mit Führungsfunktion nach Art. 20c^{bis} Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 lit. a BesV⁷⁵
- Teilnahme mit beratender Stimme an den Sitzungen des Strategierats der Stiftung «Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe» nach Art. 6 Abs. 2 LAKG⁷⁶
- Beantwortung formloser Anfragen und die Behandlung von Gesuchen um Einsicht in Unterlagen zu Geschäften der Regierung oder zu Geschäften, die von einer Behörde im Auftrag der Regierung vorbereitet werden, nach Art. 1 Abs. 2 bzw. Art. 5 Abs. 3 Informationsverordnung⁷⁷.

Diese Beispiele sind entweder serienmässige Entscheidungen oder Geschäfte von geringer Tragweite, sind demnach eigentliche operative Verwaltungsgeschäfte, oder erfordern besondere Sachkenntnisse in concreto.

Zumindest verfassungsrechtlich problematisch, wenn nicht gar verfassungswidrig, dürften hingegen insbesondere die folgenden Delegierungen sein:

73 Geschäftsordnung des Richterauswahlremiums vom 29. Juni 2015, LGBL. 2015 Nr. 201 LR 173.011.1.

74 Gesetz vom 24. April 2008 über das Dienstverhältnis des Staatspersonals (Staatspersonalgesetz; StPG), LGBL. 2008 Nr. 144 LR 174.11.

75 Besoldungsverordnung (BesV) vom 7. September 2004, LGBL. 2004 Nr. 198 LR 174.120.

76 Gesetz vom 30. Juni 2010 über die Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe (LAKG), LGBL. 2010 Nr. 243 LR 813.2.

77 Verordnung vom 19. Oktober 1999 zum Informationsgesetz (Informationsverordnung), LGBL. 1999 Nr. 206 LR 172.015.1.

- Aufsicht über die Landespolizei nach Art. 9 Abs. 1 PolG⁷⁸
- Anordnungen und Entscheidungen in der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof nach Art. 5 Abs. 1 etc. ZIGG⁷⁹
- Bewilligungen durch den Regierungschef in Steuersachen nach Art. 17 Abs. 2 und 4 sowie Art. 18 Abs. 1 SteAHG⁸⁰ und Art. 17 Abs. 2 und 4 sowie Art. 18 AHG-USA⁸¹
- Ersuchen um Gewährung von Hilfeleistungen bei ausländischen Staaten im Rahmen des Bevölkerungsschutzes nach Art. 8 BSchG⁸²
- Organisation und Führung des Landesführungsstabs nach Art. 3 Abs. 2 BSchV⁸³.

Diese Fälle betreffen politische Geschäfte und gerade nicht operative Verwaltungsangelegenheiten von geringerer Tragweite. Auch von *seriösen* Geschäften kann hierbei nicht gesprochen werden. Es blieben also nur die *besonderen Sachkenntnisse*, die aber in diesen politisch zu beaufsichtigenden, koordinierenden und steuernden Bereichen gerade bei der Kollegialregierung als Gesamtorgan vorauszusetzen sind. Die Begründung der Regierung für die Delegierung an ein Regierungsmitglied nach Art. 8 BSchG, es könne «im Ereignisfall hinderlich sein, zur Anforderung internationaler Hilfe einen Beschluss der Kollegialregierung erwirken zu müssen»⁸⁴, entspricht nicht der ratio von Art. 90 Abs. 1 LV.

78 Gesetz vom 21. Juni 1989 über die Landespolizei (Polizeigesetz; PolG), LGBL. 1989 Nr. 48 LR 143.0.

79 Gesetz vom 20. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und anderen Internationalen Gerichten (ZIGG), LGBL. 2004 Nr. 268 LR 352.

80 Gesetz vom 30. Juni 2010 über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz; SteAHG), LGBL. 2010 Nr. 246 LR 353.

81 Gesetz vom 16. September 2009 über die Amtshilfe in Steuersachen mit den Vereinigten Staaten von Amerika (Steueramtshilfegesetz-USA; AHG-USA), LGBL. 2009 Nr. 303 LR 359.131.1.

82 Gesetz vom 26. April 2007 über den Schutz der Bevölkerung (Bevölkerungsschutzgesetz; BSchG), LGBL. 2007 Nr. 139 LR 521.

83 Bevölkerungsschutzverordnung (BSchV) vom 29. November 2016, LGBL. 2016 Nr. 426 LR 521.1.

84 BuA Nr. 59/2016 vom Mai 2016 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Schutz der Bevölkerung (Bevölkerungsschutzgesetz; BSchG), S. 25.

D. Ministerialsystem

1. Grundsatz

Die Landesverfassung macht keine Vorgaben zu Anzahl und Ausgestaltung von Ressorts. Im Gegensatz etwa zum deutschen Grundgesetz – nach dem immerhin die Ämter des Verteidigungsministers (Art. 65a Abs. 1 GG), des Justizministers (Art. 96 Abs. 2 GG) und des Finanzministers (Art. 112 GG) und folglich die entsprechenden Ministerien verfassungsrechtlich vorgeschrieben sind, während die Schaffung weiterer Ministerien im Ermessen des Bundeskanzlers liegt⁸⁵ – bestimmt Art. 18 Abs. 1 RVOG auf Gesetzesstufe fünf fix vorgesehene Ministerien bzw. Schwerpunktressorts⁸⁶ (Präsidiales und Finanzen, Äusseres, Gesellschaft, Inneres, Infrastruktur) und Art. 18 Abs. 2 RVOG sechs flexibel den Ministerien zuteilbare Geschäftsbereiche (Wirtschaft, Justiz, Bildung, Umwelt, Sport, Kultur).

Die Ministerien sind eigentliche Ressorts (vgl. Art. 83 LV) und mithin keine Behörden, sondern eben Wirkungsbereiche, ein administrativer Hilfsapparat⁸⁷, der jeweils zuständigen Minister oder Ministerinnen⁸⁸, die dieselben leiten (Art. 21 Abs. 1 RVOG). Sie umfassen so die im Anhang 2 zur RVOV⁸⁹ aufgelisteten Amtsstellen, besonderen Kommissionen, öffentlich-rechtlichen Verbandspersonen und sonstigen öffentlichen Unternehmen. Mit Ausnahme des Ministeriums für Präsidiales und Finanzen, das gesetzmässig dem Regierungschef zukommt, erfolgt die Zuteilung der Ministerien und Geschäftsbereiche an die Regierungsmitglieder gemäss Gesetz mittels Regierungsbeschluss (Art. 18 Abs. 3 RVOG).

2. Stabsstellen der Ministerien

Als eine Form von Amtsstellen umfassen die Stabsstellen der Ministerien (Art. 25 Abs. 1 lit. b RVOG) die Generalsekretariate als eigentliche Zentren der Ministerien und weitere Stabsstellen (Art. 30 RVOG). Die Generalsekretariate sind keine Hierarchiestufe zwischen Regierungsmi-

85 Vgl. *Heun*, Fn. 19, S. 155.

86 BuA Nr. 24/2012, Fn. 15, S. 16.

87 *Bussjäger*, Fn. 5, Rn. 56.

88 BuA Nr. 85/2012, Fn. 68, S. 11 f.

89 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 28. März 2013, LGBl. 2013 Nr. 163 LR 172.011.1.

glied (Minister) und Landesverwaltung, sondern haben lediglich eine unterstützende Funktion für die Ministerien bzw. die Minister.⁹⁰ Kompetenzen zur selbstständigen Erledigung von Geschäften haben die Generalsekretariate insofern, als aufgrund eines Gesetzes oder einer gesetzlichen Ermächtigung eine Delegierung im Sinne von Art. 78 Abs. 2 LV besteht. Die Delegierung «weiterer Aufgaben» des jeweils zuständigen Regierungsmitglieds gemäss Art. 32 lit. f RVOG betrifft hingegen keine selbstständigen Erledigungen, da die Delegierung eines Geschäfts gemäss Art. 90 Abs. 1 LV an einen Minister eine monokratische Zuständigkeit bewirkt⁹¹.

E. Landesverwaltung im Ministerialsystem

1. Ausdifferenzierung

Wenn auch bis Anfang der 1960er-Jahre der Grundsatz galt, dass nur die Regierung Verwaltungsbehörde mit Verwaltungskompetenzen ist (Art. 78 LV i. d. urspr. F.)⁹², hatte sich faktisch schon vor und nach der Inkraftsetzung der Verfassung von 1921 eine immerhin bescheidene Verwaltungsstruktur ausdifferenziert. Hinzu kamen Hinweise in der Verfassung selbst, dass ein gewisser «Verwaltungsunterbau der Regierung»⁹³ gegeben sein würde (Art. 83 und 108 LV i. d. urspr. F.).⁹⁴

Verfassungsrechtlich nachvollzogen wurde diese Ausdifferenzierung im Nachgang zu einem von der Regierung eingeholten Gutachten des Staatsgerichtshofs⁹⁵ im Jahr 1963 durch die Erweiterung des Art. 78 LV i. d. urspr. F. um drei weitere Absätze: Neu konnten aufgrund eines Gesetzes oder einer gesetzlichen Ermächtigung Geschäfte einzelnen Amtspersonen⁹⁶, Amtsstellen oder besonderen Kommissionen zur selbstständigen Erledigung übertragen werden (Art. 1 Abs. 2 Verfas-

90 BuA Nr. 24/2012, Fn. 15, S. 44.

91 *Bussjäger*, Fn. 62, Rn. 23.

92 Siehe dazu oben IV.A. in fine.

93 *Kieber*, Fn. 7, S. 323.

94 Vgl. *Bussjäger*, Fn. 5, Rn. 98.

95 StGH 1961/2 (= ELG 1962–1966, 179–184).

96 Dies sind Verwaltungsorgane, unabhängig von ihrer Bestellungsform, mit spezifischen Aufgaben, wie zum Beispiel der oder die Datenschutzbeauftragte (*Bussjäger*, Fn. 5, Rn. 107).

sungsgesetz⁹⁷). Zudem konnten aufgrund eines Gesetzes besondere Kommissionen als Beschwerdeinstanz anstelle der Regierung eingesetzt werden (Art. 1 Abs. 3 Verfassungsgesetz) und es konnten aufgrund eines Gesetzes zur Besorgung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Aufgaben besondere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts errichtet werden (Art. 1 Abs. 4 Verfassungsgesetz).

2. Ämter

Der soeben dargelegte revidierte Verfassungsartikel zur Delegation von Verwaltungsaufgaben an Verwaltungsstellen ist bis heute in Geltung geblieben. Auf der Grundlage von Art. 78 Abs. 2 LV normiert Art. 34 RVOG, dass Ämter kompetent sind, Geschäfte zu erledigen, die ihnen aufgrund von Gesetzen, Verordnungen, Regierungsbeschlüssen oder Aufträgen von zuständigen Regierungsmitgliedern übertragen sind. Freilich müssen diese Delegationen dem Legalitätsprinzip genügen, d.h., im Grundsatz muss stets eine formalgesetzliche Grundlage vorliegen. Eine Verordnung genügt als Rechtsgrundlage zur Übertragung von Aufgaben von der Regierung an ein Amt nur, wenn eine einschlägige gesetzliche Ermächtigung vorliegt, die ihrerseits auf *bestimmte Geschäfte* (Art. 78 Abs. 2 LV) abzielt, also keine Blankettdelegation darstellt⁹⁸ und nicht ausgedehnt und inhaltlich unbestimmt Aufgaben überträgt⁹⁹. Keiner gesetzlichen Grundlage bedürfen natürlich übertragene Geschäfte, die keine «selbstständigen Erledigungen» sind, wie etwa Sachverhaltsabklärungen.¹⁰⁰ Dieselben können folglich Regierungsbeschlüsse oder Aufträge von Regierungsmitgliedern zur Grundlage haben.¹⁰¹

97 Verfassungsgesetz vom 28. Dezember 1963 betreffend die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1964 Nr. 10.

98 Vgl. *Kley*, Fn. 16, S. 179.

99 Vgl. *Bussjäger*, Fn. 62, Rn. 9; kryptisch dagegen *Bussjäger*, Fn. 5, Rn. 109, denn Art. 34 RVOG kann in seiner Unbestimmtheit nicht die gesetzliche Delegationsnorm für jede Art von Delegation von Geschäften zur selbstständigen Erledigung an Ämter sein. Vgl. dazu auch die altrechtliche Delegationsnorm Art. 6 Abs. 2 Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Verwaltungsorganisation des Staates, LGBl. 1973 Nr. 41 LR 172.011, die zumindest die Amtsstelle (Regierungskanzlei), die Erlassform (Verordnung) und grob die Materie («Verwaltungsgeschäfte untergeordneter Natur») nannte, sowie StGH 1979/5 (= LES 1980/81, 113), der die Verfassungsmässigkeit dieser Bestimmung mit Bezug auf Art. 78 Abs. 2 LV bejahte.

100 *Bussjäger*, Fn. 5, Rn. 101.

101 Vgl. BuA Nr. 24/2012, Fn. 15, S. 45.

Wie gemäss Art. 90 Abs. 1 LV können auch nach Art. 78 Abs. 2 LV nur *bestimmte*, also quantitativ umgrenzte, Geschäfte delegiert werden. Die letztere Bestimmung grenzt aber die Delegationskompetenz anders als Art. 90 Abs. 1 LV nicht explizit auf «minder wichtige» Geschäfte ein. Systematisch interpretiert muss aber davon ausgegangen werden, dass diese qualitative Umgrenzung ebenso für der Regierung nachgeordnete Verwaltungsbehörden gilt, da andernfalls das verfassungsrechtlich dominierende Kollegialprinzip derart ausgehebelt werden könnte.¹⁰²

Wie oben erläutert¹⁰³, können sogenannte *minder wichtige* Geschäfte nach den drei Kriterien serienmässige Entscheidungen oder Entscheidungen von geringerer Tragweite oder Entscheidungen, für die besondere Sachkenntnisse notwendig sind, beurteilt werden.

In der Praxis zeigt sich in *quantitativer Hinsicht* eine grosse Anzahl an Delegationen in den unterschiedlichsten Erlassen, insbesondere zum Verwaltungsrecht.¹⁰⁴ Wenn auch eine unveröffentlichte Untersuchung aus dem Jahr 2015¹⁰⁵ die immer noch hohe Zahl von 122 Rechtsvorschriften nennt, die die Regierung als Verwaltungsbehörde erster Instanz vorsehen, sind die bearbeiteten Fallzahlen mit 70 bis 80 pro Jahr im Vergleich zu den von den Ämtern bearbeiteten Fallzahlen bescheiden, was zumindest eine erhebliche praktische Relativierung des rechtlichen Kollegialprinzips darstellt.

Qualitativ finden sich durchgehend unproblematische Delegierungen, wie zum Beispiel:

- Anordnen oder Gestatten von Ausnahmen vom Verbot des Umgangs mit spezifisch geschützten Pflanzen- und Tierarten durch das Amt für Umwelt nach Art. 28a Abs. 1 NSchG¹⁰⁶

102 Vgl. Kommissionsbericht, Fn. 65, S. 569; vgl. *Bussjäger*, Fn. 5, Rn. 103.

103 Siehe oben V.C.1.

104 Siehe etwa die Erweiterung von 20 Gesetzen um Delegationsnormen im Jahr 1995 in den LGBL. 1995 Nr. 10 bis Nr. 29 und den einschlägigen BuA Nr. 55/1994 vom 16. August 1994 über die Delegation von Regierungsgeschäften.

105 *Rechtsdienst der Regierung*, Aktualisierung der Daten des Grundlagenpapiers «Verwaltungsreform II» vom 08.11.2012, Vaduz 2015, S. 1.

106 Gesetz vom 23. Mai 1996 zum Schutz von Natur und Landschaft (Naturschutzgesetz; NSchG), LGBL. 1996 Nr. 117 LR 451.0.

- Genehmigung zum Erwerb von Eigentum an inländischen Grundstücken durch das Amt für Justiz nach Art. 9 Abs. 3 lit. b i. V.m. Art. 5 Abs. 1 GVG¹⁰⁷
- Ausstellen von Reisepässen durch das Ausländer- und Passamt nach Art. 26 Abs. 3 HSchG¹⁰⁸.

Diese Kompetenzen zielen zum Teil auf serienmässige Geschäfte und betreffen stets Geschäfte von geringerer Tragweite. Zudem sind jeweils spezifische Fachkenntnisse für diese Geschäfte notwendig, sodass von typisch operativer Verwaltungstätigkeit gesprochen werden kann.

3. Besondere Kommissionen

Neben den einzelnen Amtspersonen und Amtsstellen nennt Art. 78 Abs. 2 LV explizit besondere Kommissionen als Adressaten einer Geschäftsdelegation. Obwohl das Wesen dieser besonderen Kommissionen in der Verfassung nicht und im RVOG nicht detailliert definiert ist, kann davon ausgegangen werden, dass es sich um Kollegialorgane mit Mitgliedern mit diversem Fachwissen (Art. 48 lit. a RVOG) im Nebenamt handelt, die für bestimmte Zwecke eingerichtet sind.¹⁰⁹ Das RVOG unterscheidet die besonderen Kommissionen weiter in Behördenkommissionen zur selbstständigen Erledigung von Geschäften (Art. 46 Abs. 1 lit. a RVOG), ständige beratende Kommissionen (Beiräte) (Art. 46 Abs. 1 lit. b RVOG) und nicht ständige beratende Kommissionen (Art. 46 Abs. 2 RVOG). Den letzteren beiden Arten von beratenden Kommissionen können folglich keine selbstständig zu erledigende Geschäfte übertragen werden.

In der Praxis gibt es in *quantitativer* Hinsicht zurzeit rund 50 besondere Kommissionen (vgl. Anhang 2 zur RVOV). Ähnlich wie schon bei den Ämtern relativiert die beträchtliche Anzahl an besonderen Kommissionen mit der Kompetenz zur selbstständigen Erledigung von Geschäften das Kollegialprinzip in gewisser Weise.

107 Grundverkehrsgesetz (GVG) vom 9. Dezember 1992, LGBL. 1993 Nr. 49 LR 214.11.

108 Heimatschriftengesetz (HSchG) vom 18. Dezember 1985, LGBL. 1986 Nr. 27 LR 153.0.

109 Vgl. *Bussjäger*, Fn. 5, Rn. 111 f.

Als *qualitativ* unproblematische Delegationen sind insbesondere die besonderen Kommissionen mit Prüfungstätigkeiten zu nennen, wie etwa:

- Kompetenzen der Maturakommission zum Entscheid über die Zulassung zu den Maturitätsprüfungen und die Verleihung des Maturitätszeugnisses (Art. 58 Abs. 4 lit. a und b SchulG¹¹⁰)
- Kompetenz der Prüfungskommission für Rechtsanwälte zur Abnahme der Rechtsanwaltsprüfung (Art. 6 Abs. 3 RAG¹¹¹).

Diese Geschäfte können als serienmäßig eingestuft werden und sind zumindest mit Blick auf den Gesamtstaat von geringer Tragweite. Zudem erfordern diese Geschäfte besondere Sachkenntnisse im Sinne einer operativen Verwaltung.

Für die besonderen Kommissionen (Behördenkommissionen) ist allerdings die folgende Delegierung verfassungsrechtlich problematisch:

- Obliegenheiten des Landesführungsstabs bezüglich des Bevölkerungsschutzes in besonderen und ausserordentlichen Lagen, wie etwa der Anordnung der notwendigen Hilfs- und Schutzmassnahmen nach Art. 10 Abs. 1 und 2 BSchG.

Hier liegt kein *serienmässiges* Geschäft vor; zudem ist der Bevölkerungsschutz gerade nicht von *geringerer Tragweite* im Sinne einer operativ tätigen Verwaltung. Die zu treffenden Anordnungen sind zwar durchaus Entscheidungen, die besondere Sachkenntnisse verlangen; die Kollegialregierung könnte diese politischen Entscheidungen aber mit der Hilfe einer rein beratenden Fachkommission treffen.

Allerdings garantiert Art. 78 Abs. 2 LV im Gegensatz zur Delegation nach Art. 90 Abs. 1 LV¹¹² stets den Rechtszug an die Kollegialregierung, wodurch die überkommene Rechtslage der Regierung als einziger Verwaltungsbehörde durchschimmert und womit der heutigen Verfassungsvorgabe, dass es keine Verwaltung gibt, die nicht zumindest der Kontrolle der Regierung unterliegt, Genüge getan wird¹¹³.

110 Schulgesetz (SchulG) vom 15. Dezember 1971, LGBl. 1972 Nr. 7 LR 411.0.

111 Rechtsanwaltsgesetz (RAG) vom 8. November 2013, LGBl. 2013 Nr. 415 LR 173.510.

112 *Bussjäger*, Fn. 62, Rn. 23.

113 *Bussjäger*, Fn. 5, Rn. 117.

VI. Fazit und Überlegungen de constitutione ferenda

Die dargelegte geübte Delegationspraxis zeigt überraschenderweise, dass die Delegation an Regierungsmitglieder gemäss Art. 90 Abs. 1 LV quantitativ verfassungsrechtlich unproblematisch ist, während qualitativ einige verfassungsrechtlich zumindest problematische Delegierungen in der Rechtsmaterie zu finden sind. Die Delegation an Ämter und besondere Kommissionen hingegen ist in praxi quantitativ, meistens nicht aber qualitativ verfassungsrechtlich problematisch, da nur der grosse Umfang an – mit Blick auf eine operativ effiziente Verwaltung nötigen – Delegierungen das Kollegialprinzip relativiert. Man kann diesen Befund in der Formel zusammenfassen: rechtlich zu viel, doch tatsächlich nicht genug.

Erklären lassen sich diese widersprüchlichen Befunde *rechtspolitisch* aus der schon zur Zeit der Schöpfung des revidierten Art. 78 LV beschworenen und seither teilweise in praxi geübten «politischen Einsicht [...]», die Delegation nicht so weit zu treiben, dass [...] die kollegiale [...] Behandlung der Geschäfte der Regierung [...] illusorisch [wird].»¹¹⁴

Rechtsdogmatisch bietet sich als Erklärung das Spannungsverhältnis an, das erstens zwischen Art. 90 Abs. 1 erster Satz und zweiter Satz LV und zweitens zwischen Art. 78 Abs. 1 und Abs. 2 LV besteht. Wie der Staatsgerichtshof Ende der 1970er-Jahre richtig feststellte, war die Intention der Verfassungsrevisionen der 1960er-Jahre die Entlastung der Regierung von der Rolle als einziges Verwaltungsorgan und die Konzentration auf die Kompetenz der dynamischen Steuerung der Staatstätigkeit.¹¹⁵ Dieser Intention entgegen steht jedoch bis zum heutigen Tag die Kompetenz der Kollegialregierung zur Besorgung der gesamten *Landesverwaltung* (Art. 78 Abs. 1 LV) und aller wichtigeren Angelegenheiten (Art. 90 Abs. 1 LV).

Schliesslich ist in *verwaltungs-tatsächlicher* Hinsicht von der zunehmend erkannten und gelebten praktischen Notwendigkeit einer

114 Schindler, Dietrich, Rechtliche Meinungsäusserung zu Fragen der Delegation von Verwaltungsaufgaben und der Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und des Staates, o. O. 1963, S. 6.

115 Vgl. StGH 1979/5 (= LES 1980/81, 113) mit Bezug zu Art. 78 Abs. 2 LV.

«stufengerechten Verteilung der Entscheidungszuständigkeiten innerhalb der Exekutive»¹¹⁶ auszugehen.

Die aus dem entsprechenden schweizerischen Gesetz¹¹⁷ rezipierte Bestimmung von Art. 4 Abs. 1 RVOG – «Die Kollegialregierung ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Landes.» – bildet die verfassungsrechtliche Lage in Liechtenstein nicht und die faktische Lage nur teilweise ab. Um das liechtensteinische Verfassungsrecht mit den tatsächlichen Notwendigkeiten der zweiten Staatsgewalt (VII. Hauptstück LV) in Einklang zu bringen und die Regierung als Staatsorgan wie angestrebt auf das eigentliche Regieren zu konzentrieren¹¹⁸, gehörte diese oder eine sinngemäße Formulierung de constitutione ferenda in die Verfassung als Ersatz für die längst veralteten Bestimmungen der Art. 78 Abs. 1 und 2, Art. 90 Abs. 1 und Art. 93 LV. Um die stufengerechte Verteilung der Geschäfte rechtlich klarzustellen, müsste auch das in Art. 3 Abs. 5 RVOG enthaltene Subsidiaritätsprinzip Verfassungsrang bekommen und der Kollegialregierung müsste ein Evokationsrecht¹¹⁹ – d. h. das Recht, einzelne Geschäfte zum Entscheid an sich zu ziehen – zustehen. Damit würde verfassungsrechtlich geregelt, dass nicht *minder wichtige Geschäfte* delegiert werden können, sondern dass *alle* Verwaltungskompetenzen der in den Ministerien angesiedelten fachlich spezialisierten Landesverwaltung zukommen und nur bei besonderer *politischer Tragweite* die Kollegialregierung über ein Evokationsrecht ein Geschäft an sich ziehen kann oder es ihr gesetzlich explizit delegiert wird.

116 Ehrenzeller, Bernhard, St. Galler Kommentar zu Art. 177 BV, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Rz. 29 (im Original kursiv).

117 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, SR 172.010.

118 Vgl. BuA Nr. 54/1994 vom 16. August 1994 zum Konzept Regierungsreform, S. 14; vgl. BuA 24/2012, Fn. 15, S. 54 f.

119 Vgl. dazu den gerade nicht aus der Schweiz rezipierten Art. 47 Abs. 4 schweizerisches RVOG und vgl. Ehrenzeller, Fn. 116, Rz. 31.