

# LIECHTENSTEIN POLITISCHE SCHRIFTEN

Band 28

Manfried Gantner / Johann Eibl

## Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat

Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz

Liechtenstein  
Politische Schriften

BAND 28

Manfried Gantner/Johann Eibl

# Öffentliche Aufgaben- erfüllung im Kleinstaat

Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1999

*Der Liechtensteinische Bankenverband  
hat diese Publikation  
aus Anlass seines 30jährigen Bestehens  
durch eine grosszügige Spende unterstützt.*

© 1999 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft  
FL-9490 Vaduz, Postfach 44  
ISBN 3-7211-1041-2  
Druck: Gutenberg AG, Schaan  
Grafische Gestaltung: Sigi Scherrer, Vaduz

---

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Gantner, Manfred:**  
Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat : das Beispiel  
Fürstentum Liechtenstein / Manfred Gantner/Johann Eibl. – Vaduz :  
Verl. der Liechtensteinischen Akad. Ges., 1999  
(Liechtenstein Politische Schriften ; Bd. 28)  
ISBN 3-7211-1041-2

---

## Vorwort

Die rasche demographische, gesellschaftliche, politische, technologische und auch ökonomische Entwicklung verursacht in bestimmten Aufgabenbereichen der öffentlichen Hand Komplexitätssprünge. Diese überfordern traditionelle Aufgabenerfüllungsformen in Nationalstaaten. Während die Arbeitsteilung im privatwirtschaftlichen Bereich zwischen Staaten seit David Ricardo als wohlstandserhöhend verstanden wird, fürchten die Nationalstaaten bei einer Arbeitsteilung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben noch immer vor allem Souveränitätsverluste.

In dieser Situation kommt der Aufgabenerfüllung von Kleinstaaten möglicherweise die interessante Pionierrolle zu, Chancen des Wohlstandsgewinnes einer Aufgabenteilung mit dem Ausland erkennen zu helfen. Es stellt sich eine Reihe interessanter Forschungsfragen: Ist der Kleinstaat ein "Trittbrettfahrer" bei seinen Nachbarn? Welche öffentlichen Aufgaben erfüllt der Kleinstaat mit welchen Zielen in jedem Fall selbst? Unterscheidet sich die Aufgabenteilung zwischen dem Land und den Gemeinden in Kleinstaaten von jener grösserer Staaten? Welche Rolle spielt eine abgeschwächte Budgetrestriktion im politischen Prozess eines Kleinstaates? Gibt es im öffentlichen Haushalt nur grössenbedingte Nachteile oder auch Verwaltungsparsimonien? Was können grössere Staaten für die Aufgabenerfüllung vom Kleinstaat lernen? Kann aus dem Studium von Kleinstaaten ein Beitrag für die finanzwissenschaftliche Theoriebildung im Bereich der staatlichen Aufgabenerfüllung erwartet werden?

Die ökonomische Theorie nimmt bisher kaum explizit und geschlossen Bezug auf die Staatengrösse bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Deshalb werden in der Studie verschiedene ökonomische Theorierichtungen herangezogen, um theoriegestützt Hypothesen zu den Aufgaben- und Ausgabenschwerpunkten des Kleinstaates Liechtenstein abzuleiten. Diese Hypothesen werden empirischen Tests unterzogen: Zum

einen werden aufgabenbezogene Ausgaben- und Einnahmenvergleiche mit den Nachbarn Schweiz und Österreich durchgeführt, zum andern werden Fallstudien im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitswesen erstellt. Neben der Landesebene werden auch die Gemeindeebene und der Finanzausgleich einbezogen.

Mit diesem Programm hat uns das Liechtenstein-Institut in Bendern betraut und diese Forschungsarbeit finanziert, wofür wir den Verantwortlichen ebenso wie für die wissenschaftlich fruchtbare und persönlich angenehme Zusammenarbeit danken möchten. Besonders herzlich bedanken dürfen wir uns beim Begründer des Liechtenstein-Instituts und langjährigen Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Rates, Dr. Dr. h.c. Gerard Batliner und seinem engagierten Nachfolger, lic.phil. Paul Vogt, sowie den Mitgliedern des Wissenschaftlichen Rates, Herrn em. o. Univ.-Prof. Dr. DDr. h.c. Kurt Rothschildt (Wien), als ökonomischem Fachmitglied, und Herrn Prof. Dr. Alois Riklin (St.Gallen), als politikwissenschaftlichem Fachmitglied, für zahlreiche Verbesserungsvorschläge und bei der Geschäftsführerin des Liechtenstein-Instituts, Frau lic.iur. Eva Hasenbach, für die administrative Betreuung. Gerne denken wir auch an die angenehme Kooperation mit Herrn Dr. Franz Heeb, der parallel zu unserer Studie die Haushalts- und Finanzpolitik von Liechtenstein analysierte. Während wir die Aussensicht beisteuern konnten, hat Dr. Franz Heeb als Liechtensteiner seine Innensicht in das grössere Projekt eingebracht.

Stellvertretend für eine Reihe von Fachleuten, die uns in Liechtenstein bei unseren Recherchen unterstützten, dürfen wir hier Herrn Gerold Matt von der Stabstelle Finanzen, Herrn Dr. Hubert Büchel vom Amt für Volkswirtschaft und Herrn Dr. Markus Büchel vom Amt für Soziale Dienste für die Bereitstellung von für diese Studie wertvollen Unterlagen und Informationen sowie für ihre Diskussionsbereitschaft danken.

Am Institut für Finanzwissenschaft der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck haben uns die Kollegen und Mitarbeiter, MMag. Matthias Sutter und Mag. Martin Kocher, mit einer kritischen Analyse des Manuskriptes in wertvoller Weise unterstützt. Ganz besonders herzlich danken möchten wir Frau Dagmar Michailovic und Herrn Sigi Scherrer, die den Text in die vorliegende Form setzten.

Innsbruck, im September 1998  
Johann Eibl, Manfred Gantner

# Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung .....	17
1.1	<i>Problemstellung und Vorgangsweise</i> .....	17
1.2	Begriff Kleinstaat .....	22
2.	Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung in Kleinstaat	25
2.1	<i>Ziele und Anreize für Kleinstaat</i> .....	25
2.1.1	Zur Rolle von Souveränität, Identität und Prosperität ..	25
2.1.2	Anreize für das Aussenverhältnis .....	30
2.1.3	Anreize für das Innenverhältnis .....	32
2.2	<i>Beiträge verschiedener ökonomischer Theorierichtungen</i> .	35
2.2.1	Der Beitrag der ökonomischen Theorie des Föderalismus .....	37
2.2.1.1	Die Vorteile kleiner Kollektive .....	37
2.2.1.2	Die Vorteile grosser Kollektive .....	39
2.2.1.3	<i>Spillovers</i> und fiskalische Äquivalenz .....	40
2.2.1.4	Anwendung auf den Kleinstaat .....	41
2.2.2	Der Beitrag der betriebswirtschaftlichen <i>Outsourcing</i> -Diskussion .....	45
2.2.3	Der Beitrag der Neuen Institutionentheorie .....	55
2.2.4	Der Beitrag der <i>Public-Choice</i> -Theorie .....	60

2.2.5	Zielkriterien für die Aufgabenwahrnehmung im Kleinstaat .....	70
2.3	<i>Hauptthesen für die staatliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat Liechtenstein</i> .....	73
2.3.1	Präsentation der Hauptthesen .....	73
2.3.2	Aufgabenpriorität, Aufgabenmodus und Ausgaben- intensität .....	74
2.3.3	Anmerkungen zu den Hauptthesen .....	74
2.4	<i>Soll-Profil der öffentlichen Aufgabenerfüllung in Liechtenstein</i> .....	77
2.4.1	Normativer Aufgabenkatalog für die öffentliche Auf- gabenerfüllung in Liechtenstein .....	78
2.4.2	Soll-Profil der einzelnen Aufgabenbereiche und öko- nomischen Aggregate in Liechtenstein .....	79
2.4.2.1	Erwartungen für die funktionale Gliederung der Ausgaben .....	82
2.4.2.2	Anmerkungen zur öffentlichen Aufgabenerfüllung im Kleinstaat auf Basis ökonomischer Ausgabenaggregate .	90
2.4.2.3	Ausblick .....	95
3.	Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung – internationaler Vergleich: Liechtenstein vs. Schweiz und Österreich .....	96
3.1	<i>Schaffung einer geeigneten Vergleichsbasis</i> .....	97
3.1.1	Probleme mit dem Datenmaterial .....	97
3.1.2	Datenbasis für den aufgabenbezogenen Vergleich mit der Schweiz .....	98
3.1.3	Datenbasis des funktionellen Vergleiches mit Österreich	104
3.1.4	Datenbasis des ökonomischen Vergleiches .....	107

3.2	<i>Überprüfung des Soll-Profiles der Aufgaben-</i> <i>wahrnehmung</i> .....	108
3.2.1	Allgemeine Verwaltung .....	109
3.2.2	Öffentliche Sicherheit .....	111
3.2.2.1	Justiz (Rechtsprechung und Rechtsaufsicht) .....	111
3.2.2.2	Polizei und Strafvollzug .....	112
3.2.2.3	Feuerwehr (Brandschutz) .....	115
3.2.2.4	Militärische und zivile Landesverteidigung .....	116
3.2.3	Auslandsbeziehungen .....	117
3.2.4	Bildungswesen .....	119
3.2.4.1	Kleinkinderbetreuung .....	120
3.2.4.2	Kindergärten .....	120
3.2.4.3	Primarschulwesen .....	121
3.2.4.4	Sekundarschulwesen .....	122
3.2.4.5	Berufsausbildung, Hochschulen .....	122
3.2.4.6	Vergleich der Ausgabenbelastung im Bildungswesen ...	124
3.2.5	Kultur und Freizeit .....	128
3.2.6	Gesundheitswesen .....	130
3.2.7	Soziale Wohlfahrt .....	133
3.2.7.1	Alten- und Pflegeheime .....	133
3.2.7.2	Sozialpsychiatrische Betreuung .....	134
3.2.7.3	Sozialhilfe .....	135
3.2.7.4	Jugendschutz, Jugendhilfe .....	136
3.2.7.5	Wohnbau .....	136
3.2.7.6	Vergleich der Ausgabenbelastung im Sozialwesen .....	137
3.2.8	Verkehr .....	140
3.2.9	Umwelt, Raumordnung .....	143
3.2.9.1	Wasserversorgung .....	144
3.2.9.2	Abwasserbeseitigung .....	145
3.2.9.3	Abfallbeseitigung .....	145
3.2.9.4	Gewässerverbauungen .....	146
3.2.9.5	Nachweis der Ausgabenbelastungen .....	146
3.2.10	Volkswirtschaft .....	149
3.2.10.1	Landwirtschaft .....	149
3.2.10.2	Forstwirtschaft .....	150
3.2.10.3	Nachweis der Ausgabenbelastungen .....	150

3.2.11	Vergleich der öffentlichen Aufgabenerfüllung auf Basis ökonomischer Aggregate .....	152
3.3	<i>Internationaler Vergleich der Gemeindehaushalte</i> .....	158
3.3.1	Der Aufgabenbestand der liechtensteinischen Gemeinden .....	159
3.3.1.1	Die rechtliche Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung .....	159
3.3.1.2	Die Aufgaben der liechtensteinischen Gemeinden aus juristischer Sicht .....	160
3.3.1.3	Zusammenschau des Aufgabenbestands .....	165
3.3.2	Vergleich mit den Schweizer Gemeindehaushalten .....	166
3.3.3	Interregionaler Vergleich der Gemeindehaushalte .....	168
3.3.3.1	Volumen und Struktur der Gemeindeausgaben .....	171
3.3.3.2	Volumen und Struktur der Gemeindeeinnahmen .....	173
3.4	<i>Zwischenergebnisse</i> .....	174
3.4.1	Ergebnisse zur Aufgabenwahrnehmung .....	174
3.4.2	Ergebnisse zur Ausgabenintensität und Nettobelastung .....	179
3.4.3	Ergebnis des Vergleiches der ökonomischen Ausgabenaggregate .....	183
3.5	<i>Einschätzung der empirisch feststellbaren Aufgabenerfüllung im Licht der Haupthypothesen zur Aufgabenwahrnehmung im Kleinstaat Liechtenstein</i> .....	184
4.	Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein .....	191
4.1	<i>Institutional choice als Rahmen für die Fallstudien</i> .....	193
4.1.1	Inwieweit lassen sich staatliche Eingriffe rechtfertigen? .	193
4.1.2	Die Neue Institutionenökonomik als Rahmen zur Interpretation des Status quo .....	194

4.1.2.1	Zum Begriff der Institution .....	195
4.1.2.2	Die Bedeutung von Institutionenhierarchien .....	196
4.1.3	Kriterien für <i>institutional choice</i> .....	198
4.1.3.1	Der Entscheidungskontext .....	198
4.1.3.2	Das institutionenökonomische Kriterium Transaktions- effizienz .....	200
4.1.3.3	Prinzipal-Agent-Theorie und das Prinzip der fiska- lischen Äquivalenz .....	200
4.1.3.4	Institutionenwandel als Reaktion auf veränderte öko- nomische Restriktionen .....	202
4.1.4	Abriss des Untersuchungsdesigns für die Fallstudien ...	203
4.2	<i>Das Sozialwesen</i> .....	203
4.2.1	Übersicht .....	203
4.2.2	Sozialhilfe (im engeren Sinn) .....	205
4.2.2.1	Zur Geschichte der Armenfürsorge in Liechtenstein ...	205
4.2.2.2	Steuerungsprobleme bei der Gewährung von Sozialhilfe .	207
4.2.2.2.1	Ursachen und Folgen unbestimmter Rechtsbegriffe im Sozialhilferecht .....	207
4.2.2.2.2	Anmerkungen zur konkreten Ausgestaltung des Sozial- hilfegesetzes .....	209
4.2.2.2.3	Zur Entwicklung der Sozialhilfeausgaben .....	210
4.2.2.2.4	Auswirkungen der Einführung einer Wohnbeihilfe ....	215
4.2.2.3	Föderalismustheoretische Zuordnung der Sozialhilfe (im engeren Sinn) .....	217
4.2.2.4	Vorschlag für eine institutionelle Reform .....	218
4.2.3	Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftig- keit im Alter .....	218
4.2.3.1	Steuerungsprobleme im Pflegebereich .....	219
4.2.3.1.1	Charakteristika der Nachfrage nach Pflegeleistungen ...	219
4.2.3.1.2	Das Allokationsproblem in der Pflegebewältigung ....	221
4.2.3.1.2.1	Eine Illustration des Allokationsproblems .....	222
4.2.3.1.2.2	Zur Einschätzung von Kostenvergleichsstudien .....	223
4.2.3.1.3	Zur Bewältigung des Finanzierungsproblems .....	228
4.2.3.1.3.1	Finanzierung über Sozialhilfe – die Ausfallhaftung der Gebietskörperschaften .....	228

4.2.3.1.3.2	Absicherungsvarianten für das Risiko Pflegebedürftigkeit .....	230
4.2.3.2	Altenhilfeeinrichtungen in Liechtenstein .....	231
4.2.3.2.1	Stationäre Einrichtungen .....	232
4.2.3.2.1.1	Die Entwicklung bis zum Status quo .....	232
4.2.3.2.1.2	<i>Performance</i> der stationären Einrichtungen in Liechtenstein .....	233
4.2.3.2.1.3	Absehbare Entwicklung – Bedarfsprognosen .....	235
4.2.3.2.2	Ambulante Dienste .....	238
4.2.3.2.2.1	Überblick über das Angebot .....	238
4.2.3.2.2.2	Leistungen und Kosten der ambulanten Dienste .....	239
4.2.3.2.2.3	Einschätzung der Struktur .....	241
4.2.3.3	Föderalismustheoretisch fundierte Perspektiven für eine Reform der Altenhilfe .....	242
4.2.3.3.1	Zur Perspektive der ökonomischen Theorie des Föderalismus .....	242
4.2.3.3.2	Unterbringung von Hilfsbedürftigen in Heimen und Anstalten .....	243
4.2.3.3.2.1	Angebot .....	244
4.2.3.3.2.2	Nachfrage .....	244
4.2.3.3.2.3	Föderalismustheoretische Zuordnung der Unterbringung in Heimen und Anstalten .....	245
4.2.3.3.3	Ambulante Versorgung von Pflegebedürftigen .....	246
4.2.3.4	Institutionelle Reform durch Änderung der Finanzierungsregelung .....	247
4.2.3.4.1	Zur Stiftung als Träger der Alters- und Pflegeheime ...	247
4.2.3.4.2	Anpassung der Finanzierungsregelung .....	250
4.2.3.4.3	Institutioneller Reformvorschlag für den Pflegebereich .	250
4.2.4	Die sozialpsychiatrische Versorgung von Liechtensteiner Bewohnern .....	252
4.2.4.1	Fragestellung .....	252
4.2.4.2	Komponenten der sozialpsychiatrischen Versorgung ...	253
4.2.4.2.1	Eine stilisierte Einteilung .....	253
4.2.4.2.2	Die <i>Make-or-buy</i> -Entscheidung Liechtensteins .....	254
4.2.4.3	Fiskalische Auswirkungen eigener therapeutischer Strukturen in Liechtenstein .....	258
4.2.4.3.1	Der Verein für Betreutes Wohnen in Liechtenstein ...	258
4.2.4.3.2	Zum Ausmass des Substitutionseffektes .....	259

4.2.4.3.3	Die fiskalischen Auswirkungen .....	261
4.2.4.3.4	Anmerkungen zur Messung des therapeutischen Erfolgs .....	263
4.2.4.4	Schlussfolgerungen .....	266
4.2.5	Reform des Lastenausgleichs im Sozialbereich .....	268
4.2.5.1	Die Aufgaben- und Finanzierungsteilung zwischen Land und Gemeinden .....	268
4.2.5.2	Änderungen der Belastung einzelner Gemeinden .....	274
4.3	<i>Schutz und Förderung der Jugend</i> .....	275
4.3.1	Jugendschutz .....	275
4.3.2	Jugendhilfe .....	276
4.3.3	Jugendpflege .....	279
4.3.4	Finanzierung der Aktivitäten .....	280
4.3.5	Föderalismustheoretisch fundierte Revidierung des Lastenausgleichs .....	281
4.3.5.1	Die Aufgaben- und Finanzierungsteilung zwischen dem Land und den Gemeinden .....	281
4.3.5.2	Änderungen der Belastung einzelner Gemeinden .....	282
4.4	<i>Das Gesundheitswesen</i> .....	285
4.4.1	Allgemeine Tendenzen und Einschätzungen .....	285
4.4.1.1	Woran lässt sich der Erfolg des Gesundheitswesens messen? .....	285
4.4.1.2	Was beeinflusst die Nachfrage nach Gesundheits- leistungen? .....	287
4.4.1.3	Der technische Fortschritt als "Ausgabenturbo" .....	288
4.4.1.4	Wichtige Fragestellungen .....	289
4.4.2	Zur Entwicklung der Krankenversicherung in Liechtenstein .....	290
4.4.2.1	Exkurs: Einschätzung der abgestuften Subvention der obligatorischen Krankenversicherung .....	295
4.4.3	Die stationäre Versorgung .....	296
4.4.3.1	Übersicht über die stationäre Versorgung .....	296
4.4.3.2	Das Krankenhaus Vaduz .....	297
4.4.4	Die ambulante Versorgung .....	302

4.5	<i>Das Bildungswesen</i> .....	302
4.5.1	Bildung – Ökonomie – Politik .....	302
4.5.2	Organisation des Bildungswesens in Liechtenstein .....	305
4.5.3	Bildungsausgaben und deren Bestimmungsgründe .....	308
4.5.4	Zur Abstimmung von Bildungs- u. Beschäftigungssystem	317
4.5.5	Zusammenfassende Einschätzung .....	319
4.5.6	Zu Eigenfertigung vs. Fremdbezug im Bildungswesen Liechtensteins .....	322
4.5.6.1	Unterschied in Produktionskosten und Budget- belastung .....	322
4.5.6.2	Reformvorschlag für die Kompetenzverteilung .....	323
4.6	<i>Der Finanzausgleich</i> .....	324
4.6.1	Einleitung .....	324
4.6.2	Der institutionelle Rahmen .....	325
4.6.2.1	Die Aufgabenteilung zwischen Land und Gemeinden ..	325
4.6.2.2	Einnahmenverteilung und Finanzausgleich .....	328
4.6.2.2.1	Der vertikale Finanzausgleich .....	328
4.6.2.2.2	Der horizontale Finanzausgleich .....	330
4.6.2.2.3	Zweckgebundene Finanzzuweisungen für Investitionen	332
4.6.2.2.4	Sonstige finanzausgleichsrelevante Beziehungen .....	334
4.6.3	Ökonomische Wirkungsanalyse .....	334
4.6.3.1	Aufgabenentwicklung und vertikaler Finanzausgleich ..	334
4.6.3.1.1	Relativer Aufgabenzuwachs auf seiten des Landes? ....	334
4.6.3.1.2	Die Entwicklung des vertikalen Finanzausgleichs .....	335
4.6.3.1.3	Probleme des vertikalen Finanzausgleichs .....	342
4.6.3.2	Distribution und horizontaler Finanzausgleich .....	343
4.6.3.2.1	Ziele und Formen des horizontalen Finanzausgleichs ..	343
4.6.3.2.2	Zur Wirkung einzelner Elemente des horizontalen Finanzausgleichs .....	344
4.6.3.2.2.1	Lokales Aufkommen .....	344
4.6.3.2.2.2	Aliquote Zuteilung .....	346
4.6.3.2.2.3	Anhebung auf den Landesdurchschnitt .....	347
4.6.3.2.2.4	Alimentation der Berggemeinden .....	348
4.6.3.2.2.5	Zuteilung an verschuldete Gemeinden .....	349

4.6.3.2.2.6	Die Wirkung des Finanzausgleichs auf die einzelnen Gemeinden .....	350
4.6.3.2.3	Mangelnde Robustheit des Systems .....	350
4.6.3.2.4	Einschätzung des horizontalen Finanzausgleichs .....	352
4.6.3.2.5	Reformperspektiven .....	355
4.6.3.3	Anreiz- beziehungsweise Mitnahmeeffekte der zweck- gebundenen Finanzzuweisungen – Exkurs .....	356
4.7	<i>Einige Schlussfolgerungen aus den funktionalen Fallstudien</i> .....	358
5.	Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	363
5.1	<i>Erkenntnisinteressen und Methoden</i> .....	363
5.2	<i>Ergebnisse der Studie</i> .....	365
5.2.1	Rahmenbedingungen der öffentlichen Aufgaben- erfüllung .....	365
5.2.2	Ausgewählte Ergebnisse .....	366
5.3	<i>Gestaltungsempfehlungen für die Liechtensteininterne Aufgabenerfüllung</i> .....	371
5.3.1	Empfehlungen zur Arbeitsteilung mit dem Ausland ...	371
5.3.2	Empfehlungen zur Arbeitsteilung zwischen Land und Gemeinden .....	372
5.4	<i>Einsichten aus der Studie für die Theorie staatlicher Aufgabenerfüllung</i> .....	374
	<i>Literaturverzeichnis</i> .....	381
	<i>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</i> .....	388
	<i>Tabellenanhang zum 3. Kapitel</i> .....	393

<i>Abkürzungsverzeichnis</i> .....	410
<i>Stichwortverzeichnis</i> .....	412
<i>Summary</i> .....	415
<i>Über die Autoren</i> .....	417

# 1. Einleitung

## 1.1 Problemstellung und Vorgangsweise

Im Mittelpunkt der Studie stehen die Besonderheiten der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung von Kleinstaaten, konkretisiert am Beispiel des Fürstentums Liechtenstein. Kleinstaaten sind Staaten mit einer vergleichsweise sehr kleinen Bevölkerungszahl und/oder Fläche. Der sich selbst allein verteidigende, autonome und autarke Staat stellt ein überholtes Denkmuster dar. In Zeiten der Globalisierung der Wirtschaft und der Internationalisierung der Politik stehen *grenzüberschreitender Austausch, Verflechtung, Kooperation und Abgabe einzelstaatlicher Souveränität im Vordergrund*. Bei dieser Entwicklung können *Kleinstaaten* gegenüber grösseren Staaten mentalitätsmässig im Vorteil sein, da sie sich schon immer auf Kernbereiche ihrer Eigenstaatlichkeit konzentrieren mussten. Sie können im Hinblick auf geeignete Arrangements der staatlichen Aufgabenwahrnehmung eine Art *Vorreiter-* oder sogar *Vorbildfunktion* wahrnehmen.

Ein Kleinstaat wird ganz bestimmte Staatsaufgaben, die seine *Souveränität, Identität* und *Prosperität* sichern helfen, anbieten und versuchen, im ökonomischen, rechtlichen, politischen und emotionalen Bereich für Bevölkerung und Wirtschaft positive Verhältnisse zu seinen Gunsten zu erzeugen. Dies kann der Kleinstaat nur, indem er viele sonst übliche Staatsleistungen gar nicht, in nur sehr beschränktem Mass oder auf eine besondere Art und Weise anbietet. Er muss in vielen traditionellen Bereichen der Staatstätigkeit auf die Eigenfertigung verzichten und *Leistungen in Kooperation* mit dem privaten Sektor, mit Einrichtungen der unmittelbaren Nachbarstaaten und mit der internationalen Gemeinschaft erfüllen.

Die *Ausgangshypothese* lautet dementsprechend: "Kleinstaaten werden sich in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben massgeblich von

## Einleitung

grösseren Staaten unterscheiden." Diese im ersten Moment triviale Hypothese gilt es, im Rahmen der vorliegenden Studie auszugestalten, zu verfeinern und schliesslich zu überprüfen. Dabei ist festzustellen, dass sich bisher die Ökonomik im allgemeinen und die *Finanzwissenschaft* im besonderen *nur in geringem Masse der Kleinstaatenproblematik angenommen* hat.<sup>1,2</sup>

Bei gründlicher Beschäftigung mit dem Thema taucht eine Reihe *spannender Fragen* auf, die einer wissenschaftlich abgesicherten Antwort harren: Ist es für den Kleinstaat sinnvoller, die Aufgabenerfüllung selbst zu übernehmen oder die im Ausland ohnehin vorhandenen Einrichtungen mitzunutzen? Welche öffentlichen Aufgaben wird ein Kleinstaat in jedem Fall selbst wahrnehmen? Unter welchen Umständen kann ein Kleinstaat auf die Bereitstellung bestimmter öffentlicher Leistungen (zum Beispiel Schwerpunkt-Krankenanstalten, Universitäten, Autobahnen) verzichten? In welchen Aufgabenbereichen ist eine Zusammenarbeit mit Einrichtungen der grösseren Nachbarstaaten denkbar oder sogar wahrscheinlich? Hat ein Kleinstaat grössenbedingt höhere Nachteile oder auch Vorteile bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben? Schlagen sich die grössenbedingten Nachteile in vergleichsweise hohen öffentlichen Ausgaben nieder oder gibt es demgegenüber auch Verwaltungserparnisse des Kleinstaates?

Während solche Fragestellungen in diesem Forschungsprojekt im Zentrum stehen, ist auf eine parallel laufende, ebenfalls am Liechtenstein-Institut angefertigte Studie von Heeb (1998), "Der Staatshaushalt des Fürstentums Liechtenstein. Institutionelle Analyse der Ausgabenentwicklung. Beschreibung der rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen und Zusammenhänge", hinzuweisen.

<sup>1</sup> Unter der Bezeichnung *small open economies* beschäftigt sich die Wirtschaftstheorie vor allem mit Fragen der Stabilisierungs-, Währungs- und Aussenhandelspolitik kleiner Volkswirtschaften, zum Beispiel von der Dimension von Dänemark oder Portugal. Unsere Arbeit hingegen hat die Besonderheiten staatlicher Aufgabenerfüllung in sehr kleinen Volkswirtschaften zum Gegenstand.

<sup>2</sup> Wie Frey (1997, S. 61 f.) zeigt, bestanden viele der heutigen Nationalstaaten (zum Beispiel Deutschland, Italien) im Mittelalter aus Kleinstaaten im Sinne der vorliegenden Arbeit. Er veranschaulicht die Fruchtbarkeit von Vielfalt und Wettbewerb zwischen Kleinstaaten für die wirtschaftliche, technische und kulturelle Entwicklung. "Einige kleine Länder, wie Liechtenstein, Luxemburg, Monaco, San Marino und die Schweiz konnten sich dem Zusammenschluss entziehen und erfuhren gleichzeitig eine rasche wirtschaftliche Entwicklung. Heute gehören sie zu den reichsten Ländern der Welt." Die Finanzwissenschaft argumentiert ihren Problembestand heute weitgehend unabhängig von der Staatsgrösse.

## Problemstellung und Vorgangsweise

Heeb geht es um die Aufdeckung der Zusammenhänge und Einflussfaktoren, die bestimmend für die Entwicklung der Ausgaben des Kleinstaates sind. Sein Zugang zum Thema ist vor allem deskriptiver und verwaltungswissenschaftlicher Natur, während in der vorliegenden Arbeit von *ökonomischen* Theorien ausgegangen und diese auf kleinstaatliche Verhältnisse angewandt werden. Heeb konzentriert sich auf die staatliche Ebene des Fürstentums, während hier das Beziehungsgeflecht mit den Gemeinden, privaten Organisationen und dem Ausland im Zusammenhang mit öffentlicher Aufgabenerfüllung stärker betrachtet wird.

Antworten auf die oben angerissenen Fragen sollen theoriegestützt und auf Basis einer empirischen Untersuchung der öffentlichen Aufgabewahrnehmung in Liechtenstein gegeben werden. Dazu werden zunächst *aus Beiträgen verschiedener ökonomischer Theorienrichtungen Hypothesen* generiert. Sie sollen die Erwartungen der Finanzwissenschaft an die Aufgabenerfüllung des Kleinstaates abstecken helfen. Zur Überprüfung dieser Hypothesen muss sehr klar zwischen *Aufgabenpriorität*, *Aufgabenmodus* und *Ausgabenintensität* unterschieden werden:<sup>3,4</sup>

- Die *Aufgabenpriorität* steuert Umfang und Struktur der von der öffentlichen Hand wahrgenommenen Aufgaben.
- Unter *Aufgabenmodus* wird das gesamte Bündel institutioneller Arrangements verstanden, aus dem in der Realität ein Staat wählen kann, um ein entsprechendes Leistungsangebot für die Bevölkerung und Wirtschaft sicherzustellen.
- Unter dem Gesichtspunkt der *Ausgabenintensität* wird untersucht, ob und in welchem Ausmass Ziele der Staatstätigkeit vor allem mit Hilfe von öffentlichen Ausgaben verfolgt werden. Traditionell werden Ausgabenintensitäten (zum Beispiel pro Kopf, bezogen auf das BIP) für internationale Vergleiche herangezogen. Sie können aber irreführend sein, weil Aufgabenerfüllung nicht nur mit Hilfe öffentlicher Ausgaben erfolgen muss.

Auf diesen Begriffen aufbauend, werden *zwei* sich ergänzende *Zugänge* gewählt, um öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat am Beispiel von Liechtenstein zu studieren:

<sup>3</sup> Darüber hinaus spielt noch die in dieser Arbeit nicht vertiefte Verteilungsfrage eine Rolle. Dabei wird analysiert, wer beziehungsweise welche Gruppe durch eine staatliche Massnahme begünstigt wird.

<sup>4</sup> Diese drei Begriffe werden unter Punkt 2.4.1 vertieft.

## Einleitung

In einer ersten Annäherung soll ein *internationaler Vergleich* auf Basis der Ausgabenintensität angestellt werden. In einem weiteren Schritt soll eine *vertiefte Analyse* staatlicher Aufgabenerfüllung in (auch ausgabenmässig) sehr *wesentlichen staatlichen Aufgabenbereichen* (wie: Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen) erfolgen. Dabei kann die für Kleinstaaten besonders relevante staatsübergreifende Kooperation der Aufgabenerfüllung ebenso studiert werden wie die Schwerpunktsetzung bei jenen Aufgaben, die Souveränität, Identität und Prosperität des Kleinstaates sicherstellen sollen.

Zuerst erscheint es angezeigt, den *Kleinstaat* begrifflich zu fassen. Dies geschieht noch im *1. Kapitel*. Die Diskussion zeigt, dass die Einwohnerzahl zwar ein wichtiges, aber bei weitem nicht das alleinige Kriterium zur Abgrenzung dieser Staatengruppe darstellt.

Im *2. Kapitel* werden mehrere ökonomische (insbesondere finanzwissenschaftliche) Theoriegebiete gesichtet, um zu wesentlichen *ökonomischen Verhaltenshypothesen* bezüglich der Aufgabenpriorität, des Aufgabenmodus und der Ausgabenintensität im Kleinstaat zu gelangen. Diese Hypothesen tragen zunächst allgemein der Situation von Kleinstaaten Rechnung, werden aber (meist) am Beispiel Fürstentum Liechtenstein konkretisiert.

Die Rolle als Kleinstaat bedingt *spezifische Ziele und Anreize* zur Abgrenzung gegenüber dem Ausland (Souveränität), zur Stärkung des inneren Zusammenhalts (Identitätsstiftung) und zum Erhalt der Prosperität. Diese Anreize üben ihrerseits einen gewissen Einfluss auf die Aufgabenpriorität und den Aufgabenmodus aus (Abschnitt 2.1). Ferner können *ökonomische Theorien* (Ökonomische Theorie des Föderalismus, betriebswirtschaftliche Ansätze zur *Outsourcing*-Diskussion, Neue Institutionelle Ökonomik und Neue Politische Ökonomie) nutzbar gemacht werden, um daraus eine Reihe von Hypothesen zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und zur erwarteten Ausgabenintensität abzuleiten. Aus diesen ökonomischen Theorien und Verhaltenshypothesen werden in der Folge *Zielkriterien* generiert (Abschnitt 2.2). In Abschnitt 2.3 werden *Hauptypothesen* erstellt, die dazu dienen, in einem weiteren Abschnitt (2.4) ein *Soll-Profil der öffentlichen Aufgabenerfüllung* zu entwickeln. Dieses besteht in der Bildung von Erwartungswerten, betreffend die relativen Aufgabenprioritäten und damit die relative Ausgabenbelastung des Staatssektors im Kleinstaat, hier angewandt auf Liechtenstein.

## Problemstellung und Vorgangsweise

Im 3. Kapitel wird dieses Soll-Profil der Aufgabenerfüllung einem empirischen Test unterworfen. Konkret wird die relative Ausgabenintensität der Aufgabenerfüllung in Liechtenstein im Vergleich zu den beiden relativ grossen Nachbarstaaten Schweiz und Österreich erhoben. Dazu ist es zunächst notwendig, statistische Grundlagen für einen solchen Vergleich zu erarbeiten (Abschnitt 3.1). Die Abweichungen zwischen Theorie und Praxis sind teilweise beträchtlich und widersprechen öfters den Erwartungen, die vorher formuliert wurden (Abschnitt 3.2). Der Vergleich wird für den gesamten öffentlichen Sektor und auch getrennt für das Land (oberste gebietskörperschaftliche Ebene einschliesslich Kantone beziehungsweise Bundesländer) und die Gemeindeebene durchgeführt, wobei auf die Besonderheiten des Gemeindesektors gesondert eingegangen wird (Abschnitt 3.3). In den beiden abschliessenden Abschnitten werden die Ergebnisse zusammengefasst und reflektiert (Abschnitte 3.4 und 3.5). Die Berechnungen (vor allem im 3. und 4. Kapitel) arbeiten mit mehr Stellen, als in den Tabellen tatsächlich ausgewiesen werden. Das Total weicht dadurch an manchen Stellen marginal von der Summe der (gerundeten) Einzeldaten ab.

Im 4. Kapitel wird die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung in Liechtenstein in Form von Fallstudien zu ausgewählten Aufgabenbereichen vertieft. Diese Fallstudien bilden einen wesentlichen, wohl auch innovativen Teil der gesamten Studie, weil hier sehr detailliert die zur Aufgabenerfüllung gewählten Organisationsformen (*institutional choice*, Abschnitt 4.1) untersucht werden: Im Sozialwesen (Abschnitt 4.2) interessieren insbesondere die Sozialhilfe, die ambulante und stationäre Betreuung Pflegebedürftiger und die sozialpsychiatrische Versorgung. Weiters werden Schutz und Förderung der Jugend analysiert (Abschnitte 4.3). Im Gesundheitswesen (Abschnitt 4.4) wirft die stationäre Betreuung spannende Fragen auf. In das Bildungswesen (Abschnitt 4.5) sind viele Institutionen eingebunden, deren Abstimmung einen hohen Koordinationsaufwand verlangt. Das Kapitel wird abgerundet mit einer detaillierten Darstellung von Verfahren und Anreizen des Finanzausgleichs in Liechtenstein (Abschnitt 4.6).

In den funktionalen Fallstudien des 4. Kapitels stehen folgende Fragen im Vordergrund: Wie sind diese Aufgabenbereiche organisiert? War das tatsächlich vorzufindende Ausmass an Outsourcing an das Ausland (Schulen, Krankenanstalten) zu erwarten? Kann die Aufgabenteilung zwischen dem Land und den Gemeinden (Bildungswesen, Kinderbe-

## Einleitung

treuung, Pflege) als optimal eingestuft werden? Welche Fehlanreize entstehen aus den institutionellen Regelungen? Welche Reformvorschläge lassen sich aus der Analyse ableiten?

Im abschliessenden *Kapitel 5* stehen *Ergebnisse*, *Schlussfolgerungen* und *Empfehlungen* im Vordergrund. Neben den *Erkenntnisinteressen* wird nochmals die Methode reflektiert (Abschnitt 5.1). Die *Ergebnisse* der Studie werden anhand von vier Haupthypothesen dargestellt (Abschnitt 5.2). Es folgen *Gestaltungsempfehlungen* für die Liechtenstein-interne Aufgabenerfüllung (Abschnitt 5.3). Darüber hinaus wird auch ein *Beitrag zur Verbesserung der Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung im Kleinstaat* geleistet (Abschnitt 5.4).

### 1.2 Begriff Kleinstaat

Seit Jahren ist weltweit ein Trend zu Kleinstaaten festzustellen. Gab es 1914 noch 62 unabhängige Staaten auf der Erde und 1946 deren 74, so wuchs ihre Zahl bis zum Jahr 1997 auf 193 Staaten. Die Durchschnittsgrösse der Staaten hat von 32 Mio. Einwohnern (1946) auf 29 Millionen (1997) abgenommen. Insgesamt 87 Staaten haben eine Grösse von weniger als 5 Mio. Einwohner, 58 Staaten eine solche von weniger als 2.5 Mio. Einwohner und 35 Staaten weniger als 0.5 Mio. Einwohner<sup>5</sup>. Darunter befindet sich auch unser Untersuchungsgegenstand, das Fürstentum Liechtenstein.

Bei einem Symposium des Liechtenstein-Instituts im Jahre 1991 (Waschkuhn [Hrsg.] 1993) unternahm verschiedene Teilnehmer den Versuch, Kleinstaaten zu typologisieren. Um grundsätzlich von einem eigenen Staat sprechen zu können, ist zunächst die internationale Anerkennung von Souveränität Grundvoraussetzung.

Es ist unmittelbar einsichtig, dass die *Abgrenzung* zwischen Kleinst-, Mikro- und Kleinstaaten sowie grösseren und grossen Staaten *nur konventionell* getroffen werden kann.<sup>6</sup> *Was ein Kleinstaat ist, ist relativ*: Aus

<sup>5</sup> Zitiert nach: o.V., Little Countries. Small but perfectly formed, "The Economist", Jan 3rd 1998, pp. 63-65. In der dortigen Aufstellung der kleinsten 10 Staaten der Welt auf Basis von Statistiken der Vereinten Nationen und der Weltbank aus dem Jahre 1995 fehlt allerdings das Fürstentum Liechtenstein. Es wäre mit seinen 31 000 Einwohnern zwischen Antigua und Barbuda mit 64 000 Einwohnern und Tuvalu mit 11 000 Einwohnern einzuordnen.

<sup>6</sup> Vgl. für einen Abgrenzungsversuch Seiler (1995, S. 5 ff.).

### *Begriff Kleinstaat*

der Sicht von Liechtenstein mögen die Nachbarn Schweiz und Österreich schon mittlere Staaten sein, aus Sicht der USA oder der Volksrepublik China sind diese Staaten zweifellos Kleinstaaten.

Als wichtigstes Unterscheidungsmerkmal von kleineren zu grösseren oder grossen Staaten gilt die *Einwohnerzahl*. Daneben, und schon abgeschwächt, ist die Grösse des Territoriums, die *Fläche*, von Bedeutung. Für die Unterscheidung zwischen Staaten im allgemeinen und von Kleinstaaten im besonderen können neben Volkszahl und Territorium *weitere Kriterien* eine massgebliche Rolle spielen: die Regierungsform, Wohlstand und Wachstum, Kultur, Rechts- und Justizsystem (Abt/Deutsch 1993, S. 22) oder Merkmale wie die interne Machtteilung, das Aussenverhältnis, die Sicherheitspolitik und die Ressourcensituation (Riklin 1993, S. 31). Weiters sind in diesem Zusammenhang der geographische Kontext (zum Beispiel Insellage), der Entwicklungsstand und die Nachbarschaft (nach Sprache, Kultur, ethnischen Gesichtspunkten sowie Art der nachbarschaftlichen Koexistenz) von Bedeutung.

Solche Kriterien zeigen, dass nicht allein mit der Grösse der Einwohnerzahl oder der Fläche argumentiert werden kann, wenn Kleinstaaten Untersuchungsgegenstand sind. *Die Bevölkerungszahl ist nur eine, wenn auch sehr wichtige Variable*: "Die 'Bevölkerungsgrösse' hat eben primär nicht den Charakter einer kausalen Variablen, die auf invariante Weise ganz spezifische Auswirkungen (zum Beispiel auf die Binnenstruktur und das Aussenverhalten eines Staates) erzeugt. Viel eher konstituiert sie als *infrastrukturelle Rahmenbedingung* einen Variationsraum von systemischen Kapazitäten und Dispositionen, die je nach Entwicklungsgrad, geographischer Lage, funktionaler Spezialisierung und kulturellen Traditionsmustern eines Landes zu sehr unterschiedlicher Entfaltung gelangen." (Geser 1993, S. 67)

Zusammenfassend ist die *Befindlichkeit im Kleinstaat eine Funktion von* Bevölkerungszahl, Fläche, Entwicklungsstand, ökonomischem und politischem Aussenverhältnis, geographischen Gesichtspunkten, ethnischen und kulturellen Umständen sowie des politischen Systems, um die wichtigsten zu nennen.

*In dieser Studie wird von Kleinstaaten gesprochen, wenn eine für Staaten sehr geringe Volkszahl oder ein kleines Territorium gegeben ist. Die Begriffe sehr gering und klein stellen eine Qualifizierung dar und sollen hier bewusst keiner (nur willkürlich möglichen) Quantifizierung unterzogen werden, da sich Kleinstaaten, wie ausgeführt, noch hinsicht-*

## Einleitung

lich einer Vielzahl anderer Kriterien voneinander unterscheiden. So kommt unter verschiedenen Gesichtspunkten einem hochentwickelten Kleinstaat (zum Beispiel Luxemburg oder Singapur) eine andere Bedeutung von Grösse zu wie einem bevölkerungs- oder flächenmässig grösseren Staat. Es wird auch keine weitere Differenzierung in Kleinst-, Mikro- oder Kleinstaaten versucht. *Beispiele* für mit dieser Abgrenzung erfasste Staaten sind in alphabetischer Reihenfolge Kleinstaaten wie: Andorra, Antigua und Barbuda . . . Liechtenstein, Luxemburg, Malediven, Malta, Mauritius, Monaco . . . Vatikanstadt, Westsamoa und Zypern (Waschkuhn 1993, S. 11).

Die nachstehende Forschungsarbeit beschäftigt sich mit dem Fürstentum Liechtenstein. Die Empirie von Liechtenstein kann naturgemäss nicht ohne weiteres auf andere oder alle Kleinstaaten übertragen werden. Zusammen mit den theoretisch-deduktiven Überlegungen im 2. Kapitel und der empirischen Analyse im 3. und 4. Kapitel wird sich aber doch ein Bild von den *Besonderheiten staatlicher Aufgabenerfüllung im Kleinstaat* ergeben. Denn sehr vieles, was dabei für Liechtenstein festgestellt wird, lässt sich *mutatis mutandis* verallgemeinern.

Nach den oben genannten Merkmalen ist das Fürstentum Liechtenstein ein Staat mit vergleichsweise sehr wenigen Einwohnern und einer sehr kleinen Fläche. Dank seiner ausgeprägten Spezialisierung weist das Land einen sehr hohen ökonomischen Entwicklungsstand auf. Liechtenstein pflegt intensive wirtschaftliche und politische Austauschbeziehungen, grenzt an Staaten mit einem ähnlichen kulturell-ethnischen Muster und hat eine besondere, "elliptische Staatsform" mit zwei Brennpunkten (Batliner 1993, S. 283): Diese sind einerseits der Fürst (monokratisches Prinzip) und andererseits das Volk (demokratisches Prinzip).

## 2. Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung in Kleinstaaten

In Abschnitt 2.1 werden die besonderen Anreize von Kleinstaaten analysiert, denen sie im Aussen- und Innenverhältnis ausgesetzt sind. Im Abschnitt 2.2 wird der Beitrag verschiedener ökonomischer Theoriebereiche zur Beantwortung dieser Frage analysiert. Dabei werden *Theoriebausteine*, *Verhaltenshypothesen* und *Zielkriterien* des Kleinstaates herausgefiltert, die in Abschnitt 2.3 zu *Hauptypothesen* zusammengefasst werden sollen. Die hier erarbeitete theoretische Basis dient in der Folge der *Bildung von Erwartungswerten* über die Aufgabeprioritäten, den Aufgabenmodus und die Ausgabenintensität im Kleinstaat, wie sie in Abschnitt 2.4 dargestellt werden.

### 2.1 Ziele und Anreize für Kleinstaaten

#### 2.1.1 Zur Rolle von Souveränität, Identität und Prosperität

Staaten haben ein besonderes Interesse an ihrer *Souveränität*, *Identität* und der *Prosperität* ihrer Einwohner. Dies gilt in besonderem Ausmass für Kleinstaaten. In diesem Bemühen sind sie *besonderen Anreizen von aussen und von innen* ausgesetzt. Nach aussen gilt es, inmitten einer Flut sich ändernder Trends eine "adaptive Flexibilität" zu leben, und nach innen ist "interne Konsistenz" zu wahren (vgl. Waschkuhn 1993, S. 8). Diese interne Konsistenz besteht vor allem darin, vorteilhafte Rahmenbedingungen zugunsten der Bürger zu erzeugen und damit die eigene Identität inmitten von Strömungen zu verstärken, die ohne Gegensteuerung längerfristig negative Auswirkungen auf die Überlebensfähigkeit des Kleinstaates haben könnten.

Wenn man die Ziele und Anreize für Kleinstaaten studiert, so erweist es sich als nützlich, nicht einen quasi autarken Staat als Messlatte zu neh-

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

men und dem Kleinstaat seine diesbezüglichen Mängel, Abhängigkeiten und auch Bedrohungen entgegenzuhalten. *Der sich selbst allein verteidigende, autonome und autarke Staat ist* – abgesehen vielleicht von Supermächten – *ein überholtes Denkmodell*. Im Vordergrund stehen unter den heutigen Trends der *technologischen* Entwicklung (zum Beispiel Satellitentechnik, Internet), der *politischen* Entwicklung (zum Beispiel Inter- und Supranationalität) und der *wirtschaftlichen* Entwicklung (zum Beispiel Globalisierung, Liberalisierung und Integration) der grenzüberschreitende *Austausch*, die *Kooperation*, die *Verflechtung*, die *Abgabe von Souveränität*. Der Kleinstaat ist hier mentalitätsmässig grösseren Staaten voraus, weil er sich schon immer auf Kernbereiche der Souveränität beschränken musste.

Während sich für das Ziel der *Prosperität* eine ökonomische Analyse (aber nicht nur eine solche!) aufdrängt, können die politischen Dimensionen *Souveränität* und *Identität* in Verbindung mit Staatengrösse nicht nur mit dem politikwissenschaftlichen (vgl. Dahl und Tufté 1973) oder dem kulturwissenschaftlichen (vgl. Kellenberger 1996), sondern auch *mit dem ökonomischen Instrumentarium* analysiert werden: Die Fragen lauten dann beispielsweise: In welchen staatlichen Aufgabenbereichen kommt das besondere Ausmass an Souveränität des Kleinstaates zum Ausdruck und wie beeinflusst dies die Ausgabenintensität? In welchen Aufgabenbereichen und mit welcher Ausgabenintensität spiegeln sich die Anstrengungen des Kleinstaates wider, eine spezielle Identität aufzubauen?

Wenn von der Souveränität eines Staates gesprochen wird, so kommt man nicht umhin, eine wesentliche Grundströmung der 90er Jahre zu thematisieren. Sie könnte mit *Entmächtigung des Nationalstaates durch Internationalisierung der Politik und Globalisierung der Wirtschaft* umschrieben werden. Der einzelne Nationalstaat verliert zunehmend an Souveränität, verstanden als uneingeschränktes Gestaltungsrecht für die (rechtlichen) Rahmenbedingungen der auf seinem Territorium stattfindenden Aktivitäten. Die Trends der Zeit gehen in Richtung

- 1) Internationalisierung der Politik,
- 2) Globalisierung der gesellschaftlichen und ökonomischen Problemzusammenhänge und
- 3) Individualisierung der Lebensführung im Rahmen westlicher Zivilisationsbedingungen (vgl. Kohler 1996).

## Zur Rolle von Souveränität, Identität und Prosperität

ad 1) Die *Internationalisierung der Politik* manifestiert sich in internationalen Vereinbarungen, Verträgen und Institutionen sowie im Aufbau von Suprastaatlichkeit, von staatsübergreifenden Institutionen mit eigenen, übergeordneten Souveränitätsrechten, etwa im Zusammenhang mit der Europäischen Union. Es kommt zu nationalen Souveränitätseinbussen, also einer *Entmächtigung der nationalen Souveränität* (Kohler 1996).

Die nationalen demokratischen Legitimations- und Willensbildungsprozesse werden in ihrer territorialen Wirksamkeit im eigenen Staatswesen zunehmend eingeschränkt. Durch die Vereinheitlichung von wesentlichen Rechtsbereichen werden traditionelle Instrumente und Handlungsspielräume, insbesondere auch in den Bereichen der Wirtschafts- und Finanzpolitik, der nationalen Gestaltung entzogen (zum Beispiel die Geld- und Währungspolitik im Zuge der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion). Schrittweise zeigt sich eine staatsübergreifende öffentliche Aufgabenerfüllung (zum Beispiel Verteidigung, harmonisierte Teilpolitiken).

Für den Kleinstaat ist diese Entmächtigung der nationalen Politik nichts Neues. Die Bürger des Kleinstaates wissen um den engen Handlungsspielraum, der ihnen für ihre Eigenstaatlichkeit verbleibt. Es stellt sich daher die Frage, welche Handlungsspielräume und staatlichen Aufgaben sie als strategisch, als identitätsstiftend betrachten, die sie folglich, trotz aller Internationalisierung der Politik, unter keinen Umständen aus der Hand geben möchten und können, ohne die Eigenstaatlichkeit und Identität zu verlieren. Daraus könnten in der Folge auch Schlüsse gezogen werden, auf welche Aufgaben sich grössere Staaten im Zuge der Internationalisierung, Globalisierung und Integration zurückziehen dürften.

ad 2) Die sich aus sehr verschiedenen Gründen verstärkende *Globalisierung der Wirtschaft* lässt ein traditionelles wirtschaftliches Argument pro Grösse eines Staates obsolet werden: der grosse Heimmarkt, mit dessen Hilfe wirtschaftliche Schocks besser abgedefert werden können. In Zeiten der Wirtschaftsliberalisierung, der Globalisierung und der Reduktion der Transport- beziehungsweise Telekommunikationskosten können sich Kleinstaaten den *wohlfahrtserhöhenden Luxus (und das Risiko) der Spezialisierung* leisten. Es wachsen die "gewichtlosen" Güter und Leistungen, wie zum Beispiel die Informationsverarbeitungs- und -verbreitungsleistungen sowie die Finanzdienstleistungen am schnellsten (vgl. o.V., "The Economist" 1998, S. 65).

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

Gleichzeitig wird das Steuer-/Leistungsbündel des Nationalstaates zum Standortfaktor. Der auf dem Territorialprinzip aufbauende Nationalstaat stösst (neben der Internationalisierung auch) durch die Globalisierung rasch an die Grenzen seiner Steuerhoheit und muss bei der Gestaltung der *Steuerpolitik* auf den Erhalt *der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes* achten. Durch die Harmonisierung weiter Rechtsbereiche und den Entzug von nationalstaatlichen Instrumenten der Wirtschaftspolitik zugunsten von supranationalen Institutionen entsteht bei Verstärkung des internationalen Wettbewerbs ein Druck zur Harmonisierung auch jener nationalen Teilpolitiken, die bisher davon nicht explizit erfasst wurden (zum Beispiel Steuer-, Sozial- und Umweltpolitik).

Beck (1997) bringt es auf den Punkt: "Der nationalstaatliche Akteur mit seiner territorialen Gebundenheit (muss) es mit globalen Akteuren ohne diese Begrenzung aufnehmen. Und diese können die territorialstaatlich gebundenen Autoritäten gegeneinander ausspielen. Dieses Spiel muss zwangsläufig zuungunsten der teuren und wohlfahrtsstaatlich organisierten Territorien ausgehen." Es sei denn, man trifft dagegen inter- beziehungsweise supranationale Vorkehrungen. Dies ist leichter gesagt als getan, denn solche Bemühungen implizieren naturgemäss auch eine (freiwillige) Teilabgabe von Souveränität und Identität durch jene Staaten, die für sie günstige Regelungen eingeführt haben.

ad 3) Die *Individualisierung der Gesellschaft* führt zunächst zur Anspruchsinflation an den Staat, der die zum privaten Konsum kompletteren Leistungen bereitzustellen und die Abdeckung der verschiedensten Lebensrisiken zu gewährleisten hat. Die Ansprüche an das soziale Netz wachsen im nationalen Bereich, was zu Leistungsausweitungen und Abgabenerhöhungen führt: "Während die Gewinner der Globalisierung zu virtuellen Steuerzahlern werden, sammeln sich die Verlierer im sozialstaatlichen Netz." (Beck 1997) Der Sozialstaat setzt (noch) den Nationalstaat voraus.

Im folgenden werden aus den jeweiligen Befunden Hypothesen zur Aufgabenpriorität, zum Aufgabenmodus sowie zur Aufgabenintensität im Kleinstaat formuliert, die dann in Abschnitt 2.3.2 zu Haupthypothesen staatlicher Aufgabenerfüllung zusammengefasst und im 3. Kapitel und 4. Kapitel empirisch untersucht werden.

## Zur Rolle von Souveränität, Identität und Prosperität

### – Hypothese (zur Aufgabenpriorität):

- Nicht alle traditionellen Staatsaufgaben können vom Kleinstaat selbst wahrgenommen werden. Er konzentriert sich deshalb auf die
- Sicherung der strategischen Aufgaben (zum Beispiel Bewahrung der Steuerhoheit, Förderung sensibler Wirtschaftszweige),
  - Förderung der identitätsstiftenden Bereiche (zum Beispiel Schule, Kultur, Sport),
  - unmittelbare Daseinsvorsorge (Wohninfrastruktur) sowie
  - Wahrnehmung von Verteilungsaufgaben.

Wenn Souveränität, Identität und Prosperität besondere Ziele des Kleinstaates sind, so ergeben sich aus den angeführten Trends Anreize für das Handeln des Kleinstaates nach aussen und innen. Sie sind nachfolgend kurz anzusprechen. Dabei gilt: "Ob ein Land reich oder arm ist, ist in einer offenen Welt kaum davon abhängig, wie gross oder klein es ist." (Rothschild 1993, S. 86) Von den zehn bevölkerungsreichsten Staaten der Erde gehören (gemessen am Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt) nur Japan und die USA auch zugleich zu den zehn reichsten Staaten (vgl. o.V., "The Economist" 1998, S. 64).

*Im Bereich der Wirtschaft* ist dementsprechend *Anpassungsfähigkeit*, aber auch der Entwicklungsstand bedeutsamer als Grösse. *Im politischen Bereich* ist es wiederum wichtig für einen Staat, ob er bei internationalen Vereinbarungen ein Partner und bei staatenübergreifenden Organisationen ein Mitglied ist oder nicht. Auch dies ist üblicherweise nicht eine Frage der Grösse. Ja mehr noch: In den meisten inter- oder supranationalen Organisationen haben Kleinstaaten üblicherweise ein Stimmgewicht, das weit überproportional zu ihrer Bevölkerungsgrösse ist (vgl. o.V., "The Economist" 1998, S. 65). Es ist indessen nicht bei allen Traktanden so, dass Mitglieder von Organisationen bessere Ergebnisse erzielen als Nichtmitglieder. Dies gilt besonders dann, wenn der betreffende Staat über eine spezielle Ressource verfügt.<sup>7</sup> Mitgliedschaft kann auch bedeuten, dass man sich an die vereinbarten Regeln halten muss und damit Optionen aufgibt, die dem Outsider rechtens durchaus offenstehen.

<sup>7</sup> Ein Beispiel dafür wäre die relative Besserstellung des Nicht-EU-Mitglieds Schweiz bei den Landverkehrsverhandlungen im Vergleich zur Behandlung des EU-Mitglieds Österreich beim alpenüberquerenden Transit (vor allem über den Brennerpass). Diesen Hinweis verdanken wir Kurt W. Rothschild.

## 2.1.2 Anreize für das Aussenverhältnis

Die Notwendigkeit zur "adaptiven Flexibilität" nach aussen ergibt sich aus der empirisch feststellbaren grösseren Verflechtungsintensität der Austauschbeziehungen (Rothschild 1993, S. 83). Es liegt im Eigeninteresse der Bewohner und Unternehmen des Kleinstaates, den Umweltveränderungen ein vergleichsweise grosses Augenmerk zu schenken, weil ein Grossteil relevanter Entscheidungen aussen getroffen wird und der Kleinstaat Optionsnehmer ist.

Von ganz besonderer Bedeutung ist das *Verhältnis zur unmittelbaren Umwelt*, zu den angrenzenden Staaten. Wie das Beispiel der Nachbarstaaten des ehemaligen Jugoslawien zeigt, ist eine stabile Koexistenz mit den Nachbarn im Zeitablauf keine Selbstverständlichkeit. Sie ist besonders dann gefordert, wenn ethnische und kulturelle sowie sprachliche Unterschiede zu den Nachbarn bestehen.

Im Fall eines gutnachbarschaftlichen Verhältnisses kann der Kleinstaat mit den Nachbarn zu einer *funktionalen Komplementarität* finden (Geser 1993, S. 41). Diese kann sich auf die Leistungen der jeweiligen Volkswirtschaften oder aber auch auf die Staatsleistungen beziehen:

– Bezüglich der *Komplementarität der privaten Wirtschaft* des Kleinstaates ist beachtlich, dass die *Wirtschaftsstruktur* des Kleinstaates mangels Grösse des Binnenmarktes und erzielbarer *economies of scale* im Hinblick auf Exporte nicht im Bereich industrieller Massenproduktion, sondern eher im Bereich der Nischenproduktion, der Erstellung von Spezialitäten – insbesondere im Dienstleistungsbereich – einen Schwerpunkt aufweisen wird. Funktionale Komplementarität kann sich aber auch importseitig auf den Bezug von Zulieferleistungen sowie auf die Beschäftigung von Arbeitskräften aus der Nachbarschaft beziehen.

Dies wird für Unternehmen und Privatpersonen des Auslandes attraktiv sein, für die betroffenen Staatshaushalte mag dies zu Steuerausfällen, Devisenabflüssen etc. führen. Der Kleinstaat kann dabei beispielsweise durch ein besonderes Rechtsgefälle eine Nische besetzen und sich als Steuer-, Finanzdienstleistungs-, Spieler-, Unterhaltungs-, Heirats- oder Scheidungs- "paradies" etablieren.

– Bezüglich der *Komplementarität staatlicher Leistungen* ist vor allem von Interesse, in welchen Bereichen und in welchem Ausmass zwischenstaatliche Kooperationen stattfinden (können). Der Kleinstaat

### *Anreize für das Aussenverhältnis*

kann entgeltlich oder unentgeltlich Leistungen der Nachbarstaaten konsumieren, er kann aber auch in bestimmten Bereichen öffentlicher Leistungen Überkapazitäten bereitstellen, die von den Nachbarn entgeltlich oder unentgeltlich genutzt werden können. Es ist das besondere Erkenntnisinteresse dieser Forschungsarbeit, für Liechtenstein diese die Staatsgrenzen überschreitende, öffentliche Aufgabenerfüllung zu untersuchen.

Weil der Kleinstaat eine im Vergleich zu grösseren Staaten stärkere Intensität der Austauschbeziehungen aufweist, ist er *für externe Störungen* anfälliger. Auf Grund der Kleinheit des Staatsgebietes gibt es keinen staatsinternen Ausgleichsmechanismus zwischen Branchen und vor allem Regionen, um externen asymmetrischen Nachfrage- oder Angebotsschocks entgegenzuwirken. Der Kleinstaat wird deshalb, und auch um das Machtvakuum wegen mangelnder Landesverteidigungsaktivitäten nicht zu gross werden zu lassen, ein besonderes Interesse an völkerrechtlichen Normen und an internationalen Vereinbarungen, gegebenenfalls auch an der Mitgliedschaft bei inter- oder supranationalen Organisationen haben: Der beste Schutz des Kleinstaates sind internationale Verträge und die Teilnahme an Organisationen (vgl. Thüerer 1993, S. 215 ff.).

Auch im wirtschaftlichen Bereich bedingt die vergleichsweise grössere internationale Verflechtung des Kleinstaates ein grösseres *Interesse an Freihandelsregelungen*, wobei er darauf zu achten hat, dass seine Nische dabei erhalten bleibt, was naturgemäss einer Gratwanderung gleichkommt. In diesem Zusammenhang ist die Tatsache bemerkenswert, dass die Grösse eines Staates um so unwichtiger wird, je offener er gegenüber anderen Staaten ist, weil das Argument des Heimmarktes beziehungsweise der *economies of scale* an Bedeutung verliert. Bei der Spezialisierung kommt dem Kleinstaat zugute, dass er normalerweise weniger im Rampenlicht der internationalen Öffentlichkeit steht, weil seine Verhältnisse im Vergleich zu den scheinbar oder wirklich bedeutsamen Vorgängen in grösseren Staaten als *quantité négligeable* betrachtet werden.

Dies eröffnet dem Kleinstaat ebenso *Autonomiespielräume* wie der Umstand, dass die genaue Beschäftigung des Auslandes mit den Besonderheiten des Kleinstaates unter Umständen in keinem günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis zu stehen scheint. So ist aus Aussensicht – ganz im Gegenteil zur Innensicht – der Aufwand zu gross, um die Verhältnisse und Regelungen im Kleinstaat genau zu studieren und laufend zu verfolgen. Es sind über den Kleinstaat Informationsasymmetrien zu

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

erwarten: Bei entsprechenden Verhandlungen sitzen Vertreter grösserer Staaten oder inter- und supranationaler Organisationen dann solchen des Kleinstaates gegenüber, die die Verhältnisse im Kleinstaat ebenso wie im Ausland vergleichsweise genau kennen.

Ferner soll hier noch auf zwei weitere Besonderheiten des Kleinstaates im Zusammenhang mit den äusseren Anreizen hingewiesen werden. Es darf erwartet werden, dass der Kleinstaat eine *grössere Innovationsfähigkeit* aufweist, weil die Unternehmen und die Bevölkerung den äusseren Druck unmittelbarer spüren, und dass im Kleinstaat *Experimente* bei der staatlichen Aufgabenwahrnehmung leichter zu initiieren, aber auch wieder abzubrechen sind als in grösseren Staaten. Jedenfalls wird der *Kleinstaat* bei der Auswahl jener Aufgaben, die er selbst tatsächlich wahrnimmt, sowie beim Modus der Aufgabenerfüllung *gezwungen* sein, *eigene Wege zu gehen*.

Abschliessend ist zu den äusseren Anreizen festzuhalten: Falls der Kleinstaat nicht flexibel genug ist, straft ihn die Globalisierung. Überzieht er die Verfolgung seiner Eigeninteressen, so droht ihm der Verlust seiner Nische. Der Kleinstaat kann sich zwar zunächst durch günstige steuerliche oder sonstige Regelungen als besonders attraktiver Wirtschaftsstandort empfehlen. Auf längere Sicht entsteht aber ein internationaler Druck zur Harmonisierung der Steuerpolitik. Staaten mit zu hoher Staatsabgabenquote verlieren an Wettbewerbsfähigkeit, Staaten mit besonders günstigen steuerlichen Rahmenbedingungen ziehen sich den Unmut der übrigen Staatengemeinschaft zu, die ihr Steuersubstrat nicht freiwillig fortziehen lassen will.

### *– Hypothese (zum Aufgabenmodus):*

Im Kleinstaat können aufgrund des intensiven Austauschverhältnisses innovative Formen staatlicher Aufgabenwahrnehmung erwartet werden.

### 2.1.3 Anreize für das Innenverhältnis

Im Innenverhältnis gilt es, interne Konsistenz zu wahren, das heisst, genügend *Anknüpfungspunkte für den Aufbau und die Bewahrung der eigenen Identität* (vgl. Kellenberger 1996) zur Verfügung zu stellen. Der Kleinstaat benötigt eine "Binnentraditionalität zur Identifikationserhal-

### *Anreize für das Innenverhältnis*

tung" (Geser 1993, S. 45). Dies hängt auch damit zusammen, dass es im Kleinstaat – unter normalen Umständen und eine entsprechende geographische Lage vorausgesetzt – überproportional viele Aussenkontakte gibt. Damit kommt es zur Möglichkeit des *ständigen Vergleichens mit den Verhältnissen im Ausland*.

Der Kleinstaat steht also unter einem ständigen und höheren Vergleichsdruck. Um zentrifugalen Kräften entgegenzuwirken, muss der Kleinstaat – *im ökonomischen, rechtlichen, politischen und im emotionalen Bereich* – ein positives Gefälle zu seinen Gunsten erzeugen. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise die *Steuerpolitik* ein geeignetes Instrument, weil sie die Basis für Wohlstand legen kann und *gemeinsamer Wohlstand* einen besonderen "Kitt" für den inneren Zusammenhalt abgibt. Darüber hinaus können diese Rolle auch in der Geschichte gewachsene Ausprägungen von *Institutionen*, zum Beispiel monarchische Komponenten der Verfassung (wie in Liechtenstein oder Monaco) und Möglichkeiten der *Selbstbestimmung* oder besondere Anstrengungen und *Erfolge im kulturellen oder sportlichen Bereich* wahrnehmen.

Um – als kleiner Exkurs – die *Steuerpolitik* noch unter einem anderen Aspekt anzusprechen, der einerseits zu Anreizen nach innen führt und andererseits einen wichtigen Beitrag von Kleinstaaten im Aussenverhältnis darstellt: In der Geschichte führte exzessive Steuerpolitik immer wieder zu Sezessionen und zur Bildung von neuen Staaten (zum Beispiel *Bostoner Tea-Party*). Dies ist besonders dann zu erwarten, wenn sich eine (regionale) Minderheit von einer Mehrheit in einem Staatswesen ausgebeutet fühlt. So zeigen Buchanan und Faith (1987), wie die Option einer Sezession die Möglichkeiten der steuerlichen Ausbeutung einer Minderheit durch die Mehrheit "deckelt". Insofern *sind Steuerfragen für die Grösse von Staaten von Bedeutung*. Man könnte aber noch weiter gehen: Wie Koslowski (1998) ausführt, können in einer globalisierten Wirtschaft "kleine Länder einen Vorteil erlangen [. . .], wenn sie niedrige Steuersätze im Inland einführen und dadurch ausländisches Kapital aus den grossen Ländern mit hohen Steuersätzen anziehen. [. . .] langfristig kann dieser komparative Vorteil der kleinen Staaten die Steuerbasis der grossen Länder so aushöhlen, dass diese zu erheblichen Senkungen der Steuersätze gezwungen sind." So gesehen, hätten kleine Länder – oder auch *Kleinstaaten* – die *wichtige Rolle, den Besteuerungs-Leviathan in anderen Staaten in Schach zu halten* und ihn zu einer Harmonisierung *nach unten* zu zwingen.

### *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

Eine ganz besondere Bedeutung bei der Identitätsstiftung von Staaten kommt den Bürgerrechten und ihrer besonderen Ausprägung zu. Der *Nationalstaat bildet den Anknüpfungspunkt der Bürgerrechte*. Die ökonomische Theorie versucht, mit einer Reihe konkurrierender oder sich ergänzender Ansätze zum einen zu zeigen, dass die Abgrenzung in einzelne Staaten aus dem Eigeninteresse der Beteiligten sowohl individuell als auch kollektiv rational ist. Ferner kann sie erklären, dass es Argumente gibt, die es rational erscheinen lassen, Souveränitätsrechte nach aussen abzugeben, aber gleichzeitig auch, die Vorteilhaftigkeit der Mitgliedschaft im betreffenden Staatswesen möglichst attraktiv zu erhalten. Beispiele für solche Argumentationsketten sind:

- Staatlichen Leistungen kommt ein Clubcharakter zu. Diese lebensbegleitende "Clubmitgliedschaft" ist nicht nur eindimensional (zum Beispiel berufsbezogen), sondern netzartig und umfasst viele Lebensbereiche (Congleton 1995).
- Staatsbürgerschaft hat neben der politischen vor allem eine ökonomische Dimension. Der Staat teilt Verfügungsrechte zu (Coleman 1995).
- Staaten stellen eine gemeinsame Kultur zur Verfügung, die Transaktionskosten senkt (Hardin 1995).
- Die Solidarität innerhalb von Staaten verringert die Risiken, die mit der Arbeitsteilung verbunden sind, und wirkt deshalb wohlstandserhöhend (Pagano 1995).
- Der Staat ist ein Instrument, um *rent seeking* durch Protektionismus zu erleichtern (Congleton 1995).
- Der Nationalstaat kann eine bedeutsame *symbolic utility* stiften (Lafay 1995).

Im einzelnen Staat wird üblicherweise festgelegt, wer politische und soziale Rechte hat, wer auf das Angebot des Sozialstaates zugreifen darf und wer nicht (*Bürgerrechte*). *Es geht vor allem um soziale und ökonomische Anrechte*. Die ökonomische Theorie zeigt (Alesina/Spolaore 1997), dass es für die Eigeninteressen verfolgenden Bürger rational ist, eher für kleinere staatliche Einheiten mit möglichst homogenen Präferenzen und mit realistischen Möglichkeiten der Partizipation zu sein als für staatliche Gebilde mit heterogenen Präferenzen und mangelnden Möglichkeiten der Mitbestimmung. Aus demselben Grund wird auch die Immigration beschränkt. Es gilt, die Vorteile der "Clubmitgliedschaft" zu lukrieren (Breton/Breton 1995). Homogene Präferenzen implizieren definitionsgemäss, dass sich der einzelne oder die Mitglieder

## *Beiträge verschiedener ökonomischer Theorierichtungen*

mit ihnen identifizieren, weil ansonsten Homogenität als sozialer Druck oder als Mangel von Optionen empfunden würde.

– *Hypothese (zur Ausgabenintensität):*

Die Ausgabenstruktur des Kleinstaates wird ein Schwergewicht bei jenen Aufgaben aufweisen, die unmittelbar spürbar den eigenen Staatsbürgern zugute kommen (zum Beispiel Förderungen, Subventionen, Beschäftigung).

– *Hypothese (zur Aufgabenpriorität):*

Der Kleinstaat wird bei den Rechten sehr deutlich zwischen In- und Ausländern unterscheiden (zum Beispiel Berufsprotektionismus, Erwerb von Immobilien).

Während es eine ständig zu leistende Aufgabe des Kleinstaates darstellt, Identität zu stiften, können die Vorteile der Nähe auch in die Nachteile der Enge umschlagen: Der Kleinstaat ist gut beraten, wenn er dem internen Druck, eine protektionistische Politik in bestimmten Bereichen zu betreiben (zum Beispiel öffentliches Auftragswesen), nicht nachgibt und *den geschützten Sektor möglichst klein* hält. Aus der Kleinheit folgt nämlich, dass es auf den meisten Gebieten nur sehr wenige Anbieter gibt. Dann kann es leicht zu "Absprachen und Kartellierungstendenzen" kommen (vgl. Rothschild 1993, S. 82).

## *2.2 Beiträge verschiedener ökonomischer Theorierichtungen*

In diesem Abschnitt sollen auf Basis finanzwissenschaftlicher Theorien Hypothesen zur öffentlichen Aufgabenwahrnehmung generiert werden. Es wird dafür ein Kleinstaat unterstellt, der es geschafft hat, seine gesetzgeberische Souveränität in *relativ hohe Steuereinnahmen* umzumünzen. Letztere stecken den *Rahmen* ab, innerhalb dessen die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Platz greift, soweit sie mit Ausgaben verbunden ist.

*Der Kleinstaat steht in diesem Zusammenhang vor dem Kardinalproblem, dass er im Prinzip alle Staatsaufgaben ebenfalls erfüllen – oder jedenfalls gewährleisten – muss, obwohl er nur einen Bruchteil der Grösse seiner Nachbarstaaten erreicht.* Insofern stellt sich die Frage, wie ein

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

Kleinstaat die öffentliche Aufgabenerfüllung organisiert, wenn davon ausgegangen werden muss, dass die Erstellung vieler öffentlicher Leistungen entweder unrationell oder gar nicht sinnvoll möglich ist.

Es ist somit nicht nur eine Wahlentscheidung über die zu erfüllenden Aufgaben, sondern besonders auch über die Form oder den Modus der Aufgabenwahrnehmung zu treffen. Diese Entscheidungen haben einen Einfluss auf die Ausgabenintensität, mit der bestimmte öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden. *Lassen sich aus den Merkmalen öffentlicher Leistungen im Kleinstaat die Aufgabenprioritäten, die Form der Aufgabenwahrnehmung und damit die Auswirkungen auf die Ausgabenintensität vorhersagen?* Im einzelnen werden folgende Theorien herangezogen:

- Mit Hilfe der *ökonomischen Theorie des Föderalismus* (Punkt 2.2.1) wird hier<sup>8</sup> der Frage nachgegangen, wie die Aufgabenwahrnehmung zwischen Kleinstaat und Nachbarstaaten organisiert sein dürfte und welche Auswirkungen dies für die öffentlichen Ausgaben nach sich zieht.
- Die *betriebswirtschaftliche Outsourcing-Diskussion* liefert eine Reihe von Argumenten, die für/gegen eine Kooperation mit Dritten sprechen und zeigt, welche Transaktionskosten und auslagerungsrelevanten Merkmale von Leistungen sowie Auslagerungsbarrieren dabei zu berücksichtigen sind (Punkt 2.2.2).
- Die *ökonomische Institutionentheorie* (auch: Neue Institutionelle Ökonomik, Punkt 2.2.3) thematisiert Vertragsbeziehungen: Unter welchen Umständen werden öffentliche Aufgaben an das Ausland, an Gemeinden oder private Organisationen delegiert? Welche Besonderheiten weist die öffentliche Verwaltung im Kleinstaat auf (Prinzipal-Agent-Probleme)?
- Mit Hilfe der *Public-Choice-Theorie* (Punkt 2.2.4) wird schliesslich der Einfluss der Präferenzen der Stimmbürger und jener des politischen Systems auf die Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenintensität analysiert.

<sup>8</sup> Üblicherweise wird mit Hilfe der ökonomischen Theorie des Föderalismus die staatsinterne Macht-, Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen gebietskörperschaftlichen Ebenen diskutiert. Ein Zweig der Föderalismustheorie beschäftigt sich aber auch mit dem Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften bei Steuern und öffentlichen Leistungen.

## 2.2.1 Der Beitrag der ökonomischen Theorie des Föderalismus

Ein Instrument, mit dessen Hilfe Fragestellungen zur öffentlichen Aufgabenerfüllung strukturiert werden können, stellt die Föderalismus-theorie dar. Die *ökonomische Theorie des Föderalismus* versucht (neben anderen Fragestellungen) im Kontext grösserer Staatengebilde zu klären, welcher staatlichen Ebene (Bund, Länder/Kantone, Gemeinden) Staatsaufgaben zuzuordnen sind.<sup>9</sup> Es geht hierbei weniger darum, die Überlegenheit eines der beiden Organisationsprinzipien (zentral vs. dezentral) zu beweisen, es wird vielmehr gefragt, wie man die Vorzüge der zentralen wie der dezentralen Zuordnung staatlicher Aufgaben nutzen kann, um die staatliche Aufgabenerfüllung optimal zu organisieren.

### 2.2.1.1 Die Vorteile kleiner Kollektive

In einem ersten Schritt arbeitet die Föderalismustheorie insbesondere die *Vorteile kleinerer Entscheidungskollektive* (Gemeinden, Kantone/Länder), also der *dezentralen Organisation* heraus: Bei *regional heterogenen Präferenzen* ergeben sich bei dezentraler Entscheidungsfindung besser angepasste Versorgungsniveaus öffentlicher Leistungen auf die regional unterschiedlichen Vorstellungen.<sup>10</sup>

Blankart (1994, S. 505 f.) zeigt dies anhand eines einfachen Abstimmungsbeispiels (siehe Abbildung 2.1): Wenn im Gesamtstaat mit 100 000 Bürgern über die zwei Optionen X beziehungsweise Y abgestimmt wird, so gewinnt die Option X, wobei jedoch 45.000 Bürger überstimmt werden. Können die Regionen A und B autonom entscheiden, so entscheiden sich die Bürger von A für die Option Y und jene der Region B für X. Es ist offensichtlich, dass bei dezentraler Entscheidung insgesamt nur 35 000 (20 000 + 15 000) Bürger überstimmt werden. *Je dezentraler die Entscheidungen getroffen werden, desto weniger Bürger werden tendenziell überstimmt.* Die Zahl der überstimmten Bürger nimmt insbesondere ab, je unterschiedlicher die Präferenzen in den Subregionen sind.

<sup>9</sup> Ausführliche Darstellungen dieses Zweiges der ökonomischen Theorie des Föderalismus finden sich in Wust (1981), Tanner (1982) und Zimmermann/Henke (1994, S. 174 ff.) sowie Eibl (1997).

<sup>10</sup> Dieses Argument hat Oates (1972) in die Theorie eingebracht.

## Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung

Abbildung 2.1: Fiktives Abstimmungsbeispiel zur Illustration der Vorteilhaftigkeit dezentraler Entscheidungen (*Public-Choice-Ansatz*)

Region	Optionen	
	X	Y
Einwohner in A	20 000	30 000
Einwohner in B	35 000	15 000
Einwohner insgesamt	55 000	45 000

Quelle: Blankart, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Aufl. 1994, S. 505.

Weitere Argumente, die für Dezentralisierung ins Treffen geführt werden:

- Es kann ein *Wettbewerb zwischen gleichartigen Gebietskörperschaften* (Gemeinden, Kantone) entstehen, welcher insgesamt zu einer den Präferenzen der Bürger besser angepassten beziehungsweise kostengünstigeren Aufgabenerfüllung führt.<sup>11</sup>
- Aus regional unterschiedlichen Aufgabenerfüllungsformen können *Innovationen* entstehen, die von anderen Gebietskörperschaften in der Folge übernommen werden (vgl. Zimmermann/Henke 1994, S. 176).
- Die *Zeit- und Transportkosten* der Benutzer öffentlicher Einrichtungen verringern sich, je dezentraler diese organisiert sind.

Nun erhalten diese Argumente im Rahmen der Diskussion um Kleinstaaten eine neue Facette: Wenn die Föderalismustheorie die Vorteile kleinerer *Entscheidungskollektive* herausarbeitet, so ist diese Forderung nach möglichst kleinen Entscheidungskollektiven in einem demokratisch organisierten Kleinstaat bereits in höherem Masse verwirklicht, als es die Föderalismustheorie eigentlich zum Ausdruck bringt: Insbesondere im Fürstentum Liechtenstein, wo die Instrumente der direkten Demokratie stark ausgebaut sind, können die Stimmbürger bei allen wichtigen Staatsangelegenheiten grundsätzlich mitbestimmen.<sup>12</sup> In grösseren Staaten üben die Bürger keinen damit vergleichbaren Einfluss aus (vgl. auch Punkt 2.2.4).

<sup>11</sup> Diese Argumentation stammt von Tiebout (1956).

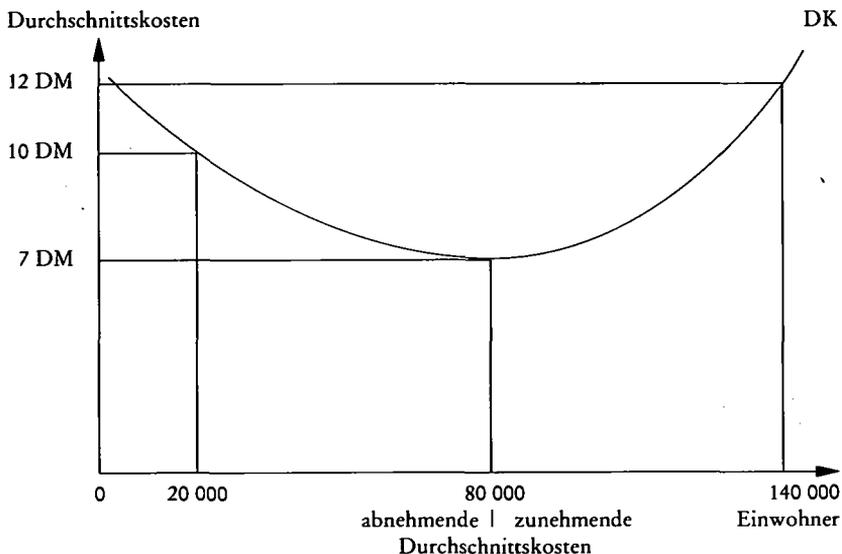
<sup>12</sup> Der Fürst stellt in der liechtensteinischen Verfassung neben dem Volk den zweiten gleichgestellten Souverän dar (siehe etwa Allgäuer 1989, S. 32 ff., und Batliner 1993, S. 283).

## Der Beitrag der ökonomischen Theorie des Föderalismus

### 2.2.1.2 Die Vorteile grosser Kollektive

Bisher wurde insbesondere auf nachfrageseitige Aspekte (Präferenzen der Individuen) eingegangen. Nunmehr wird die Angebotsseite in die Analyse miteinbezogen. Die ökonomische Theorie des Föderalismus versucht in diesem Zusammenhang, (*kosten-*)*optimale Produktionskollektive* zu entwerfen. Abbildung 2.2 bringt diese Argumentationslinie zum Ausdruck. Bei 80 000 Einwohnern ergeben sich die geringsten Durchschnittskosten. Bei einer kleineren Kollektivgrösse (zum Beispiel 30 000) fallen die Produktionskosten (gemessen an den Durchschnittskosten) weitaus höher aus. Die Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz sollte nun ebenfalls bei einer gebietskörperschaftlichen Ebene angesiedelt sein, die in etwa mit dem Einzugsgebiet der öffentlichen Leistung korrespondiert. Kindergärten werden demnach aufgrund ihres eng begrenzten Einzugsgebietes wahrscheinlich einer anderen gebietskörperschaftlichen Ebene zugeordnet werden als die stationäre Zentralversorgung im Gesundheitswesen oder die Landesverteidigung.

Abbildung 2.2: Durchschnittskosten der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes bei unterschiedlicher Stadtgrösse



Quelle: Blankart, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Aufl. 1994, S. 508.

## Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung

Insgesamt spricht diese Sichtweise aufgrund vermuteter *Größen- und Kopplungsvorteile* in der Produktion (*economies of scale, economies of scope*) vieler öffentlicher Leistungen tendenziell für eine stärkere Zentralisierung der öffentlichen Leistungserstellung (siehe dazu Blankart 1994, S. 508 ff.). *Übertragen auf kleinstaatliche Verhältnisse bedeutet dies, dass bei vielen öffentlichen Leistungen das kostenoptimale Produktionskollektiv die einheimische Bevölkerung (oft bei weitem) übersteigt.*<sup>13</sup>

### 2.2.1.3 Spillovers und fiskalische Äquivalenz

Bevor konkret auf die Aufgabenwahrnehmung in Kleinstaaten eingegangen wird, erscheint es angezeigt, ein weiteres zentrales Konzept der Föderalismustheorie in die Diskussion einzubringen: jenes der *räumlichen externen Effekte (spillovers)*. Wenn eine Gebietskörperschaft eine Leistung bereitstellt, die von externen Individuen benutzt wird oder von der andere Gebietskörperschaften profitieren, ohne dass diese dafür entsprechend aufkommen, so liegen räumliche externe Effekte vor. Diese *spillovers* treten *ceteris paribus* in um so stärkerem Mass auf, je kleiner die Gebietskörperschaften strukturiert sind.

Übertragen auf kleinstaatliche Verhältnisse entstehen *spillovers* also dann, wenn die Infrastruktur der Nachbarregionen mitbenützt wird, *ohne* dass die Einwohner des Kleinstaates als Nutzer oder in Vertretung für seine Einwohner der Kleinstaat der anbietenden Nachbargebietskörperschaft ein adäquates Entgelt entrichtet.<sup>14</sup>

Um *spillovers* zu vermeiden, wird aus ökonomischer Sicht die normative Vorgabe aufgestellt, dass sich das Entscheidungskollektiv mit dem

<sup>13</sup> Im weiteren Verlauf dieser Arbeit werden für den eben beschriebenen Umstand, dass Kleinstaaten aufgrund ihrer begrenzten Einwohnerzahl das kostenoptimale Produktionskollektiv häufig nicht erreichen, synonym als nicht realisierbare *economies of scale*, als Nachteile fehlender Grösse oder als *diseconomies of scale* bezeichnet. Mit Bezug auf Abbildung 2.2 lässt sich die Bezeichnung als *diseconomies of scale* damit rechtfertigen, dass ausgehend von der in der Abbildung als optimal angenommenen Einwohnerzahl (80 000) die Durchschnittskosten mit abnehmender Bevölkerungszahl ebenfalls ansteigen. Genau diese Situation dürfte in vielen Fällen für Kleinstaaten zutreffen, nicht zuletzt bedingt durch öffentliche Projekte mit hohen Investitionskosten, aber suboptimaler Auslastung.

<sup>14</sup> Für die betreffende Einrichtung mögen die Benutzer aus dem Kleinstaat gar nicht wesentlich höhere Gesamtkosten verursachen. Sie liefern im Gegenteil einen zusätzlichen Deckungsbeitrag, sofern sie ein positives Entgelt zahlen. Jedenfalls tritt eine Diskrepanz zwischen dem Finanzierungskollektiv (Kreis der Financiers) und dem Nutzerkollektiv (Kreis der Nutzer) auf.

Nutzerkollektiv und dem Kreis der Zahler deckt. Dieses *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz* (Nutzer = Zahler = Entscheider) lässt sich im zwischenstaatlichen Bereich gerade im Hinblick auf die notwendige Mitbestimmung (Entscheidungskollektiv) nicht immer verwirklichen (oder es wird bewusst darauf verzichtet). Insofern könnte sich die Forderung auf die Deckung von Nutzer- und Kostenträgerkreis reduzieren (vgl. Olson 1969)

Dies wird in der Realität natürlich berücksichtigt: *Spillovers* werden beseitigt, wenn es in Kenntnis und aufgrund der Quantifizierbarkeit dieser externen Wirkungen zu Verhandlungen und schliesslich zu einer vertraglichen Vereinbarung (Kostenbeteiligung des Kleinstaates oder seiner Einwohner) kommt (Büchel 1993, S. 105).

#### *2.2.1.4 Anwendung auf den Kleinstaat*

Welche *Schlüsse* sind aus diesen Überlegungen für die *Aufgabenwahrnehmung und die relative Ausgabenbelastung des Kleinstaates* zu ziehen?

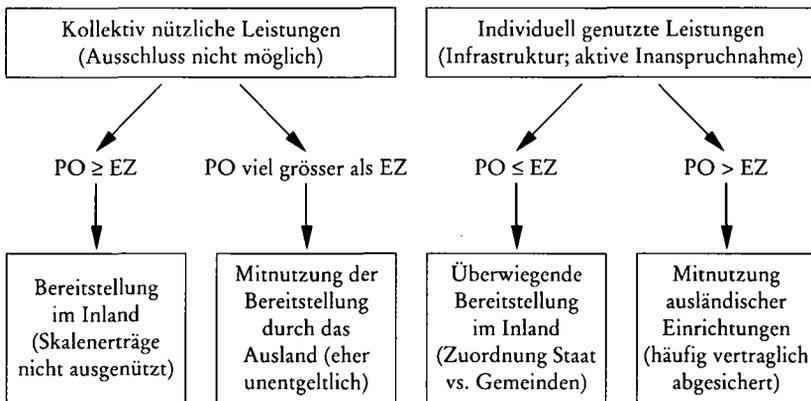
- Dabei wird unter dem Gesichtspunkt der Ausgabenintensität untersucht, ob und in welchem Ausmass Ziele der Staatstätigkeit vor allem mit Hilfe von öffentlichen Ausgaben verfolgt werden.
- Unter Aufgabenwahrnehmung wird das gesamte Bündel institutioneller Arrangements verstanden, aus dem in der Realität ein Staat wählen kann, um ein entsprechendes Leistungsangebot für die Bevölkerung und Wirtschaft sicherzustellen.

Mit der Aufgabenwahrnehmung wird also die Entscheidung über Bereitstellung und Durchführung angesprochen, wodurch die Ausgabenart (zum Beispiel Personal-, Sachaufwand, Subventionen, Beiträge) bestimmt und auch die relative Ausgabenbelastung beeinflusst wird. Zur Erfassung der Ausgabenintensität werden die Ausgaben auf die Einwohnerzahl bezogen, um Anhaltspunkte für Grössenverhältnisse sowie Vor- und Nachteile zu gewinnen.

Abbildung 2.3 versucht eine Illustration der zur Verfügung stehenden Wahlmöglichkeiten, wenn ein Kleinstaat die Erfüllung öffentlicher Aufgaben organisieren will: Die öffentlichen Aufgaben werden dabei einerseits in *kollektiv nützliche Leistungen* (zum Beispiel Landesverteidigung, innere Sicherheit, Marktordnung), von denen die Einwohner zwar profitieren, von denen sie aber (technisch) nicht ausgeschlossen werden können, und *individuell nutzbare Leistungen* (zum Beispiel Kranken-

## Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung

Abbildung 2.3: Welchen Einfluss üben die Produktionskosten auf die Wahrnehmung öffentlicher Leistungen durch den Kleinstaat aus?



Erläuterung: EZ steht für die Einwohnerzahl, PO für produktionsoptimale Einwohnerzahl; weitere Erläuterungen siehe Text.

haus, Primarschule, Strassen) eingeteilt. Die in der weiteren Diskussion wichtige Unterteilung betrifft die Frage, ob das Produktionsoptimum bei oder weit ausserhalb der Einwohnerzahl (EZ) des Kleinstaates liegt oder nicht (siehe Abbildung 2.3), woraus Erwartungen über die Aufgabenwahrnehmung gebildet werden können.

Bezüglich der *kollektiv nützlichen Leistungen* (linke Seite in Abbildung 2.3) dürfte der Kleinstaat die produktionsoptimale Grösse meist unterschreiten. Die eigenständige Bereitstellung der kollektiven Leistung wäre in diesem Fall aus der Sicht der Produktionskosten zu verwerfen, weil an sich realisierbare *economies of scale* nicht ausgenützt werden und die Produktionskosten (pro Einwohner) höher ausfallen, als dies in grösseren Staaten der Fall ist. Dennoch wird der Kleinstaat jene Leistungen bereitstellen, die er aus dem Selbstverständnis der staatlichen Eigenständigkeit heraus für unverzichtbar hält und selbst erstellen will (zum Beispiel Staatsrepräsentanz, Autarkie, Sicherheitsinteressen)<sup>15</sup>. Daraus resultieren Effizienz Nachteile gemäss Abbildung 2.3.

<sup>15</sup> Zu diesen Motiven siehe Punkt 3.1.4.

## Der Beitrag der ökonomischen Theorie des Föderalismus

– *Hypothese (zur Ausgabenintensität):*

Wenn der Kleinstaat eine kollektiv nützliche Leistung selbst bereitstellt, obwohl das produktionsoptimale Kollektiv üblicherweise weit über die Einwohnerzahl hinausreicht, so sind die Ausgaben pro Einwohner für diesen Bereich relativ höher.

Wenn das optimale Produktionskollektiv für kollektiv nützliche Leistungen *weit über* der Einwohnerzahl des Kleinstaates liegt, wäre es nahelegend, dass der Kleinstaat Strukturen und Systeme der Nachbarstaaten, die diese ohnehin für ihren Eigenbedarf bereitstellen, mitnutzt beziehungsweise übernimmt. Beispiele wären etwa die Geld- und Währungspolitik, die militärische Landesverteidigung beziehungsweise Teile des Rechtsrahmens. Da die Einwohner des Kleinstaates von diesen kollektiv nützlichen Leistungen nicht ausgeschlossen werden können (es liegt ja keine aktive Inanspruchnahme vor), eignen sich solche Leistungen für entsprechende Verhandlungen und Kostenabgeltungen nicht besonders. Meist wird bezüglich dieser öffentlichen Aufgaben von den grösseren Nachbarstaaten darauf verzichtet, fiskalische Äquivalenz herzustellen.

– *Hypothese (zur Ausgabenintensität):*

Wenn der Kleinstaat eine kollektive Leistung grösserer Nachbarstaaten übernimmt (beziehungsweise mitnutzt), ohne dass dies mit Ausgleichszahlungen abgegolten wird, so sind die Ausgaben pro Einwohner für diese Funktion relativ gering.

Bezüglich *individuell nutzbarer Leistungen* (Infrastruktur) kann das kostenoptimale *Produktionskollektiv* auch (weit) *jenseits der Einwohnerzahl* des Kleinstaates liegen. Eine adäquate Bereitstellungsform wäre in diesem Fall die Mitnutzung ausländischer Einrichtungen über Verträge (siehe rechts in Abbildung 2.3). Damit kann sich der Kleinstaat den Zugang zu diesen Infrastruktureinrichtungen der Nachbarstaaten sichern: zum Beispiel Krankenhäuser, psychiatrische Kliniken, höhere und berufsbildende Schulen, Universitäten.<sup>16</sup>

In diesem Zusammenhang spielen allerdings *räumliche Entfernungen* und die Erreichbarkeit dieser Einrichtungen eine besondere Rolle.

<sup>16</sup> Denkbar ist jedoch auch der umgekehrte Weg, wenn der Kleinstaat (im Rahmen einer intendierten Spezialisierung) Einrichtungen mit einer den Eigenbedarf übersteigenden Kapazität aufbaut und die Nachbarregionen diese mitbenützen.

### *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

Raumüberwindung ist mit Transport- und Zeitkosten verbunden, die eventuell für ein eigenes Angebot sprechen würden. Wenn allerdings der Nachbarstaat unmittelbar jenseits der Grenze ohnehin für seine Bevölkerung eine Einrichtung errichtet hat (Krankenhaus, Berufsschulen), so ist die räumliche Dimension von geringer Relevanz.

– *Hypothese (zum Aufgabenmodus):*

Wenn das Einzugsgebiet einer individuell genutzten kollektiven Leistung (Infrastruktureinrichtung) weit jenseits der Einwohnerzahl liegt, so wird der Kleinstaat die Einrichtung eines grösseren Nachbarstaates mitnutzen.

– *Hypothese (zur Ausgabenintensität):*

Wenn die Einwohner des Kleinstaates individuell genutzte kollektive Leistungen (Infrastruktureinrichtungen) der Nachbarstaaten mitnutzen, werden häufig Verträge geschlossen, die die Abgeltung regeln. Die Ausgaben pro Einwohner in diesem Bereich sollten sich nicht wesentlich unterscheiden.

*Unterschreitet das optimale Produktionskollektiv die Einwohnerzahl des Kleinstaates (siehe Abbildung 2.3), so wird dieser die Infrastruktureinrichtung vermutlich selbst bereitstellen. Dabei wird eine neue Wahlmöglichkeit eröffnet, indem auch die Gemeinden (bei entsprechend kleinem Einzugsgebiet) als potentielle Bereitsteller zur Verfügung stehen. Im übrigen sind kaum Anhaltspunkte dafür auszumachen, dass Gemeinden in Kleinstaaten zusätzliche Aufgaben übernehmen sollten im Vergleich zu Gemeinden in grösseren Staaten.<sup>17</sup>*

– *Hypothese (zum Aufgabenmodus):*

Wenn das Einzugsgebiet einer individuell genutzten kollektiven Leistung (Infrastruktureinrichtung) in etwa der Einwohnerzahl entspricht oder darunter liegt, so wird der Kleinstaat die Einrichtung selbst bereitstellen.<sup>18</sup> (Beispiele dafür sind: Polizei, Feuerwehr, Volks-

<sup>17</sup> Üblicherweise übernehmen zentrale Orte (Städte) aufgrund der Ballung und der Notwendigkeit, Infrastruktureinrichtungen bereitzustellen, die überörtlich ausstrahlen, zusätzliche Aufgaben. Wenn in einem Kleinstaat nun keine grösseren Städte existieren, so dürfte die Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden in Kleinstaaten nicht wesentlich von Gemeinden derselben Grössenordnung in Nachbarstaaten abweichen.

## *Der Beitrag der betriebswirtschaftlichen Outsourcing-Diskussion*

schule, Einrichtungen von Kultur und Freizeit, Wohnbau, Fürsorge und ähnliches mehr.)

– *Hypothese (zur Aufgabenpriorität):*

Es ist nicht zu erwarten, dass sich der Aufgabenumfang der Gemeinden in Kleinstaaten wesentlich von jenem in grösseren Nachbarstaaten unterscheidet.

Aus föderalistischer Perspektive fällt auf, dass der Kleinstaat mit zwei gebietskörperschaftlichen Ebenen (Land, Gemeinden) das Auslangen findet. Während in der Schweiz die Kantone als mittlere Ebene über sehr viele Kompetenzen verfügen und unbestritten sind, ist in Österreich vor kurzem eine Diskussion um die mögliche Zusammenlegung von Bundesländern entflammt. Die Befürworter dieser Idee argumentierten mit der Einsparung von Verwaltungskosten.

In diesem Sinn wäre zu erwarten, dass Liechtenstein durch die Nicht-Existenz der mittleren Ebene niedrigere Verwaltungskosten aufweist. Allerdings dürften diese Einsparungen durch die geringe Grösse (Einwohnerzahl) wohl mehr als kompensiert werden. Ein empirischer Nachweis (in Form eines Vergleiches der Ausgabengrössen) wird zwar kaum gelingen, aber dieser interessante Aspekt des Kleinstaates sollte durch folgende Hypothese als "Platzhalter" nicht übersehen werden.

– *Hypothese (Ausgabenintensität):*

Aus der fehlenden mittleren gebietskörperschaftlichen Ebene erzielt Liechtenstein spürbare Einsparungen an Verwaltungskosten.

### 2.2.2 Der Beitrag der betriebswirtschaftlichen *Outsourcing*-Diskussion

Aus der Betriebswirtschaftslehre stammt der Begriff des *Outsourcing*. Er steht für *outside resource using*, also für die wichtige Frage, welche betrieblichen Funktionsbereiche und Phasen im Leistungserstellungsprozess ausgelagert werden können und sollen. Im Mittelpunkt steht da-

<sup>18</sup> Die Produktion kann eventuell an Gemeinden beziehungsweise private Organisationen delegiert werden.

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

bei die *Alternative: Eigenfertigung (make) vs. Fremdbezug (buy)*. Synonyma wären der Grad der vertikalen Integration oder die Leistungstiefe eines Unternehmens.

Unter diesem Punkt soll zunächst ein Beispiel für die zu diesem Thema in der Literatur erarbeiteten *Argumentationsbilanzen* für/gegen eine Kooperation mit anderen Organisationen gegeben werden. Anschliessend erfolgt eine Diskussion über auslagerungsrelevante *Merkmale von Leistungen* einerseits und *Auslagerungsbarrieren* andererseits. Abschliessend werden diese *Outsourcing*-Überlegungen auf den öffentlichen Sektor übertragen und ein für die weitere Arbeit erkenntnisleitendes Schema für staatliches *Outsourcing* entwickelt.

Was Liechtenstein anlangt, so dürfte dieser Kleinstaat in der Vergangenheit eine Vielzahl von erforderlichen *Outsourcing*-Entscheidungen nur implizit getroffen haben, indem er sich viele Aufgaben bereits *ex ante* überhaupt nicht selbst zugemutet hat. Andere Entscheidungen dieser Art aber wurden explizit getroffen und vertraglich (auch mit dem Ausland) abgesichert.

*Argumentationsbilanzen für/gegen Kooperationen mit anderen Organisationen:* In Abbildung 2.4 findet sich eine umfassende Argumentationsbilanz für *Outsourcing*-Entscheidungen. Es werden die Vor- und Nachteile aufgelistet, die dabei zu berücksichtigen sind. Naturgemäss haben die einzelnen Argumente von Fall zu Fall ein unterschiedliches Gewicht, so dass im Einzelfall – auch bei staatlichen Aktivitäten – sehr genau zu prüfen wäre, ob die Vorteile einer *Outsourcing*-Lösung überwiegen.

*Auslagerungsrelevante Merkmale von Leistungen und Auslagerungsbarrieren:* Bei jeder *Outsourcing*-Entscheidung stellen sich die Fragen nach den auslagerungsrelevanten *Merkmalen der Leistungen* einerseits und den *Auslagerungsbarrieren* andererseits.

In der *Outsourcing*-Theorie werden als wichtigste auslagerungsrelevante Merkmale genannt und diskutiert (Bolter 1998, S. 143 ff. und S. 187):

### – *Spezifität*

Als wichtige Eigenschaft einer Austauschbeziehung gilt der *Spezifitätsgrad*: Dieser bezeichnet das Ausmass, in dem ein Wirtschaftssubjekt seine Leistung (Ressourcen) so auf den Transaktionspartner ausrichtet, dass die Leistung bei einem Wechsel des Transaktionspartners nur schwer anderweitig einsetzbar ist. Im Extremfall hat zum

## *Der Beitrag der betriebswirtschaftlichen Outsourcing-Diskussion*

Beispiel ein Arbeitnehmer keine alternativen Verwendungsmöglichkeiten seines Wissens<sup>19</sup> beziehungsweise das Unternehmen keine alternative Bezugsquelle eines Produktionsfaktors<sup>20</sup>. Ein hoher Spezifitätsgrad – wenn dieser einseitig ist – *führt also zu einer grossen Abhängigkeit von der anderen Marktseite*. Grundsätzlich bedeutet Spezifität, dass die betreffenden Inputs oder Leistungen entweder überhaupt nicht oder nur unter Inkaufnahme von sehr hohen Opportunitätskosten in alternativen Leistungserstellungsprozessen Verwendung finden können.

Die Spezifität muss allerdings tiefer nach *Personal-, Sachmittel-, Anlagen-, Standortspezifität* sowie nach der *Spezifität der Leistungen* unterteilt werden. So mag es sein, dass ein Produkt oder eine Leistung grosse Erfahrungen und Insider-Kenntnisse verlangt, die nur in mehrjähriger Tätigkeit gewonnen werden können (Personalspezifität), dass ganz spezielle Sachmittel, Investitionen oder Standorte erforderlich sind (Sachmittel-, Anlagen- und Standortspezifität) oder dass die Leistungen ganz spezifische Charakteristika aufweisen (Leistungsspezifität). In jedem Fall führt Spezifität zu Abhängigkeitsverhältnissen und dementsprechend hohen Absicherungsbedürfnissen im Fall eines angedachten *Outsourcings* (vgl. dazu Abschnitt 2.2.4).

### *– Unsicherheit*

Auch dieser Begriff muss, soll er für die *Outsourcing*-Diskussion einen Beitrag zu leisten imstande sein, weiter operationalisiert werden. Es können beispielsweise bei Leistungen und Produkten *mengenmässige, qualitative, technologische Unsicherheiten* auftreten, und auch (künftige, zum Beispiel wirtschaftliche oder rechtliche) *Rahmenbedingungen* mögen unsicher sein. Damit kann Unsicherheit zwar als auslagerungsrelevantes Merkmal von Leistungen und Produkten angesehen werden, aber es ist im vorhinein unklar, ob obige Unsicherheiten *Outsourcing* hemmen oder begünstigen.

<sup>19</sup> Wenn sich jemand zum Spezialisten in vergleichender Literaturwissenschaft ausbilden lässt, so ist er auf einige wenige mögliche Arbeitgeber angewiesen. Es bestehen kaum alternative Verwendungsmöglichkeiten des Wissens.

<sup>20</sup> Wenn ein Unternehmen sein EDV-Netz von einem Mitarbeiter betreuen lässt (der niemand anderen einweiht), so stellt dies ein beträchtliches Risiko dar (plötzlicher Ausfall des Mitarbeiters).

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

*Abbildung 2.4: Argumentationsbilanz für das Outsourcing*

Pro (Vorteile, Ziele)	Contra (Nachteile, Risiken)
Strategische Aspekte	
<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Konzentration auf das Kerngeschäft</li> <li>↑ Entlastung von Routineaufgaben, dafür Konzentration auf strategische Aufgaben</li> <li>↑ Kooperation statt Hierarchie</li> <li>↑ Vorteile kleinerer Organisationen</li> <li>↑ Flexibilität</li> <li>↑ Standardisierung</li> <li>↑ Verbessertes Controlling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↓ Starke, langfristige und irreversible Abhängigkeit vom Outsourcing-Partner, Partnerwechsel schwierig, fast unmöglich</li> <li>↓ Monopolbeziehungen bei Individuallösungen</li> <li>↓ Transfer von Wettbewerbsvorteilen auch an die Konkurrenz</li> <li>↓ Akzeptanzprobleme in den verbleibenden Abteilungen</li> <li>↓ Störung zusammengehörender Prozesse</li> <li>↓ Unterschiedliche Unternehmenskulturen</li> </ul>
Kapazitäts-, Technologie- und Know-how-Aspekte	
<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Schnelle Verfügbarkeit von Kapazitäten</li> <li>↑ Kapazitätsfreisetzung</li> <li>↑ Gefahr von Kapazitätsengpässen klein</li> <li>↑ Nutzung modernster Technologien ohne eigene Investition</li> <li>↑ Hohe und vielfältige Kompetenz des Outsourcing-Anbieters</li> <li>↑ Zugang zu speziellem Know-how, das selbst nur schwer aufzubauen und zu erhalten ist</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↓ Starre Bindung an die Technologie des Outsourcing-Partners</li> <li>↓ Gefahr einer zu grossen Standardisierung</li> <li>↓ Abfluss von Know-how</li> </ul>
Personelle Aspekte	
<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Reduktion (bzw. Verlagerung) von Problemen der Beschaffung qualifizierten Personals</li> <li>↑ Entlastung des internen Personals von Routinearbeiten</li> <li>↑ Unabhängigkeit von temporären bzw. chronischen Personalknappheiten, Vorsorge bezüglich künftiger Verknappung</li> <li>↑ Abbau von "Kopf-Monopolen"</li> <li>↑ Verringerung des Personalbestands im auszulagernden Bereich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↓ Personalpolitische und arbeitsrechtliche Probleme</li> <li>↓ Motivationsprobleme bei verbleibenden Mitarbeitern</li> <li>↓ Probleme der Übertragung von Personal an den Outsourcing-Partner sowie Personalprobleme in der Umstellungs- und Übergangsphase</li> <li>↓ Verlust von Schlüsselpersonen und deren Know-how</li> </ul>
Finanzielle Aspekte	
<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Finanzmittelbeschaffung</li> <li>↑ Zuführung liquider Mittel durch Verkauf von Anlagen an den Outsourcing-Partner</li> <li>↑ Kapitalfreisetzung für Investitionen</li> </ul>	

## *Der Beitrag der betriebswirtschaftlichen Outsourcing-Diskussion*

Pro (Vorteile, Ziele)	Contra (Nachteile, Risiken)
<b>Finanzielle Aspekte</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Möglichkeiten zur positiven Beeinflussung des Jahresabschlusses</li> <li>⊕ Vermeidung hoher Investitionsaufwendungen für neue bzw. die Erweiterung bestehender Anlagen</li> </ul>	
<b>Kosten-Aspekte</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Kostenreduktion im laufenden Betrieb</li> <li>⊕ Neue economies of scale</li> <li>⊕ Variable statt fixe Kosten</li> <li>⊕ Gute Planbarkeit</li> <li>⊕ Kosten der Vorhaltung von Kapazitätsreserven entfallen</li> <li>⊕ Verbesserte Kostentransparenz</li> <li>⊕ Verursachergerechte Leistungsverrechnung erhöht das Kostenbewusstsein in den internen (Fach-) Abteilungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊖ Einmalige Umstellungskosten (Switching-Costs)</li> <li>⊖ (Laufende) Transaktions-, Koordinations- bzw. Kommunikationskosten zwischen den Partnern ("Reibungsverluste")</li> <li>⊖ Spezielle Kontrollkosten, Kosten der Qualitätssicherung</li> <li>⊖ Intransparenz und mangelnde Kontrollierbarkeit der vom Outsourcing-Partner verlangten Preise</li> <li>⊖ Abrechnungsprobleme</li> <li>⊖ Nicht abschätzbare zusätzliche Kosten für unvorhergesehene Änderungen</li> <li>⊖ Nichteintreffen erwarteter Kosteneinsparungen</li> </ul>
<b>Leistungs-Aspekte</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Bessere Leistung (zu niedrigeren Kosten)</li> <li>⊕ Klar definierte Leistungen und Verantwortlichkeit</li> <li>⊕ Starke Service-Orientierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊖ Problem schlechter Leistungen</li> <li>⊖ Schwierigkeiten der (Qualitäts-)Kontrolle</li> <li>⊖ Übervorteilung durch Informationsdefizite</li> <li>⊖ Bezugsgrößenbestimmung für Entgelt</li> </ul>
<b>Risiko-Aspekte</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Verringerung bzw. Verlagerung von Risiken (Risikotransfer) z. B. aus der wachsenden technologischen Dynamik, aus der steigenden Komplexität</li> <li>⊕ Auf vertraglicher Basis genau geregelte Abwälzung von Risiken und Gefahrenpotentialen an Vertragspartner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊖ Risiko der Zusammenarbeit</li> <li>⊖ Rückkehr zur "Eigenfertigung" nach gescheiterten Outsourcing-Projekten: Aufwand des Wiederaufbaus einer Fachabteilung und der Wiedererlangung von Know-how</li> <li>⊖ Technische und personelle Risiken</li> </ul>
<b>Sonstige Aspekte</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Indirekt bessere Verhandlungsposition gegenüber Zulieferern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊖ Gewährleistung des Datenschutzes (Geheimhaltung)</li> <li>⊖ Überwindung räumlicher Distanzen</li> <li>⊖ Wenig informelle Kommunikation</li> </ul>

Quellen: Bolter 1998, Knolmayer 1992, S. 359, Schwarze 1995, S. 86, Bongard 1994, S. 152 f. und S. 181, Picou/Maier 1992, S. 19.

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

### – *Strategische Relevanz*

Die strategische Relevanz wird nach der Spezifität als bedeutsamstes auslagerungsrelevantes Merkmal genannt: "Leistungen besitzen eine [...] hohe strategische Bedeutung, wenn sie ein gegenwärtig oder künftig hohes strategisches Potential aufweisen und zum Aufbau von Wettbewerbsvorteilen geeignet sind." (Picot/Maier 1992, S. 21)<sup>21</sup> Ausserdem wird darauf verwiesen, dass strategische Relevanz mit dem Aspekt der Geheimhaltung zu tun haben kann (Picot 1991, S. 346). Mit der allgemeinen Beschwörung von "strategischer Relevanz" ist somit für die *Outsourcing*-Diskussion wenig gewonnen. Die *Operationalisierung* dieses umfassenden Begriffes kann mit einer Fülle von Inhalten erfolgen, zum Beispiel Bedeutung als Kernaufgabe, Gefährdungskosten, Komplexität, Anteil an strategischen (also planenden und steuernden) Funktionen, Hoheitserfordernissen (beim Staat) sowie der Notwendigkeit der Geheimhaltung.

### – *Hypothese (zur Aufgabenpriorität):*

Wenn eine Aufgabe von hoher strategischer Relevanz ist, so wird der Kleinstaat diese Aufgabe selbst wahrnehmen und produzieren.

### *Sonstige Faktoren*

Hier sind insbesondere Schwierigkeiten der Qualitätskontrolle beim *Outsourcing*-Partner und Verbundvorteile (*economies of scope*) innerhalb des auslagernden Unternehmens zu nennen, auf die bei einem *Outsourcing*-Projekt zu achten wäre.

In bestimmten Konstellationen können diese auslagerungsrelevanten Merkmale von Produkten oder Leistungen zu *Auslagerungsbarrieren* (Bolter 1998, S. 192 ff.) werden oder – je nach Blickwinkel – als solche eingestuft und instrumentalisiert werden. Bestimmte Leistungen müssten demnach im Unternehmen verbleiben, um bestimmte Vorteile zu lukrieren oder aus anderen Gründen, die zutreffend oder auch nur vorgeschützt sein mögen. Beispiele für solche Barrieren sind: Flexibilitäts- und Kostenvorteile, Synergieeffekte, Vorteile bei der Qualitätssicherung, strategische Bedeutung, Know-how-Barrieren, Gefahr von Ab-

<sup>21</sup> Die Formulierung ist auf die *Make-or-buy*-Entscheidung privater Unternehmen gemünzt, dennoch klingt sie im Kontext des Kleinstaates (Treuhändewesen, Steuerverwaltung) nicht abwegig.

## *Der Beitrag der betriebswirtschaftlichen Outsourcing-Diskussion*

hängigkeit, Fehlen von Wettbewerb, Unsicherheit, eigene Prioritäten, Probleme des Personalabbaus, rechtliche Barrieren, Leerkosten, Hoheitserfordernisse und Häufigkeit.

### *Outsourcing im öffentlichen Sektor*

Mit dem Stichwort Hoheitserfordernisse ist bereits der Übergang zum öffentlichen Sektor hergestellt. Überträgt man nun die *erwähnten ausgliederungsrelevanten Merkmale von Leistungen und die Auslagerungsbarrieren auf den öffentlichen Sektor*, so spielen naturgemäss die Personalspezifität (Beamte), die Einstufung einer Aufgabe als öffentliche Kernaufgabe, die Bedeutung der Geheimhaltung, die Komplexität der Aufgabe (= Schwierigkeit der vertraglichen Absicherung) und das Auftreten von Verbundvorteilen eine bedeutsame Rolle. Wie bedeutsam Auslagerungsbarrieren wahrgenommen werden, hängt auch davon ab, welche Auslagerungserfahrungen die betreffende öffentliche Institution bereits gemacht hat und ob es (öffentliche oder privatwirtschaftliche) Vergleichsmassstäbe (*benchmarks*) gibt.

In diesem Zusammenhang lassen sich zwar, wie es Bolter (1998, S. 224 ff.) in einer empirischen Untersuchung für über 100 Produkte (= städtische Leistungen) der Tiroler Landeshauptstadt Innsbruck zeigt, Aussagen wie folgende bestätigen:

- "Je geringer die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Überwachung und Sicherstellung der Produktqualität, desto höher die potentielle Auslagerbarkeit."
- "Je grösser die notwendigen Erfahrungen und Insiderkenntnisse, die nur in langjähriger Erfahrung gewonnen werden können, desto geringer die Auslagerbarkeit."
- "Je seltener eine Leistung zu erstellen ist, desto eher wird sie fremdbezogen."

Insgesamt zeigt aber gerade die empirische Studie von Bolter (1998), dass die grossen erklärenden Variablen der betriebswirtschaftlichen Theorie wie Spezifität, strategische Relevanz und Unsicherheit – *ohne* die oben vorgenommene tiefere *Operationalisierung* – für die Auslagerungsdiskussion auch im öffentlichen Sektor *wenig bis nichts bringen*. Beachtet man diese eben gemachten Präzisierungen und Einschränkungen der genannten Begriffe und Konzepte, so lassen sich diese durchaus auch auf den Staat übertragen und können im Kontext der Aufgaben-

### *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

erfüllung des Kleinstaates Liechtenstein erkenntnisleitend sein: Bei manchen öffentlichen Aufgaben lässt sich darüber diskutieren, ob sie aus der Sicht des Kleinstaates tatsächlich – im oben aufgezeigten, differenzierten Sinn – strategisch relevant sind. Wenn dieses Kriterium jedoch zutrifft, so spricht dies für das Selbermachen, weil man sich auf keinen Fall einem Vertragspartner ausliefern will.

Im Zusammenhang mit dem Spezifitätsgrad einer Austauschbeziehung steht die *Wettbewerbssituation*: Bei mehreren potentiellen Produzenten einer staatlich bereitgestellten Leistung kann der Kleinstaat die Bezugsquelle wählen beziehungsweise wechseln. Wettbewerb vermindert zudem die Möglichkeit von opportunistischem Verhalten. Das Umgekehrte gilt aber für den Fall, dass nur eine Bezugsquelle zur Verfügung steht.

– *Hypothese (zum Aufgabenmodus)*:

Immer, wenn nur eine Bezugsquelle für eine öffentliche Leistung zur Verfügung steht (Monopol), so ist die Abhängigkeit (das Risiko) entsprechend gross. Der Kleinstaat wird *ceteris paribus* darum bemüht sein, diese Bezugsquelle unter seiner Kontrolle zu haben (im Zweifelsfall *make* statt *buy*).

Abgesehen vom *fine-tuning*<sup>22</sup>, für das obige Argumentebilanz als *checklist* bezüglich einzelner Leistungen herangezogen werden könnte, lassen sich staatliche Aktivitäten grob in (*hoheitliche*) *Kernaufgaben*, *Gewährleistungsaufgaben* und *Ergänzungsaufgaben* einteilen. Zu den *Kernaufgaben* zählen jedenfalls hoheitliche Eingriffe des Staates in Pflichten und Rechte der Individuen (zum Beispiel Polizei, Gerichtsbarkeit). Bei *Gewährleistungsaufgaben* stellt der Staat die dauerhafte Erbringung sicher, nicht jedoch unbedingt den Vollzug durch eigene Produktion (zum Beispiel im Gesundheitswesen und Bildungswesen). Die *Ergänzungsaufgaben* ermöglichen die ersten beiden Aufgabengebiete, müssen jedoch nicht vom Staat selbst erledigt werden (zum Beispiel Gebäudereinigung, Gebäudeschutz, Grünflächenpflege, Strasseninstandhaltung). Die Charakterisierung dieser Aufgabenfelder legt folgende Tendenzaussage nahe:

<sup>22</sup> Welche Variante, die sich durch Nuancen unterscheiden, soll schliesslich gewählt werden, wenn Grundsatzentscheidungen (zum Beispiel *Outsourcing* der Produktion wird angestrebt) bereits gefallen sind?

## *Der Beitrag der betriebswirtschaftlichen Outsourcing-Diskussion*

### *– Hypothese (zum Aufgabenmodus):*

Während (hoheitliche) Kernaufgaben (zum Beispiel Legislative, Rechtsaufsicht, Raumordnung) ungeteilt vom Staat erfüllt werden, ist bei Gewährleistungsaufgaben (zum Beispiel Sozialversicherung) eine Kooperation mit Dritten (private Unternehmen, Non-Profit-Organisationen, Ausland), insbesondere die Auslagerung der Produktion (und Finanzierung), möglich. Bei Ergänzungsaufgaben bietet sich ein Zukauf dieser Leistungen von privaten Unternehmen an (zum Beispiel Reinigungsdienste).

Bei der Anrufung von Synergien, die aus der Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungskörper entstehen, wird man jedoch skeptisch sein müssen: Wenn solche *Verwaltungsverbundvorteile* auftreten, so spräche dies an sich für Eigenfertigung. Allerdings sind intensive Kontakte zwischen Verwaltungseinheiten nicht unbedingt ein Indikator von Verbundvorteilen, sie können auch aus einer schlechten organisatorischen Einbindung resultieren.

### *– Hypothese (zum Aufgabenmodus):*

Wenn bei der Leistungserstellung ausgeprägte Verwaltungsverbundvorteile auftreten, ist die Eigenfertigung dieser Leistung ökonomisch effizienter als ihr Fremdbezug (Synergieeffekte).

Im Hinblick auf die Organisationen, mit denen der Staat – im gegenständlichen Fall Liechtenstein – in eine *Outsourcing*-Beziehungen treten kann, ist für die im 3. Kapitel (Ausgabenvergleich) und 4. Kapitel (Aufgabenanalyse) die Diskussion der potentiellen *Outsourcing*-Partner zu strukturieren:

Dafür wird mit Abbildung 2.5 ein *Schema staatlicher Aufgabenwahrnehmung* eingeführt, auf das in der Folge immer wieder zurückgegriffen wird. Grundsätzlich kann der Staat eine öffentliche Aufgabe in all seinen Facetten (Bereitstellung, Produktion, Finanzierung, Kontrolle) selbst wahrnehmen oder er kann andere Institutionen (Gemeinden, Gemeindeverbände, ausländische Institutionen, private Unternehmen und private Haushalte) mit Teilaufgaben beauftragen. Die Alternative lautet also: *make or buy*. Der Umfang der Involvierung des Staates ist mit den Symbolen Dreieck (Bereitstellung), Rechteck für Produktion und Kreis für Finanzierung gekennzeichnet.

Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung

Abbildung 2.5: Raster zur Erfassung der Aufgabenwahrnehmung

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

In Abbildung 2.5 sind mehrere institutionelle Wahlentscheidungen integriert. Im Rahmen eines *organizational choice* sind verschiedene Organisationsformen denkbar: öffentliche Verwaltung, Anstalten, öffentliche Unternehmen, Non-Profit-Organisationen, private Unternehmen, private Haushalte (Selbsthilfe). *Innerhalb des Staatssektors* kann die (geeignete) *Verwaltungsebene* für eine öffentliche Aufgabe gewählt werden (Land, Gemeinde, Gemeindeverband, ausländische Gebietskörperschaften). Wenn zusätzlich verschiedene Abstufungen in der Aufgabenerfüllung unterschieden werden (Bereitstellung, Produktion, Finanzierung), so lassen sich verschiedene *Instrumente* einsetzen (zum Beispiel Regulierung, Eigenfertigung, Subvention, Franchising, Submission sowie einnahmenseitige Instrumente etc.).

Während die Finanzierungsfunktion klar auf der Hand liegt, bedarf die Unterscheidung von Bereitstellung und Durchführung (Produktion) einer zusätzlichen Bemerkung. In der staatlichen Aufgabenerfüllung kommt es oft vor, dass sich der (Zentral-)Staat zwar die Entscheidung über Quantität und Qualität einer Leistung vorbehält, eine andere Institution (Gemeinde, Verein etc.) aber mit der konkreten Durchführung betraut wird.

Insgesamt wird durch diese Wahlentscheidungen die Form der Aufgabenwahrnehmung bestimmt. Darüber hinaus haben sie einen Einfluss auf die Struktur der öffentlichen Ausgaben und damit auch auf die

Ausgabenintensität, mit der bestimmte öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden<sup>23</sup>.

### 2.2.3 Der Beitrag der Neuen Institutionentheorie

Die Delegation einer Aufgabenwahrnehmung an Dritte, wie sie gerade beschrieben wurde, führt zwangsläufig zu einer *Informationsasymmetrie*: Der Staat (als Prinzipal) kann nur unvollständig beurteilen, wie effektiv und effizient die Institution (der Agent) arbeitet, der er eine öffentliche Aufgabe überträgt. Die *Prinzipal-Agent-Theorie*<sup>24</sup> (als Teilbereich der Neuen Institutionenökonomik<sup>25</sup>) problematisiert diese Beziehung: Wie kann der Prinzipal sicherstellen, dass der Agent in seinem Sinn tätig wird, wenn er dessen Verhalten nicht genau beobachten/vorhersagen kann, und der Prinzipal fürchten muss, dass der Agent Eigeninteressen verfolgt?

Aus dem *Informationsnachteil des Prinzipals* können drei Risikotypen für ihn entstehen (siehe Abbildung 2.6): Vor Vertragsabschluss steht der Prinzipal vor dem Problem, dass er die Qualität des Angebots des Agenten nicht richtig beurteilen kann (*hidden characteristics*), wodurch *adverse Selektion*<sup>26</sup> ausgelöst wird. Nach Vertragsabschluss kann der Agent seine Bemühungen reduzieren (*hidden action*), ohne dass der Prinzipal das nachweisen kann (*moral hazard*)<sup>27</sup>, oder der Agent kann

<sup>23</sup> Neben der Aufgabenteilung im Staatssektor (zwischen Land, Gemeinden und ausländischen Gebietskörperschaften) kommt es beispielsweise vor, dass die öffentliche Hand Güter bereitstellt und finanziert, diese aber privat produzieren lässt (Submission, Konzession), oder dass der Staat durch andere Instrumente die Tätigkeit privater Unternehmen (beziehungsweise der Non-Profit-Organisationen) massgeblich steuert (zum Beispiel Regulierung, Subvention, Vouchers).

<sup>24</sup> Andere typische Prinzipal-Agent-Beziehungen sind zum Beispiel jene zwischen Vorgesetztem und Untergebenem, Aufsichtsrat und Vorstand, Arzt und Patient oder Kreditgeber und Kreditnehmer.

<sup>25</sup> Für detaillierte Rezeptionen der Neuen Institutionellen Ökonomie, als deren bekannteste Exponenten Coase, Williamson und North gelten, sei auf die zahlreichen Publikationen verwiesen (bspw. Furubotn/Richter [ed.] 1991, Dietl 1993, Theurl 1995, Bolter 1998).

<sup>26</sup> Beispielsweise werden sich bei einem durchschnittlichen Zins (Prämie) vor allem jene Kreditnehmer (Versicherungsnehmer) melden, die ein überdurchschnittlich hohes Risiko darstellen. Daraufhin wird eine Zinsanpassung (Prämienerrhöhung) notwendig, die weitere gute Risiken aus dem Markt abwandern lässt. Dieser Prozess wird als *adverse Selektion* bezeichnet.

<sup>27</sup> Ein Versicherungsnehmer übt nach Versicherungsabschluss nicht mehr jene Sorgfalt aus beziehungsweise ist nicht mehr so vorsichtig wie im Zustand ohne Versicherung.

## Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung

Abbildung 2.6: Folgen von Informationsasymmetrien und Strategien zu deren Bewältigung

	Risikotyp		
	Adverse Selektion	Moral Hazard	Hold Up
Welchen Informationsnachteil hat der Prinzipal?	Qualität des Angebotes des Agenten unbekannt (hidden characteristics)	Anstrengungen des Agenten nicht beurteilbar (hidden action)	Absichten des Agenten unbekannt (hidden intention)
Unter welchen Umständen wird die Informationsasymmetrie zum Problem?	Agent kann Eigenschaften seines Angebotes "verstecken"	Alternative Verwendbarkeit der Ressourcen, Überwachungskosten hoch	Abhängigkeit vom Agenten
Wann tritt das Problem auf?	Vor Vertragsabschluss	Nach Vertragsabschluss	Nach Vertragsabschluss
Beispiele	Versicherer (P) und Kunde (A), Dienstleister (P) und Kunde (A)	Aktionär (P) und Management (A), Prinzipal (P) und Vertreter (A)	Fischer (P) und Konservenfabrik (A)
Mechanismus der Problemlösung	Verbesserung des Informationsstandes: Signalling, Screening, Interessenangleichung	Interessenangleichung	Interessenangleichung
Konkrete Massnahmen zur Problemlösung	Referenzen, Zertifikate, Reputation	Gewinnbeteiligung des Agenten	Vertikale Integration, Strafandrohung

Quelle: Picot/Wolff 1994, S. 221, stark abgeändert.

definitiv gegen den Prinzipal auftreten (*hidden intention*). Das entsprechende Risiko wird als *hold up* bezeichnet.<sup>28</sup>

Umgelegt auf unsere Thematik (Delegation von öffentlichen Aufgaben) stellt sich die Frage, bei welchen Merkmalen der öffentlichen Aufgaben die resultierenden Risiken so hoch sind, dass sie der Kleinstaat besser selbst produziert und die Produktion nicht an Dritte delegiert.

<sup>28</sup> Der Agent verstösst dezidiert gegen die Interessen des Prinzipals, ohne dass der Prinzipal diesen Gesinnungswandel vorhersehen konnte beziehungsweise in geeigneter Weise darauf reagieren kann.

## *Der Beitrag der Neuen Institutionentheorie*

Ein wesentliches Merkmal bildet die bereits thematisierte *Informationsasymmetrie*. Deren Ausmass hängt davon ab, wie leicht die Qualität der Leistung durch den Prinzipal kontrolliert werden kann (Qualitätskontrollproblem). Etwa lässt sich über die Qualität von sogenannten *Erfahrungsgütern* erst dann ein Urteil bilden, wenn sie konsumiert werden (nicht vor dem Kauf).

Dies kennzeichnet üblicherweise Dienstleistungen (zum Beispiel Haarschnitt, Beratung). Noch krasser gestaltet sich die Informationsasymmetrie bei *Vertrauensgütern*: Hier kann der Käufer die Leistung des Anbieters nicht immer verlässlich beurteilen (zum Beispiel Diagnose und Therapie durch einen Arzt).

Hohe Informationsasymmetrie bildet kein Ausschlusskriterium für eine Delegation von Aufgaben durch den Kleinstaat. Allerdings muss er entsprechende Rahmenbedingungen sicherstellen oder diese von Dritten (etwa von grösseren Nachbarstaaten) sicherstellen lassen.

### *– Hypothese (zum Aufgabenmodus):*

Je höher die Informationsasymmetrie aufgrund schwacher Qualitätskontrollmöglichkeit ist, desto eher wird der Kleinstaat (im Interesse seiner Bürger) eine öffentliche Aufgabe selbst wahrnehmen. Relativiert wird diese Verhaltenserwartung allerdings in dem Ausmass, in dem Qualitätssicherungsmaßnahmen durch Dritte (Nachbarstaaten) ohnedies erfolgen.

### *Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung im Kleinstaat*

Kleinstaatensforscher stellen die Hypothese in den Raum, dass Kleinstaa-ten über eine vergleichsweise kostengünstigere Verwaltung verfügen, die tendenziell kleiner, bürgernäher, produktiver und effektiver agiere. Ist dieser Befund aufgrund theoretischer Überlegungen zu erwarten, und wie schaut die liechtensteinische Empirie dazu aus?

So behaupten etwa Abt/Deutsch (1993, S. 19), dass die Nutzen – gemeint sind die Vorteile – von Kleinstaa-ten auch in einer *“more economical and productive administration”* bestünden. Büchel (1993, S. 101) verweist auf die *“Vorteile der kürzeren Wege”*. Kleinere Einheiten hätten *“bessere Voraussetzungen für schnellere Kommunikation und Information, Planung und Entscheidung, verbunden mit Kostenvorteilen wegen kleiner Administration und weniger Hierarchiestufen”*. Und weiter:

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

“Aufgrund der eher überschaubaren Lebensbereiche und der vielfachen Integration des Einzelnen kann die staatliche Verwaltung tendenziell kleiner und bürgernäher gestaltet werden”. Büchel (1993, S. 104) führt ferner aus, dass “[...] in kleineren Verwaltungen [...] eher ein Optimum zwischen funktionaler Differenzierung und koordinierter Gesamtleistung gefunden werden (könnte), während es in grösseren Verwaltungseinheiten mit höherer Wahrscheinlichkeit zu einer wechselseitigen Isolierung verschiedener Verwaltungszweige kommen könnte.”

Es ist plausibel, dass in einem demokratischen Umfeld die Verwaltung in Kleinstaaten in den meisten funktionalen Bereichen vergleichsweise *bürgernäher* sein dürfte. Ob sie auch *produktiver* ist, müsste durch einen Vergleich von Output-/Inputrelationen erfasst werden. Die empirische Erforschung dieser Aussage würde wohl eine eigene Studie erfordern. Ein positiver Hinweis könnte darin gesehen werden, dass Verwaltungen von Kleinstaaten weniger Anlass haben, sich in grösserem Ausmass im Kampf um Dienstposten, Karriere, Besoldung und Macht mit sich selbst zu beschäftigen. Dies sollte Verwaltungen von Kleinstaaten vergleichsweise weniger von ihren eigentlichen Aufgaben ablenken.

Ein weiteres Plausibilitätsargument besteht in dem Umstand, dass fast jedes Mitglied der Verwaltung eines Kleinstaates in gewissem Sinn eine Führungsposition innehat, indem es für einen vergleichsweise grösseren Sachbereich zuständig ist. Dies könnte sowohl die Arbeitszufriedenheit und damit die Produktivität erhöhen, es sollte aber auch zu einer höheren *Effektivität* führen. Denn bei aller Spezialisierung dürfte im Kleinstaat für den einzelnen Verwaltungsbeamten das “grössere Bild” seiner Mission weniger verloren gehen als bei einer sehr ausdifferenzierten, viele Hierarchiestufen umfassenden Verwaltung, wie sie in grösseren Staaten die Regel ist. Auch müssten Vorteile aus der fehlenden mittleren Entscheidungs- und Verwaltungsebene, den Ländern beziehungsweise Kantonen, zu erwarten sein, die zu *kostengünstigerer* und/oder *kleinerer Verwaltung* führen könnten.

Aber auch für eine *andere Sicht der Dinge* können Plausibilitätsargumente aufgelistet werden, die besonders die positiven Attribute *vergleichsweise kostengünstiger* und *kleiner* betreffen:

Die öffentliche Verwaltung eines Kleinstaates muss sich auf Staatsebene mit der Komplexität der Betreibung eines Staatswesens auseinandersetzen. Dabei sind staatliche Mindestleistungen zu erbringen, deren Bereitstellung – auf die Einwohnerzahl bezogen – über weite Bereiche

## Der Beitrag der Neuen Institutionentheorie

suboptimal sein könnte. Darüber hinaus ist die Zahl der Funktionsträger im Kleinstaat natürlich beschränkt. Dieser Umstand hat eine Reihe von Konsequenzen: Zum einen nimmt die Abhängigkeit des Staates von der Verwaltung zu. "Sehr viele dieser Komponenten (kommen) nur singulär oder in wenigen Exemplaren (vor), was häufig ihre Institutionalisierbarkeit und zuverlässige Funktionssicherung behindert [. . .]. Die öffentliche Verwaltung bleibt eine Ansammlung von Einzelbeamten, von denen jeder über völlig andersartige Aufgaben, Kenntnisse und Qualifikationen als jeder andere verfügt." (Geser 1993, S. 53) Der Staat trägt dann – auch beim Selbermachen – gewisse *Ausfallrisiken*. Zum anderen hat er insbesondere dann, wenn es attraktive Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten für qualifizierte Bürger in der übrigen Wirtschaft des Kleinstaates gibt, *Mühe, genügend geeignete Mitarbeiter zu rekrutieren*. Und natürlich ist unter diesen Umständen eine *vergleichsweise attraktive Besoldung* der öffentlichen Bediensteten zu erwarten.

Die Verwaltung des Kleinstaates bildet *zwangsläufig in einzelnen Personen monopolisiertes Wissen* heraus.<sup>29</sup> Dazu kommt noch, dass die Zuständigkeitsbereiche einzelner Beamter (Ämter) in der Regel weiter gefasst sind als in Verwaltungen grösserer Staaten. Der Kleinstaat geht dann kein hohes Risiko ein, wenn die Staatsbediensteten ihr Spezialwissen anderweitig nicht umsetzen können. Ist dieses im Arbeitnehmer akkumulierte Wissen jedoch auch anderweitig verwertbar, so kann er bei lukrativen Angeboten abwandern. In diesem Fall sollte der Kleinstaat den Staatsbediensteten stärker an sich binden oder einer Monopolisierung des Wissens vorbeugen (Vieraugenprinzip, wettbewerbsfähige öffentliche Besoldung).

So bleibt aufgrund theoretischer Plausibilitätsargumente das Bild über die kostengünstigere und kleinere Verwaltung im Kleinstaat diffus, wobei die *Argumente für eine vergleichsweise grössere und teurere Verwaltung* überwiegen dürften. Denn der Kleinstaat muss einen breiten Bereich von Eigenstaatlichkeit abdecken, woraus ungünstige Kosten pro Einwohner resultieren und die Beamtendichte vergleichsweise grösser sein dürfte. Die relativ höhere Zahl von Beamten müsste im gegenständlichen Fall von Liechtenstein auch noch mit einer vergleichsweise deutlich höheren Besoldung gewichtet werden.

<sup>29</sup> Anders als in Verwaltungseinheiten von grösseren Staaten, in denen die Fallzahlen regelmässig höher sind, so dass meist mehrere Bedienstete mit der Materie vertraut sind.

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

### *- Hypothese (zur Ausgabenintensität):*

Die Verwaltung im Kleinstaat ist zahlenmässig vergleichsweise grösser und weniger kostengünstig wie in grösseren Staaten.

Um das Risiko, das bei Ausfall des in einzelnen Personen monopolisierten Wissens schlagend wird, zu verringern, wird der Kleinstaat versuchen – auf Kosten der Produktionseffizienz –, fachliche Kompetenz in der öffentlichen Verwaltung jeweils auf mehrere Personen zu verteilen beziehungsweise durch die Besoldung ein etwaiges Abwandern hochqualifizierter Staatsbediensteter zu verhindern. Dies führt zu einer höheren Ausgabenintensität als in grösseren Staaten.

Ein weiteres Argument scheint wichtig. *Der Kleinstaat* kann in seiner Aufgabenwahrnehmung und Verwaltungsstruktur “nicht einfach einen grösseren Staat kopieren” (Büchel 1993, S. 100). Dies hängt schon damit zusammen, dass man im Kleinstaat nicht alles miniaturisieren kann, weil *economies of scale* verloren gehen (Rothschild 1993, S. 80). Dieser Aspekt ist auch auf die Verwaltung zu übertragen. Der Kleinstaat wird dementsprechend Prioritäten bei der Ausstattung bestimmter Aufgabenbereiche mit der Anzahl von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes setzen.

Darüber hinaus *wird ein Kleinstaat* aufgrund seiner beschränkten Einwohner- und Beschäftigtenzahl *nicht über alle Qualifikationen verfügen*, die notwendig wären, um die ganze Palette öffentlicher Aufgaben zu produzieren. Wenn es sich um *eine komplexe öffentliche Aufgabe* handelt (zum Beispiel stationäre Zentralversorgung im Gesundheitswesen, Expertenwissen auf verschiedenen Gebieten), die nicht strategisch relevant ist, so lässt sich das Know-how bei Bedarf zukaufen.

### *- Hypothese (zum Aufgabenmodus):*

Wenn eine Aufgabe einen hohen Komplexitätsgrad aufweist, so wird der Kleinstaat diese Aufgabe, wenn sie nicht strategisch relevant ist, *ceteris paribus* von (in) grösseren Nachbarstaaten produzieren lassen.

## 2.2.4 Der Beitrag der *Public-Choice*-Theorie

Auch die *Public-Choice*-Theorie bezieht den politischen Prozess in die Analyse ein, wendet darauf aber wiederum ökonomische Denkmuster an, die uns Hinweise auf unsere Ausgangsfragestellung geben sollen. Ein

## *Der Beitrag der Public-Choice-Theorie*

erstes Untersuchungsfeld bilden (in der Tradition von Downs und Arrow) Abstimmungen und Wahlen, bei denen die Präferenzen der Individuen aggregiert werden. Wie beeinflussen diese gesellschaftlichen Koordinationsmechanismen das Ergebnis der Entscheidungsfindung?

Zum anderen geht die *Public-Choice*-Theorie davon aus, dass die handelnden Akteure (Politiker, Verwaltung, Interessensgruppen) ganz sicher nicht primär und ausschliesslich am *Allgemeinwohl* interessiert sind, sondern (auch) *Eigeninteressen* verfolgen: Die Politiker wollen ihre Macht erhalten beziehungsweise erlangen, die Verwaltung will ihren Einfluss ausbauen, die Verbände wollen die von ihnen präferierten Vorhaben durchbringen.

Der Kleinstaat dürfte sich bezüglich des politischen Prozesses nicht ganz grundsätzlich von grösseren Staaten unterscheiden. Allerdings sind einige *Besonderheiten* zu beobachten, die im weiteren auf ihre Auswirkungen hinsichtlich Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenintensität analysiert werden. Bevor dies geschieht, muss zuerst eine zentrale Rahmenbedingung für die Ausgabegebarung herausgestellt werden.

### *Öffentliche Einnahmen als Begrenzung des Ausgabenvolumens*

Wenn es dem souveränen Kleinstaat gelingt, *aus dem gesetzgeberischen Spielraum einen qualitativen Standortvorteil zu gewinnen*, kann die politische Souveränität auch wirtschaftlichen Wohlstand nach sich ziehen.<sup>30</sup> Am Beispiel Liechtensteins seien diese Vorteile kurz ausgeführt: Im wesentlichen beruhen diese auf dem Personen- und Gesellschaftsrecht vom 20. Januar 1926, in dem bereits spezifische Gesellschaftsformen für die Behandlung von Kapitalvermögen angelegt wurden.<sup>31</sup> Mit dem Gesetz über die Landes- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) vom 30. Januar 1961, in dem niedrige Steuersätze für in Liechtenstein angelegtes Kapital beschlossen wurden, war der Grundstein für die "Steuer-oase" gelegt.

Mit der zunehmenden Freiheit im Kapitalverkehr nach dem Zweiten Weltkrieg kam das im Gesellschaftsrecht angelegte Rechtsgefälle zu den grösseren europäischen Staaten erst richtig zum Tragen. Darüber hinaus

<sup>30</sup> Voraussetzung ist allerdings ein stabiles politisches Umfeld.

<sup>31</sup> Ein weiterer, inzwischen vergleichsweise weniger bedeutender Bereich, in dem die Souveränität genützt werden kann, besteht in der Ausgabe von Briefmarken oder Münzen.

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

wird den den besonderen Gesellschaftssteuern unterliegenden domizilierten Unternehmen bezüglich der zu leistenden Steuern gemäss ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmungen nach wie vor ein absolutes Steuergeheimnis sowie ein weitgehendes Verbot der Amts- und Rechts-hilfe garantiert (siehe Malunat 1987, S. 113).<sup>32</sup>

Der daraus resultierende Kapitalzufluss beeinflusst natürlich auch die Einnahmensituation der öffentlichen Haushalte. Es genügt eine moderate Besteuerung der von Ausländern gesetzten wirtschaftlichen Aktivitäten (zum Beispiel Kapitalzufluss), um dem öffentlichen Sektor ausreichend Einnahmen zuzuführen. Trotz niedriger Steuersätze kann aufgrund der hohen Steuerelastizität des Kapitals (Kapital wandert dorthin, wo es geringer besteuert wird) ein *relativ hohes Steueraufkommen* erzielt werden.

Einschlägige Berechnungen kommen zu dem Ergebnis, dass in Liechtenstein mehr als die Hälfte der Fiskaleinnahmen vom Finanzdienstleistungssektor "erwirtschaftet" wird (Graf/Eidenbenz/Marti, zit. in Baudenbacher 1995, S. 81).<sup>33</sup> Insgesamt ist ein *grosser Anteil der staatlichen Einnahmen von Ausländern finanziert oder zumindest induziert*.

Darüber hinaus musste Liechtenstein, weil es mit der Schweiz einen Wirtschaftsraum (ohne Grenzen) bildet, jüngst die Einführung der Mehrwertsteuer im grösseren Nachbarstaat nachvollziehen. Ein günstiger Aufteilungsschlüssel beschert dem Fürstentum Liechtenstein als eine Art *windfall-profit* für das Jahr 1996 107.2 Mio. CHF. *Jedenfalls ersparen sich die Entscheidungsträger die politischen Kosten, die normalerweise mit der Steuererhebung (bei den Stimmbürgern) verbunden sind.*<sup>34</sup>

Insgesamt ergibt sich eine *Steuerstruktur, die von jener grösserer Staaten deutlich abweicht*. Insbesondere kann die einheimische Bevölkerung – wenn sie dies im politischen Prozess durchsetzt – von direkten Steuern

<sup>32</sup> Der Beitritt zum EWR hat am Rechtsgefälle in der Kapitalvermögensverwaltung nichts geändert: "Entscheidend ist jedoch, dass die für Liechtenstein so wichtigen Rechtsformen Anstalt, Stiftung und Treuunternehmen vom EWRA unberührt bleiben." (Baudenbacher 1995, S. 55). Dies resultiert daraus, dass die weitere Harmonisierung des Gesellschaftsrechtes wegen des Streites um die Mitbestimmung seit vielen Jahren praktisch zum Stillstand gekommen ist. "Eine Lösung in diesem Konflikt ist nicht in Sicht." (Baudenbacher 1995, S. 55).

<sup>33</sup> Fuchs (Staat und Steuern im Fürstentum Liechtenstein, WirtschaftsMagazin 1/1993, S. 18) kommt für das Jahr 1992 auf einen Wert von 58.4 Prozent der gesamten Landeseinnahmen.

<sup>34</sup> Steuereinführungen beziehungsweise -erhöhungen führen tendenziell zu Stimmenverlusten der (Regierungs-)Partei, die diese propagiert.

## *Der Beitrag der Public-Choice-Theorie*

weitgehend entlastet werden. Für die Volkswirtschaft des Kleinstaates ist jedoch besonders wichtig, dass sich quasi im Querverbund *Steuerentlastungen* für jene heimischen Unternehmen, die in anderen Branchen tätig sind (Industrie, Gewerbe), ergeben (vgl. Büchel 1990, S. 291 f.). *Die Steuerlast der anderen Branchen (und der privaten Haushalte) kann relativ niedrig gehalten werden*, wodurch die Unternehmen, die in den übrigen Wirtschaftssektoren tätig sind, gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten ebenfalls einen Standortvorteil geniessen, der gewissermassen indirekt aus der gesetzgeberischen Souveränität des Kleinstaates resultiert.

*Die Höhe der Steuereinnahmen bildet die entscheidende Rahmenbedingung für das Volumen der öffentlichen Ausgaben*, zumal Art. 1 Abs. 2 Finanzhaushaltsgesetz, wonach Staatsverschuldung untersagt ist, zu beachten ist und von den Parteien *de facto* auch beachtet wird. Es stellt sich nun die *Frage, wie das durch die Steuereinnahmen nach oben hin begrenzte Ausgabenvolumen durch den politischen Prozess gestaltet wird (Struktur)*. Welchen Einfluss übt die Verfassungswirklichkeit<sup>35</sup> auf die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben aus?

### *– Hypothese (zur Einnahmenintensität):*

Es ist zu erwarten, dass der durch die Einnahmen vorgegebene Rahmen der Ausgaben durch die Eigenheiten des politischen Prozesses ständig ausgeschöpft wird. Dies gilt auch für *windfall-profits* (zum Beispiel Einnahmen aus der Mehrwertsteuer).

### *Besonderheiten der Präferenzbildung und des politischen Prozesses in Kleinstaaten*

Wie Alesina/Spolaore (1997) zeigen, gibt es bei grossen Staaten einen *trade-off* zwischen dem Nutzen (den Vorteilen) grosser Jurisdiktionen und den Kosten (Nachteilen) der Heterogenität einer grossen, differenzierten Bevölkerung. Sie verwenden diese Erkenntnis zur Erläuterung von Staatenbildung und zur Hypothesenbildung über die Wahrscheinlichkeit von Sezessionen: “[...] *ethnic minorities should be willing to bear the relatively high costs of forming small countries in exchange for*

<sup>35</sup> Mit der Kommentierung der Verfassungswirklichkeit wird bewusst von der Verfassungstheorie, wie sie in mehreren staatsrechtlichen Abhandlungen ausgelegt wird, abgegangen.

### *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

*not having to share government with the ethnic majority.*" (S. 1045) Aber auch ökonomische Aspekte spielen eine bedeutsame Rolle, wenn es um die "Freuden der Homogenität" geht, denen sich Kleinstaaten hingeben können (o.V., "The Economist" 1998, S. 65). Beispiele dafür wären *Gemeinsamkeiten bei der Verteilung des persönlichen beziehungsweise des regionalisierten Einkommens*. Wenn in einem Land eine wirtschaftlich vergleichsweise homogene Situation vorherrscht, dann muss man nicht für arme Regionen (Leute) mitzahlen. Die Homogenität bezieht sich dann vor allem auf den erreichten gemeinsamen Wohlstand, der keine grossen Umverteilungsaktivitäten erforderlich macht. Dafür, dass man mit Seinesgleichen zusammenleben kann, nimmt man gerne höhere Kosten in Kauf: "*Differences in income, in addition to differences in preferences, may be crucial determinants of the degree of heterogeneity in the population that determines the equilibrium size and number of countries.*" (Alesina/Spolaore 1997, S. 1046)

*Kleinstaaten sind üblicherweise homogener* bezüglich sprachlicher, kultureller und ethnischer und – vor allem auch – ökonomischer Aspekte. Sie haben dementsprechend auch homogenere Präferenzen über Umfang und Art der Güter und Leistungen, die die öffentliche Hand bereitzustellen hat und darüber, wie dies erfolgen soll. Im Kleinstaat ist aus diesen Gründen eine *bessere Präferenzadäquanz* zu erwarten. Dies *senkt die politischen Einigungskosten*. Es ist zu erwarten, dass dadurch ein vergleichsweise geringerer Teil der Bevölkerung politisch überstimmt wird und seine Präferenzen unverwirklicht sehen muss.

Im besonderen Fall von Liechtenstein könnte es noch für die Präferenzbildung von Interesse sein, dass sowohl das Volk (demokratisches Prinzip) als auch der Fürst (monokratisches Prinzip) an der politischen Willensbildung mitwirken. Im Zusammenhang mit der Präferenzbildung ist von Bedeutung, dass der Fürst über keine Richtlinienkompetenzen verfügt (Waschkuhn 1993, S. 14). Davon unabhängig sind die Funktionen des Fürsten im Budgetbewilligungsprozess und seine Möglichkeiten der Einflussnahme in diesem Zusammenhang (vgl. Heeb 1998).

Das Fürstentum Liechtenstein bildet eine *konstitutionelle Monarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage*. Für eine eingehende Darstellung des fein austarierten Gleichgewichts zwischen den Souveränen Fürst und Volk sei auf Waschkuhn (1993) oder Allgäuer (1989) verwiesen. An dieser Stelle wird eine geraffte Einschätzung der Einflussstärken der einzelnen Akteure versucht.

## Der Beitrag der Public-Choice-Theorie

Der Fürst greift nicht direkt in die Aufgabenwahrnehmung ein. Lediglich mit den Thronreden hat der Fürst in der Vergangenheit eine Art "Initialzündung" für seines Erachtens in Angriff zu nehmende Aufgabenbereiche gegeben (Sozialversicherung, aktive Aussenpolitik; siehe Heeb 1998). Zur weiteren Strukturierung der Ausführungen wird zuerst die direkte Demokratie (Einfluss des Volkes über Abstimmungen) und anschliessend die repräsentative Demokratie (Einfluss von Landtag, Regierung, Bürokratie, Verbänden) behandelt.

Ein besonderes Problem der Willensbildung in Kleinstaaten ist die *Elitenkonnektivität* (vgl. Geser 1993, S. 60 ff.). Die Elite ist naturgemäss sehr klein und verflochten. Sigfusson (1998) spricht in diesem Zusammenhang von *an old boy's network*, das in Kleinstaaten viel ausgeprägter als in grösseren Staaten sei: "*Their senior politicians and businessmen have often known each other since nursery school.*"<sup>36</sup> Die Beteiligten treffen sich sehr häufig. Es gibt vielfältige Möglichkeiten, durch informelle Verfahren Vorhaben und Projekte zu beschleunigen.

Da sich der Kleinstaat aus Gründen der Existenzsicherung andauernde interne Konflikte nicht leisten kann, kommt der *Konfliktvermeidung* ein bedeutsamer Stellenwert zu, während in grossen Staaten Mechanismen der Konfliktaustragung und -beilegung besonders etabliert sind (Geser 1993, S. 53). Bei der politischen Willensbildung geht unter diesen Umständen *Kooperation vor Konkurrenz*, was sich in langjährigen politischen Koalitionsbindungen und in bedeutsamem *log-rolling* (Stimmentausch) bei Ressourcen- und Stellenzuteilungen eindeutig ausgabenerhöhend niederschlagen müsste.

Diese Art von politischer Kooperation kann naturgemäss auch zu einem "Faulbett" führen, weil die Konkurrenz fehlt, oder – noch schlimmer – zu einem etwas sorglosen Umgang der Elite mit der Macht. Es muss an dieser Stelle nun offenbleiben, ob es im Kleinstaat, trotz der vielen Vorteile, die man gewöhnlich mit dezentralen Staaten verbindet (Überschaubarkeit, Präferenzadäquanz, geringere Einigungskosten, höhere Innovationsfähigkeit), zusätzlich noch einer internen Dezentralisierung bedarf. Beim Symposium des Liechtenstein-Instituts wurde als

<sup>36</sup> Die Autoren haben Thor Sigfusson im Zusammenhang mit dieser Arbeit kontaktiert: Sigfusson, der in der Zeitschrift "The Economist", Jan 3rd 1998 mit dem Buch "The Ministate in Turbulence" zitiert wird, teilt mit, dass die entsprechende Publikation zur Zeit nur auf isländisch vorliegt.

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

Diskussionsergebnis gefordert, dass es in dieser Situation der Elitenkonnektivität im Kleinstaat besonderer Sicherungen gegen Machtmissbrauch bedürfe (vgl. Waschkuhn 1993, S. 12). Dabei wird dem Föderalismus, der staatsinternen vertikalen Machtteilung, ein hoher Stellenwert eingeräumt (vgl. Geser 1993, S. 92). Es kann aber in einer primär ökonomischen Studie nicht entschieden werden, ob die traditionellen Sicherungen (Instrumente der direkten Demokratie, Wahlen, Parteien und Medien) hierzu nicht genügen und ob nicht auch die Vertreter dezentraler Einrichtungen sehr rasch und informell in der Elite aufgehen.

Zusammenfassend gibt es also im Kleinstaat eine *Reihe von bemerkenswerten Besonderheiten des politischen Willensbildungsprozesses*, die nicht ohne Auswirkungen auf die Staatsfinanzen und auf Art und Umfang der öffentlichen Leistungserfüllung bleiben dürften.

### *Direkte Demokratie*

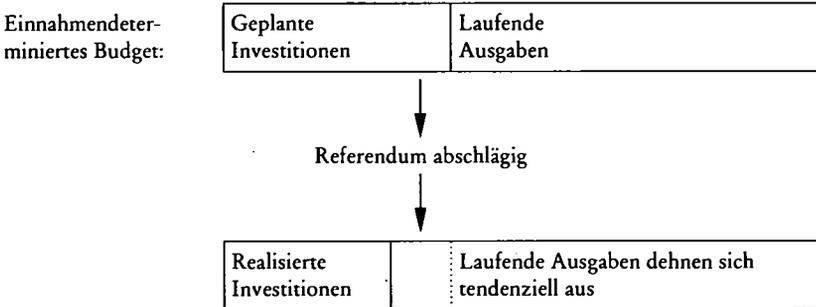
Nach Schweizer Vorbild nimmt auch im Fürstentum Liechtenstein die direkte Mitbestimmung der Stimmbürger im Politikgefüge eine prominente Stellung ein. Da die Bürger bei Abstimmungen direkt (ungefiltert) über Projekte entscheiden, kommt die *Public-Choice*-Theorie zu dem Schluss, dass den Präferenzen der Bürger damit besser entsprochen wird als in der repräsentativen Demokratie. Insbesondere sieht die *Public-Choice*-Theorie (siehe etwa Blankart 1994) in der direkten Demokratie ein wirksames Instrument, um das Wachstum des Staates einzubremsen (den "Leviathan Staat im Zaum zu halten").

Welche Möglichkeiten bestehen nun in Liechtenstein? Das Volk kann einerseits *Gesetzesinitiativen* (wenigstens 1000 Personen) beziehungsweise *Verfassungsinitiativen* (wenigstens 1500 Personen) starten. Andererseits kann nach Art. 65 und 66 der Verfassung gegen jedes vom Landtag beschlossene und von ihm nicht als dringlich erklärte Gesetz oder gegen einen Finanzbeschluss, sofern er eine einmalige neue Ausgabe von 50 000 oder eine jährliche Neuausgabe von mindestens 20 000 CHF verursacht, das *Referendum* ergriffen werden.

Es würde die direkte Demokratie überfordern, wenn über jedes Gesetz (Projekt) abgestimmt würde. Der langjährige Durchschnitt liegt bei nicht einmal einer Abstimmung pro Jahr (siehe Waschkuhn 1993, S. 326 ff.), wobei bereits der präventiven Wirkung der Instrumente der direkten Demokratie eine eigenständige Bedeutung zukommt. Die

## Der Beitrag der Public-Choice-Theorie

Abbildung 2.7: Der Einfluss der direkten Demokratie auf die Ausgabenstruktur



Volksabstimmungen betrafen nicht immer Initiativen, die direkt zu öffentlichen Ausgaben führten, doch insgesamt lässt sich eine interessante Struktur der Fragestellungen in Volksabstimmungen konstatieren. In welchen Bereichen wird sich der Einfluss der direkten Demokratie besonders auswirken?

Während wichtige Entscheidungen (EWR-Beitritt, Krankenversicherungsgesetz) und Grossinvestitionen (Neubau Regierungsviertel, Umfahrung Vaduz) intensiv diskutiert werden und im Mittelpunkt politischer Diskussionen stehen, erregen Entscheidungen, die zu laufenden Ausgaben führen, kaum Aufmerksamkeit. In diesem Zusammenhang kann in Liechtenstein im letzten Jahrzehnt insbesondere eine *Abneigung der Stimmbürger gegenüber Grossprojekten* (Umfahrung Vaduz/Schaan, Regierungsviertel) festgestellt werden.<sup>37</sup>

Abbildung 2.7 veranschaulicht die Argumentation. Nicht alle Investitionen, die mittelfristig – im Rahmen der repräsentativen Demokratie – geplant werden, passieren die “Hürde” direkte Demokratie. Einzelne Projekte, gegen die das Referendum ergriffen wird, werden in der Folge verworfen (aufgeschoben). Wenn diese Bremse für die laufenden Ausgaben nicht in demselben Mass greift, so dürften sich in der Folge die laufenden Ausgaben tendenziell zu Lasten der Investitionen ausbreiten.

<sup>37</sup> Offensichtlich kommt darin auch ein gewisser Sparwille der Bevölkerung zum Ausdruck: Nicht bei allen öffentlichen Leistungen (zum Beispiel bei bestehenden gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen) können die Stimmbürger unmittelbar Einfluss nehmen.

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

### – *Hypothese (zur Aufgabenpriorität):*

Gegen Gesetzesvorlagen, die zu zusätzlichen laufenden Ausgaben führen, wird seltener das Referendum ergriffen als gegen Investitionen. Gegen Investitionen, die von der Vorstellungswelt der Stimmbürger weit entfernt sind (EDV-Ausstattung, Fernmeldeinvestitionen), wird seltener das Referendum ergriffen als gegen Investitionen, die viele unmittelbar betreffen (Strassenneubau, Umgestaltung des Ortsbildes).

Eine weitere Differenzierung der Investitionen basiert auf den Ergebnissen des vorigen Abschnitts. Nicht alle Aufgabenbereiche sind aus der Sicht der Bürger gleich wünschenswert. Die Stimmbürger mögen zwar einsehen, dass sogenannte *public bads* bereitgestellt werden müssen, wenn möglich aber nicht in ihrer unmittelbaren Nähe (Gefängnis, Mülldeponie, sozialpsychiatrische Einrichtungen). Deswegen dürften *Investitionen eine unterschiedliche Zustimmungsquote* aufweisen.

### – *Hypothese (zur Ausgabenintensität):*

Gegen Investitionen für Aufgabenbereiche, die positiv besetzt sind, wird seltener das Referendum ergriffen und wenn, dann wird die Investition von den Stimmbürgern befürwortet.

## *Repräsentative Demokratie*

Die *Public-Choice*-Theorie (siehe Blankart 1994) geht davon aus, dass alle beteiligten Akteure (Politiker, Beamte, Interessengruppen) nicht nur im Sinn des Allgemeinwohls agieren, sondern in ihrer Tätigkeit auch *Eigeninteressen* verfolgen (Macht, Geld, Einfluss, Reputation).

Im Kleinstaat hat ein viel grösserer Prozentsatz der Bevölkerung die Möglichkeit der *aktiven politischen Mitwirkung*, sich persönlich zu kennen, im politischen Prozess das passive Wahlrecht auszuüben oder ein politisches Amt zu bekleiden. Die *Überschaubarkeit* des Kleinstaates bewirkt eine gewisse soziale Kontrolle und senkt die Informationskosten im Vergleich zu grösseren Staatsgebilden.

In der lichtensteinischen Verfassungswirklichkeit *verfügen Regierung und Verwaltung gegenüber dem Landtag über einen enormen Informationsvorsprung*. Den Milizparlamentariern ist es realistischerweise bei weitem nicht möglich, alle zu treffenden Entscheidungen vor Beschlussfassung auf ihre Auswirkungen hin zu untersuchen, geschweige denn,

## Der Beitrag der Public-Choice-Theorie

jeweils eigene Vorstellungen einzubringen. Die Einflussnahme des Landtags beschränkt sich so auf eine punktuelle Revidierung der von der Regierung eingebrachten Gesetzesvorlagen (darunter Budget).

Den zentralen Dreh- und Angelpunkt in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben stellt die Regierung dar, die sich auf eine Mehrheit im Landtag stützt. Die knappen *Mehrheitsverhältnisse im Landtag* führen dazu, dass *jede Stimme bei den nächsten Wahlen entscheidend sein kann*. Insofern muss die Regierung nicht nur grössere Verbände ernst nehmen, sondern darf auch die Anliegen einzelner Stimmbürger beziehungsweise kleiner Initiativen nicht ausser acht lassen. *Jede noch so kleine Gruppe schlüpft so in die Rolle der Medianwähler, also des potentiellen Mehrheitsbeschaffers*. Das aus der Diskussion um die direkte Demokratie bekannte Konzept des Medianwählers kann somit durchaus auf die repräsentative Demokratie in Liechtenstein übertragen werden.

Um die bisherigen Wähler bei der Stange zu halten beziehungsweise um den Medianwähler auf seine Seite zu ziehen, gewinnen für die Regierung (Opposition) individuell zurechenbare Ausgaben (Transfers, Subventionen) und Positionen beziehungsweise die Befürwortung von Einzelinitiativen einen besonderen politischen Stellenwert. Der Politiker sichert sich die nachhaltige Zustimmung einzelner Wähler, wenn er ihre Sonderwünsche im politischen Prozess durchsetzt.

### - Hypothese (zur Ausgabenintensität):

Die knappen Mehrheitsverhältnisse im Landtag führen dazu, dass individuell zurechenbare Ausgaben (Transfers, Subventionen) an Gewicht gewinnen, weil sich der Politiker damit die Zustimmung einzelner Wähler am nachhaltigsten sichern kann.

Zweifelsohne spielen die aus grösseren Demokratien bekannten Erscheinungen wie *Stimmmentausch (log-rolling)* in Liechtenstein ebenfalls eine erhebliche Rolle: Innerhalb der grossen Parteien (und bis vor kurzem in der Koalitionsregierung) findet ein Interessenausgleich statt, bei dem verschiedene Gruppen einander Zusagen geben, ihre Anliegen gegenseitig zu unterstützen. Dahinter stehen Verbände (Unternehmer, Arbeitnehmer etc.), regionale Interessen (Ober- vs. Unterland) usw.

Ebenso nimmt die *Verwaltung* Einfluss auf Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenintensität: Als jeweilige Experten bilden die Beamten nicht nur ein passives Hilfsinstrument der Regierung, sondern sie bringen ihre

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

eigenen Vorstellungen in die Diskussionsprozesse ein. Dabei verfolgen sie auch Eigeninteressen, die tendenziell in Richtung einer intensiveren Aufgabenwahrnehmung (höheren Ausgabenintensität) wirken.

Interessengruppen und Verwaltung dürften einen *steten Druck in Richtung zusätzlicher öffentlicher Aufgaben und Ausgaben* ausüben, was dazu führt, dass das *durch die öffentlichen Einnahmen eher großzügig begrenzte Ausgabenvolumen so weit wie möglich ausgeschöpft* wird. Während dieser "Niveaueffekt" wohl unbestritten ist, ergeben sich aus der Analyse kaum Anhaltspunkte bezüglich struktureller Schwerpunkte dieser Einflussnahmen. Welcher Aufgabenbereich sollte davon besonders betroffen sein?

### 2.2.5 Zielkriterien für die Aufgabenwahrnehmung im Kleinstaat

Auf den vorangegangenen Seiten wurden finanzwissenschaftliche Theorien vorgestellt, die jeweils einige besondere *ökonomische Denkmuster* oder Paradigmata als Scheinwerfer benützen. Mit ihnen sollen normative Vorstellungen über die erwartete Aufgabenerfüllung des Kleinstaaates entwickelt werden, um ihnen in den Kapiteln 3 und 4 die Realität der Aufgabenerfüllung gegenüberzustellen. In den Spalten der zusammenfassenden Abbildung 2.8 (auf Seite 76) sind diese erkenntnisleitenden Begriffe der jeweiligen ökonomischen Theorien pointiert aufgelistet. Im folgenden werden die Begriffe nochmals aufgegriffen und ihnen die durch sie zu beantwortende Fragestellung beigelegt.

#### 1) *Kleinstaatentheorie*

##### – *Souveränität*

Wird der autonome Handlungsspielraum des Kleinstaaates bewahrt?

##### – *Identität*

Wird die wirtschaftliche und emotionale Bindung der Einwohner und der Unternehmen an den Kleinstaat positiv beeinflusst?

##### – *Prosperität*

Wird das wirtschaftliche Wohlergehen von Bevölkerung und Wirtschaft nachhaltig gesichert?

## Zielkriterien für die Aufgabenwahrnehmung im Kleinstaat

### 2) Ökonomische Theorie des Föderalismus

#### – *Kostenoptimale Produktion*

Wird die betreffende Aufgabe vom dafür produktionsoptimalen Kollektiv wahrgenommen, so dass die Stückkosten minimiert werden? Und: Fallen bei der betreffenden Aufgabe Nutzer – Zahler – Entscheider zusammen?

#### – *Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*

Muss die betreffende Aufgabe für den gesamten Kleinstaat einheitlich gelöst werden?

### 3) Outsourcing

#### – *Spezifität*

Können die betreffenden Inputs oder Leistungen beinahe ausschliesslich in den betreffenden Prozessen der Leistungserstellung Verwendung finden?<sup>38</sup>

#### – *Strategische Relevanz*

Ist die Selbsterstellung der betreffenden Aufgabe unabdingbar für wichtige Ziele des Kleinstaates? Wären bei Fremderstellung gravierende Risiken (wie *moral hazard*, *adverse selection*, *hold up*; vgl. Abbildung 2.6) und Abhängigkeitsverhältnisse einzugehen?

#### – *Minimierung der Produktions- und Transaktionskosten*

Ist Selbst- oder Fremderstellung für die Aufgabe kostengünstiger? Lässt sich die Fremderstellung in längerfristiger Sicht vertraglich sicherstellen?

### 4) Neue Institutionelle Theorie

#### – *Sicherung der Gewährleistungsfunktion*

Genügt bei der betreffenden Aufgabe die Wahrnehmung der Gewährleistung/Bereitstellung oder muss auch die Produktion selbst durchgeführt werden? Treten bei der betreffenden Aufgabe bedeutsame Informationsasymmetrien zwischen dem Prinzipal und dem Agenten auf?

### 5) Neue Politische Ökonomie

#### – *Verwirklichung von politischen Prioritäten*

Können die Regierung, die Verwaltung, die Parteien, die Interessenvertretungen ihre Interessen durchsetzen?

<sup>38</sup> Bei Spezifität handelt es sich um einen wichtigen Baustein der *Outsourcing*-Diskussion; er stellt kein Zielkriterium im engeren Sinn dar.

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

### – *Machterhalt, Machtgewinn*

Ist die betreffende Aufgabe oder das dazu gewählte Instrumentarium im politischen Prozess unter dem Gesichtspunkt von Stimmengewinnen(-verlusten) besonders geeignet (ungeeignet)?

Versucht man den Beitrag dieser Theorien auf einheitliche Kategorien herunterzubrechen, so fällt auf, dass es Doppelnennungen im Bereich der Kosten gibt. Sie können zu einem Kriterium *kostenoptimale Produktion* zusammengefasst werden. *Spezifität* und *strategische Relevanz* sollen in *Souveränität* und *Identität* aufgehen. *Machtgewinn und Machterhalt* wird der *Verwirklichung politischer Prioritäten* zugeschlagen.

Somit verbleiben *zwei Gruppen von Zielkriterien*, von denen die erste vor allem Fragen der Aufgabenpriorität steuert und die zweite vor allem den Aufgabenmodus.<sup>39</sup> Ihre jeweilige Ausprägung und ihr Zusammenwirken werden – wie unter Punkt 2.4.2 noch zu zeigen sein wird – die Ausgabenintensität bestimmen.

*Zielkriterien für die Aufgabenpriorität* (Welche Aufgaben sollen erfüllt werden?):

- *Souveränität*
- *Identität*
- *Prosperität*
- *Verwirklichung politischer Prioritäten*

*Zielkriterien für den Bereich Aufgabenmodus* (Wie und von wem sollen die Aufgaben geeigneterweise erfüllt werden?):

- *Sicherung der Gewährleistungsfunktion*
- *Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*
- *Kostenoptimale Produktion*
- *Sicherung von Mitsprache-/Mitwirkungsbefugnissen*

Diese *acht Zielkriterien* steuern die Aufgabenerfüllung im Kleinstaat. Sie sind die Zielkriterien, oder anders herum betrachtet, die Beurteilungskriterien für die im empirischen Teil zu untersuchende, tatsächliche Aufgabenerfüllung in Liechtenstein.

<sup>39</sup> Die beiden Begriffe Aufgabenpriorität und Aufgabenmodus werden unter Punkt 2.4.1 näher erläutert.

## Präsentation der Haupthypothesen

### 2.3 Haupthypothesen für die staatliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat Liechtenstein

Aus der Vielzahl der unter 2.1 und 2.2 aufgelisteten Hypothesen werden im folgenden insgesamt *vier Haupthypothesen* abgeleitet. Die Haupthypothesen werden im Abschnitt 2.4 dazu verwendet, ein Soll-Profil der öffentlichen Aufgabenerfüllung in Liechtenstein abzuleiten. Dieses Soll-Profil wird dann in den beiden folgenden Kapiteln der Studie der Empirie der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung gegenübergestellt.

#### 2.3.1 Präsentation der Haupthypothesen

- *H1: Selektive Aufgabenwahrnehmung im Kleinstaat*  
Der Kleinstaat wird jene Staatsaufgaben, die ihm seine Souveränität, Identität und Prosperität sichern helfen, ohne Rücksicht auf die Ausgabenintensität selbst erfüllen.
- *H2: Spezifische Make-or-buy-Entscheidungen*  
Der Kleinstaat kann und muss nicht alle Staatsaufgaben selbst produzieren: Einrichtungen mit kleinem (das heisst internem) Einzugsgebiet wird der Kleinstaat selbst bereitstellen. Die Ausgabenintensität (Nettobelastung) sollte nicht von jener grösserer Staaten abweichen. Er wird die Nutzung von Einrichtungen, die ein grosses (das heisst überstaatliches) Einzugsgebiet erfordern und die die Nachbarstaaten ohnehin für ihre Bevölkerung bereitstellen, über Verträge absichern, soweit sie nicht unentgeltlich zur Verfügung stehen.
- *H3: Budgetrelevante Besonderheiten des politischen Prozesses und der öffentlichen Verwaltung*  
Der politische Prozess sowie Grösse und Struktur der öffentlichen Verwaltung im Kleinstaat unterscheiden sich deutlich von jenem in grösseren Staaten und führen zu höherer Ausgabenintensität.
- *H4: Unspezifische kommunale Aufgabenerfüllung, aber hohe Zentralisierung*  
Auf der Gemeindeebene dürften sich die Aufgaben und Ausgabenstrukturen nicht von jenen anderer Staaten unterscheiden. Hingegen ist ein hoher Zentralisierungsgrad zu erwarten, da im Kleinstaat einheitlichen Regelungen und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ein sehr hohes Gewicht beigemessen werden dürfte.

### 2.3.2 Aufgabenpriorität, Aufgabenmodus und Ausgabenintensität

Für die Interpretation der eben aufgestellten Haupthypothesen sind die Begriffe Aufgabenpriorität, Aufgabenmodus und Ausgabenintensität von erkenntnisleitender Bedeutung. Diese Begriffe sprechen *unterschiedliche Ebenen der Aufgabenerfüllung* an.

- Die *Aufgabenpriorität* steuert den Umfang und die Struktur der Aufgaben und gibt Antwort auf die Frage: *Welche staatlichen Aufgaben sollen wahrgenommen werden?*
- Davon muss der *Aufgabenmodus* unterschieden werden, bei welchem die Art und Weise der Aufgabenerfüllung im Vordergrund stehen. Die entsprechende Frage lautet: *Welche Organisation erfüllt auf welche Art und Weise eine staatliche Aufgabe?*

Überdies ist dabei sehr klar zwischen Bereitstellung beziehungsweise Gewährleistung, Sicherstellung der Benützung, Wahrnehmung und Erfüllung als synonymen Überbegriffen des Aufgabenmodus und der eigentlichen Produktion sowie der Finanzierung einer Aufgabe zu unterscheiden.

Wie bereits beim *Outsourcing* (Punkt 2.2.3) erwähnt, kommen hier als Produzenten neben dem Land, den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch private Haushalte und Unternehmen, private Organisationen und das Ausland für die *Leistungserstellung* in Frage. Bei der öffentlichen Hand verbleibt dann häufig die Funktion der Gewährleistung, *Bereitstellung*, Sicherstellung der Benützung und ähnliches mehr. Die *Finanzierung* kann über den öffentlichen Haushalt laufen oder direkt zwischen Nachfragern und Anbietern abgerechnet werden.

- Die *Ausgabenintensität* ist eine *Folge von Aufgabenpriorität und -modus*. Die Fragestellung dabei lautet: *Wieviel Ausgaben sind mit der Art und Weise der Erfüllung der betreffenden Aufgabe verbunden?*

### 2.3.3 Anmerkungen zu den Haupthypothesen

In Haupthypothese 1 (H1) wird ausgesagt, dass die betreffende Aufgabe von unverzichtbarer Bedeutung für Liechtenstein sei (Priorität). Darüber hinaus sollte sie auch selbst produziert werden (Modus). Weiters

### Anmerkungen zu den Haupthypothesen

dürfte ihre Produktion sehr aufwendig sein (Ausgabenintensität). Naturgemäss interessiert deshalb bei der Analyse der liechtensteinischen Aufgabenerfüllung, welche Bereiche in diese Kategorie fallen. Könnte es beispielsweise sein, dass auch prioritäre Aufgaben fremdbezogen sind und vergleichsweise günstig erhalten werden können?

In Haupthypothese 2 (H2) steht vor allem die Entscheidung *make or buy* im Vordergrund. Es wird weniger darauf geachtet, ob die betreffende Aufgabe prioritär ist oder nicht. Vielmehr steht der Modus der Aufgabenerbringung im Vordergrund. Falls die betreffende Aufgabe lediglich den Liechtensteiner Einwohnern zugute kommt, dürfte sie vorwiegend in Liechtenstein produziert werden. Die Ausgabenintensität sollte in diesem Fall nicht von jener grösserer Staaten abweichen, da *economies of scale* ausgenützt werden. Falls eine Aufgabe hingegen überstaatlichen Charakter besitzt, also ein Einzugsgebiet umfasst, das weit über Liechtenstein hinausgeht, dürfte sie fremdbezogen sein. Auf die Ausgabenintensität kann in diesem Zusammenhang *ex ante* nicht geschlossen werden. Auch bei H2 interessiert, welche Aufgaben Liechtensteins welches Einzugsgebiet umfassen und ob *spillovers* auftreten und abgegolten werden.

In Haupthypothese 3 (H3) spielen die Besonderheiten des politischen Prozesses und der öffentlichen Verwaltung eine Rolle. Es gilt abzuschätzen, bei welchen staatlichen Aufgaben diese Bereiche besondere Konsequenzen für den Aufgabenmodus und die Ausgabenintensität aufweisen.

Bei der Haupthypothese 4 (H4) liegt das Hauptinteresse vor allem in der Aufgabenteilung zwischen den beiden gebietskörperschaftlichen Ebenen.

Im folgenden Abschnitt 2.4 wird auf dieser normativen Basis ein Soll-Profil der öffentlichen Aufgabenerfüllung in Liechtenstein erstellt. Von besonderem Interesse der nachfolgenden Kapitel 3 und 4 wird es sein, wie die tatsächliche Aufgabenerfüllung – gemessen an der Ausgabenintensität – von diesen Vorgaben abweicht.

In Abbildung 2.8 wird gezeigt, dass die einzelnen ökonomischen Theoriebereiche in unterschiedlichem Ausmass für Aufgabenpriorität und -modus verantwortlich sind.

Aus Abbildung 2.9 geht hervor, dass auch *bei der Aufgabenpriorität Abstufungen* vorgenommen werden können. Im gegenständlichen Fall werden die Aufgaben normativ drei Kategorien zugeteilt: *unverzicht-*

Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung

Abbildung 2.8: Ökonomische Theoriebausteine – ihr Verhältnis zu Aufgabenpriorität, Aufgabenmodus und Ausgabenintensität

	Aufgabenpriorität (Umfang und Struktur der Aufgaben): Was?	Aufgabenmodus (Produzent, Art der Aufgabenerfüllung): Wer? Wie?	Ausgabenintensität (Instrumentenwahl, Höhe d. Ausgaben): Wieviel?
Ökonomische Kleinstaathentheorie	Souveränität Identität Prosperität	Eigenproduktion bzw. "Gewährleistung"	Folge der unter Aufgabenpriorität und -modus getroffenen Entscheidungen, der Erfordernisse, Vorkehrungen und Rahmenbedingungen
Ökonomische Föderalismus- theorie		Kostenoptimales Produktionskollektiv, Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse	
Neue Institutionelle Theorie		Eigenproduktion bzw. Sicherung der Gewährleistungsfunktion	
Ökonomische Outsourcing-Diskussion		Spezifität, strategische Relevanz, Produktions- und Transaktionskosten	
Neue Politische Ökonomie	Verwirklichung politischer Prioritäten	Eigeninteresse von Verwaltung, Parteien, Entscheidungsträgern und Zulieferern, Partikularinteressen, Parteienkonkurrenz	

bar, notwendig und nicht unbedingt notwendig. Es zeigt sich, dass bei den unverzichtbaren Aufgaben des Kleinstaates aus Gründen der Souveränität, Identität und Prosperität die Eigenproduktion das Mittel der Wahl darstellen wird, während bei politischen Prioritäten nicht *ex ante* der Eigenproduktion oder dem Fremdbezug der Vorrang eingeräumt werden kann. Je weiter man zu den *nicht unbedingt notwendigen* Aufgaben fortschreitet, desto eher dürfte in normativer ökonomischer Betrachtung Fremdbezug überwiegen und Eigenproduktion die Ausnahme darstellen.

## Soll-Profil der öffentlichen Aufgabenerfüllung in Liechtenstein

Abbildung 2.9: Verhältnis von Aufgabenpriorität zu Aufgabenmodus

Begründung	Aufgabenpriorität		
	Unverzichtbar	Notwendig	Nicht unbedingt notwendig
Souveränität	Eigenproduktion	Eigenproduktion / Fremdbezug	Fremdbezug / Eigenproduktion
Identität	Eigenproduktion	Eigenproduktion / Fremdbezug	Fremdbezug / Eigenproduktion
Prosperität	Eigenproduktion	Eigenproduktion / Fremdbezug	Fremdbezug / Eigenproduktion
Politische Priorität	Eigenproduktion / Fremdbezug	Eigenproduktion / Fremdbezug	Fremdbezug / Eigenproduktion

*Eigenproduktion:* Öffentliche Entscheidungsträger oder Einrichtungen (z.B. Verwaltung von Staat und Gemeinden) stellen diese Leistungen (abgesehen von externen Vorleistungen) selbst her.

*Fremdbezug:* Die öffentliche Hand zieht sich auf die Sicherung der Bereitstellung (= Gewährleistungsfunktion) zurück. Externe Produzenten erstellen die betreffende Leistung. Die öffentliche Hand spezifiziert (bestellt) oder überlässt auch dies der privaten Nachfrage im Wissen, dass die Leistung insgesamt in der erwünschten Qualität den privaten Nachfragern (Benützern) zugänglich ist.

### 2.4 Soll-Profil der öffentlichen Aufgabenerfüllung in Liechtenstein

Es gilt nun, aus den acht Zielkriterien (Punkt 2.2.5) und den vier Hauptthesen (Punkt 2.3.1) ein *Soll-Profil der öffentlichen Aufgabenerfüllung im Kleinstaat* abzuleiten. Dieses ist – wie die Bezeichnung Soll-Profil zum Ausdruck bringt – normativ. Es wird in den beiden folgenden Kapiteln der tatsächlichen Aufgabenerfüllung in Liechtenstein gegenübergestellt. Daraus sollen ein tieferes Verständnis zur ökonomischen Beurteilung der Aufgabenerfüllung und die Grundlage für die abschliessenden Empfehlungen gewonnen werden. Damit wäre dann die Messlatte für die in den nachfolgenden Kapiteln abzuhandelnde Analyse der tatsächlichen Aufgabenerfüllung in Liechtenstein gelegt.

Für die nachstehenden Betrachtungen wird von *günstigen Rahmenbedingungen* ausgegangen:

- Liechtenstein ist von grundsätzlich wohlwollenden Nachbarn umgeben;

### *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

- die Grenzen sind offen, und damit läuft der gesamte Austausch von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital ohne grössere Hemmnisse im Rahmen der bestehenden internationalen Abkommen (zum Beispiel EWR) ab;
- die Distanzen zu den einschlägigen öffentlichen Einrichtungen der Nachbarn sind kurz;
- es können bei Bedarf Verträge aller Art mit den Nachbarn oder der internationalen Staatengemeinschaft abgeschlossen werden.

#### 2.4.1 Normativer Aufgabenkatalog für die öffentliche Aufgabenerfüllung in Liechtenstein

Unter diesem Punkt werden die *öffentlichen Aufgaben in Liechtenstein* nach den Kriterien der Souveränität, Identität und Prosperität nachstehend zugeordnet, ob sie aus Sicht der Aufgabenpriorität *unverzichtbar*, *notwendig* oder *nicht unbedingt notwendig* erscheinen. Als Basis dient die Aufgabengliederung nach Funktionen der Studie "Öffentliche Finanzen der Schweiz 1995" (Eidgenössische Finanzverwaltung 1997). Die Etikettierung der Aufgaben ist naturgemäss normativ und stellt auf die Aufgabenerfüllung im Kleinstaat ab, wie sie in den vier Haupthypothesen (Punkt 2.3) zum Ausdruck kommt.

Das Ergebnis der Überlegungen ist in Tabelle 2.1 dargestellt. Dort wird vor allem nach dem Kriterium der Produktion gelistet. Bei ausgewählten Aufgaben erfolgt aber der sehr wesentliche Hinweis, dass die öffentliche Hand anstelle der Eigenproduktion vor allem die Sicherung der Bereitstellung der betreffenden Aufgaben zu übernehmen hat (zum Beispiel Hochschulen, diverse Sozialversicherungswerke).

Aus der Abbildung 2.10 geht hervor, dass unter den drei Zielkriterien Souveränität, Identität und Prosperität z.T. unterschiedliche staatliche Aufgaben als *unverzichtbar*, *notwendig* und *nicht unbedingt notwendig* eingestuft werden müssen. So mögen etwa der soziale Wohnbau, die höhere Berufsbildung oder die Bundesbahnen unter Souveränitätsgesichtspunkten völlig anders als unter Prosperitätsaspekten beurteilt werden. Analoges gilt unter umgekehrtem Vorzeichen etwa für den Strafvollzug: Souveränität gebietet, dass das betreffende Land diese Aufgabe sicherstellt; wo die "Pensionsgäste" letztlich untergebracht sind, ist für die Prosperität vergleichsweise wenig bedeutsam. Ein weiteres Beispiel

### *Soll-Profil der Aufgabenbereiche und ökonomischen Aggregate*

wäre der Bereich Sport(förderung). Die Souveränität eines Landes wird durch den Bereich Sport kaum tangiert, wenn aber Nationalhymnen gespielt, Fahnen für Sieger hochgezogen und Medaillen länderweise gezählt werden, dann scheint die nationale Identität angesprochen zu sein.

Die Abbildung 2.10 zeigt ferner, dass *unter dem Gesichtspunkt der Souveränität* – im Gegensatz etwa zur Identität und Prosperität – *im Kleinstaat erstaunlich wenige Aufgaben als unverzichtbar eingestuft werden müssen*. Hingegen liegt bei den als *notwendig* eingeschätzten Aufgaben bei den Souveränitätsgründen ein deutlicher Schwerpunkt gegenüber den beiden anderen Zielkriterien. Geradezu erstaunlich ist die Liste jener Aufgaben, die im Kleinstaat unter Souveränitätsgesichtspunkten als *nicht unbedingt notwendig* geführt werden können. Bei manchen dieser *nicht unbedingt notwendigen* Aufgaben ist der Kleinstaat meist viel zu klein, um vor allem unter dem *Zielkriterium der kostenoptimalen Produktion* einen effektiven Beitrag zur Aufgabenerfüllung leisten zu können (zum Beispiel offensichtlich: militärische Landesverteidigung). Bei anderen Aufgaben gilt zwar dieses Zielkriterium ebenfalls als bedeutsamster Engpass, hier kann der Kleinstaat aber vertraglich auf vergleichsweise einfache Weise sicherstellen, dass die Einwohner diese Leistungen bei den Nachbarn beziehen oder benützen können (zum Beispiel Schwerpunktkrankenhäuser, Hochschulen).

#### 2.4.2 Soll-Profil der einzelnen Aufgabenbereiche und ökonomischen Aggregate in Liechtenstein

Die theoriegestützten Ausführungen ergeben eine ganze Reihe von Anhaltspunkten, wie sich die öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat und damit auch die Ausgabenintensität von jener in grösseren Nachbarstaaten vermutlich unterscheiden wird. Wenn in den folgenden Hypothesen von über- oder unterdurchschnittlichen Ausgaben gesprochen wird, so sind damit *Ausgabengrößen pro Einwohner* im Vergleich zu den grösseren Nachbarstaaten Schweiz und Österreich gemeint.

Die Hypothesen zielen einerseits auf eine funktionale Gliederung der Ausgaben ab (Gesundheitswesen, Verkehrswesen etc.; Punkt 2.4.2.1), andererseits auf eine ökonomische Gliederung (Personalausgaben, Förderungen etc.; Punkt 2.4.2.2), wobei jeweils auf obige Tendenzaussagen Bezug genommen wird.

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

*Abbildung 2.10: Aufgabenprioritäten öffentlicher Aufgaben im Kleinstaat Liechtenstein (normative Analyse)*

Unverzichtbar	
Souveränität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislative, Exekutive, allgemeine Verwaltung</li> <li>- Rechtsaufsicht, Polizei, Rechtsprechung, Sicherung der Bereitstellung des Strafvollzugs</li> <li>- Politische und wirtschaftliche Beziehungen zum Ausland</li> <li>- Raumordnung</li> <li>- Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Volkswirtschaft, Sicherung der Bereitstellung von Energie</li> <li>- Steuern, übrige Finanzen und Steuern</li> </ul> <p>Nachrichtlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sicherung der Bereitstellung des Geld- und Währungswesens</li> <li>- Sicherung der Bereitstellung der Sicherung der Aussengrenzen (Zollwesen)</li> <li>- Sicherung der Bereitstellung von PTT-Dienstleistungen</li> </ul>
Identität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitbestimmung in Legislative, Exekutive und allgemeiner Verwaltung</li> <li>- Rechtsaufsicht, Polizei, Rechtsprechung, Feuerwehr</li> <li>- Politische und wirtschaftliche Beziehungen zum Ausland</li> <li>- Kindergärten, Volksschulen, allgemeinbildende Schulen</li> <li>- Kulturförderung, Sportförderung</li> <li>- Sicherung der Benützung von Krankenanstalten, übriges Gesundheitswesen</li> <li>- Sicherung der Bereitstellung der Alters-, Invaliden-, Kranken- und sonstigen Sozialversicherung, sozialer Wohnungsbau, Jugendschutz, Fürsorge</li> <li>- Staats- und Gemeindestrassen</li> <li>- Gewässer- und Lawinenverbauung, Raumordnung</li> <li>- Steuern, übriges an Finanzen und Steuern</li> </ul> <p>Nachrichtlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sicherung der Bereitstellung des Geld- und Währungswesens</li> <li>- Bereitstellung der Sicherung der Aussengrenzen</li> <li>- Gestaltung der Rahmenbedingungen (und Förderung der Medien)</li> <li>- Sicherung der Bereitstellung von PTT-Leistungen</li> </ul>
Prosperität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitbestimmung in Legislative, Exekutive und allgemeiner Verwaltung</li> <li>- Rechtsaufsicht, Polizei, Rechtsprechung, Feuerwehr</li> <li>- Politische und wirtschaftliche Beziehungen zum Ausland</li> <li>- Kindergärten, Volksschulen, Berufsbildung, Sicherung der Bereitstellung von höherer Berufsbildung, Hochschulen</li> <li>- Krankenanstalten, übriges Gesundheitswesen</li> <li>- Sicherung der Bereitstellung der Alters-, Invaliden-, Kranken- und sonstigen Sozialversicherung, sozialer Wohnungsbau, Jugendschutz, Fürsorge</li> <li>- Staats- und Gemeindestrassen, Sicherung des Zugangs zu Nationalstrassen, Bundesbahnen, Regionalverkehr</li> <li>- Abwasser- und Abfallbeseitigung, Lawinen- und Gewässerverbauung, Raumordnung</li> <li>- Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Volkswirtschaft, Sicherung der Bereitstellung von Energie</li> <li>- Steuern, Finanzausgleich, Einnahmenanteile, Vermögens- und Schuldenverwaltung, übriges an Finanzen und Steuern</li> </ul>

## *Soll-Profil der Aufgabenbereiche und ökonomischen Aggregate*

Nachrichtlich:

- Sicherstellung der Bereitstellung des Geld- und Währungswesens
- Sicherstellung der Bereitstellung der Sicherung der Aussengrenzen
- Sicherstellung der Bereitstellung von PTT-Dienstleistungen

Notwendig

- Souveränität
- Feuerwehr
  - Zivile Landesverteidigung
  - Kindergärten, Volksschulen, allg.-bildende Schulen, Lehrerausbildung
  - Kulturförderung
  - Sicherung der Benützung von Krankenanstalten; übriges Gesundheitswesen
  - Sicherung der Bereitstellung der Alters-, Invaliden-, Kranken- und sonstigen Sozialversicherung
  - Jugendschutz, Fürsorge
  - Staats- und Gemeindestrassen, Regionalverkehr
  - Abwasser- und Abfallbeseitigung, Gewässer- und Lawinenverbauung
  - Finanzausgleich, Einnahmenanteile
- Identität
- Zivile Landesverteidigung, Sicherung der Bereitstellung des Strafvollzugs
  - Lehrerausbildung, übriges Bildungswesen
  - Krankenanstalten
  - Regionalverkehr
  - Abwasser- und Abfallbeseitigung
  - Förderung der Volkswirtschaft
  - Finanzausgleich, Einnahmenanteile, Vermögens- und Schuldenverwaltung

- Prosperität
- Zivile Landesverteidigung
  - Lehrerausbildung, übriges Bildungswesen
  - Kulturförderung

Nicht unbedingt notwendig

- Souveränität
- Militärische Landesverteidigung
  - Entwicklungshilfe
  - Berufsbildung, höhere Berufsbildung, Hochschulen, übriges Bildungswesen
  - Sport
  - Sozialer Wohnungsbau
  - Sicherung der Bereitstellung von Nationalstrassen, Bundesbahnen
  - Vermögens- und Schuldenverwaltung

Nachrichtlich:

- Medien

- Identität
- Militärische Landesverteidigung
  - Entwicklungshilfe
  - Berufsbildung, höhere Berufsbildung, Hochschulen
  - Nationalstrassen, Bundesbahnen

- Prosperität
- Strafvollzug
  - Militärische Landesverteidigung
  - Entwicklungshilfe
  - Sport

Nachrichtlich:

- Medien

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

Insgesamt soll mit den folgenden Ausführungen die *Messlatte* für die in den nachfolgenden Kapiteln empirisch zu analysierende Aufgabenerfüllung in Liechtenstein im Vergleich zu den Nachbarstaaten Schweiz und Österreich bereitgestellt werden.

### *2.4.2.1 Erwartungen für die funktionale Gliederung der Ausgaben*

Die Abgrenzung der Aufgabenbereiche und damit der Hypothesen orientiert sich an der funktionalen Gliederung, nach der die öffentlichen Haushalte von der amtlichen Statistik der Schweiz aufgefächert werden.<sup>40</sup>

– *Allgemeine Verwaltung:*

Die Aufgabenbereiche *Legislative* (Landtag) und (allgemeine) *Exekutive* (Regierung, Stabstellen, allgemeine Verwaltung) sind unter den drei Gesichtspunkten der Souveränität, Identität und Prosperität des Kleinstaates unverzichtbar und müssen selbst produziert werden. Nicht zuletzt aufgrund nicht realisierbarer *economies of scale* ist im Kleinstaat mit überdurchschnittlichen Verwaltungsaufwendungen zu rechnen. Die Vorteile der kurzen Wege und einer vergleichsweise wenig ausdifferenzierten Verwaltung, aber auch der Umstand, dass es in Liechtenstein nur die Staats- und die Gemeindeebene gibt, dürften hier die Nachteile der Grösse nicht kompensieren. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass Vorleistungen nicht aus dem Ausland bezogen werden können.

– *Öffentliche Sicherheit:*

Gerade beim *Justizwesen* (Rechtsaufsicht, Rechtsprechung) geht es auch um die Wahrung der Bürgerrechte und um die davon abgesetzten Rechte der Ausländer bei der Beschäftigung, der Niederlassung, dem Erwerb von Grund und Boden und den Möglichkeiten von Liechtenstein im Bereich der Finanzdienstleistungen.

Die öffentliche Sicherheit ist, soweit die *Polizei* tangiert ist, ebenso eine Kernaufgabe des Kleinstaates wie die eben genannten Bereiche.

<sup>40</sup> Vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung, Bundesamt für Statistik (1987, S. 24). Dies erleichtert die spätere empirische Überprüfung anhand dieser leichter verfügbaren und interpretierbaren Vergleichsdaten. Die folgende Kommentierung der Aufgabenbereiche erfolgt nach den unter Punkt 2.3.3 gemachten Anmerkungen zu den Haupthypothesen.

### *Soll-Profil der Aufgabenbereiche und ökonomischen Aggregate*

Sensible (von den Bürgern nicht sonderlich geschätzte) Teilaufgaben wie der *Strafvollzug* (das Gefängniswesen) können auch von grösseren Nachbarstaaten erledigt werden. Das *Feuerwehrwesen* ist aus Gründen der Identität und vor allem der Prosperität im Kleinstaat zu organisieren, kann aber von privaten Organisationen (Vereinen) wahrgenommen werden. Die *militärische Landesverteidigung* wird der Kleinstaat den grösseren Nachbarstaaten oder übergeordneten Sicherheitssystemen überlassen und der Aussenpolitik überbinden. Hingegen kann der Kleinstaat den Bereich der *zivilen Landesverteidigung* selbst vollumfänglich in die Hand nehmen.

Die komplexe Aufgabe der Erstellung und Pflege eines eigenen Rechtsrahmens für den Kleinstaat müsste hier zu stark überproportionalen Ausgaben selbst dann führen, wenn der Grossteil der Regelungen vom Ausland übernommen und nur in geeigneter Weise adaptiert werden muss. Welche Rolle für die Ausgabenintensität bei der Rechtsprechung der bedeutsame Sektor der Finanzdienstleistungen spielt, ist der empirischen Analyse vorbehalten. Höhere relative Ausgaben sollten für das Polizeiwesen im Kleinstaat an sich nicht anfallen, insbesondere dann nicht, wenn das Staatsgebiet keine grossen städtischen Agglomerationen aufweist. Auch für das Feuerwehrwesen und die zivile Landesverteidigung sind *ex ante* keine *diseconomies of scale* zu erwarten. Diese könnten aber beim Strafvollzug auftreten, falls für das Gefängniswesen eigene Strukturen aufgebaut werden. Die militärische Landesverteidigung müsste zu einer Belastung von null führen, falls der Kleinstaat von keiner Seite zu Ausgleichszahlungen herangezogen wird.

#### *- Aussenbeziehungen:*

Die Gestaltung und Wahrnehmung von *politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zum Ausland* ist naturgemäss eine Kernaufgabe eines Staates. Ein Netzwerk von politischen und wirtschaftlichen Aussenbeziehungen aufzubauen und zu pflegen, ist für den Kleinstaat von existenzieller Bedeutung. Dabei müssen nicht sämtliche Aktivitäten selbst produziert werden, vielmehr dürfte in manchen Bereichen auch die Sicherung der Bereitstellung ausreichen. Falls sich der Kleinstaat bestimmte Nischen – etwa in der Aussenwirtschaftspolitik – reservieren will, wird er selbst entsprechende Kapazitäten aufbauen müssen. Ein Kleinstaat wird im Zweifelsfall auch völlig um *Entwick-*

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

lungshilfe herkommen (können), auch wenn dies bei einem sehr entwickelten Land keine sonderlich solidarische Haltung wäre.

Werden im Bereich der Aussenbeziehungen die entsprechenden Aufgaben (Aussenpolitik, Aussenwirtschaftspolitik) an einen Nachbarstaat (stillschweigend) delegiert, so ist eine relativ kleine Belastung zu erwarten. Betreibt der Kleinstaat hingegen eine aktive Aussen(wirtschafts)politik (mit eigenen behördlichen Strukturen), so werden aufgrund der fehlenden Grösse deutlich überdurchschnittliche Ausgaben zu erwarten sein. Bei Liechtenstein liegt eine Mischung zwischen diesen beiden Bereitstellungsformen vor, so dass in diesem Bereich insgesamt eher mit nur leicht überproportionalen Ausgaben zu rechnen ist.

### – *Bildungswesen:*

Das Bildungswesen ist ein sehr heterogener Bereich. Der Kleinstaat stösst auch in diesem Bereich mangels Einwohnern in den entsprechenden Alterskohorten rasch an seine natürlichen Grenzen. Keine der Aufgaben im Bildungswesen ist aus Gründen der Souveränität eine absolute Kernaufgabe des Kleinstaates, allerdings wird man aus Gründen der Identität und der Notwendigkeit der Bereitstellung haushaltsnaher Infrastruktur *Kindergärten* und *Volksschulen* und – schon abgeschwächt – auch *allgemeinbildende Schulen* im Inland bereitstellen (müssen). Dies impliziert auch eigene Schulgesetze und eine eigene Schulleitung, allerdings wird der Kleinstaat nicht bei allen diesbezüglichen Regelungen “das Rad neu erfinden” müssen.

Bei der *Lehrerausbildung* könnte aus Aspekten der Identität und bei der *Berufsbildung* aus solchen der Prosperität eine Eigenproduktion ins Auge gefasst werden. Bei *höherer Berufsbildung* und bei *Hochschulen* ist eine solche nicht zu erwarten. Die öffentliche Aufgabe besteht vielmehr darin, die Benützung solcher Einrichtungen für die Einwohner zu akzeptablen Bedingungen sicherzustellen. Das *übrige Bildungswesen* mag für Identitäts- und Prosperitätszwecke eine Bedeutung haben, unverzichtbare Staatsaufgaben dürften sich dahinter keine verbergen.

Was die Ausgabenintensität anlangt, so ergeben sich – aus Grössennachteilen – für die Kindergärten, Primarschulen, die allgemeinbildenden Sekundarschulen und das übrige Bildungswesen – mit Ausnahme der Notwendigkeit von Schulgesetzen und Schulleitung – wenig Anhaltspunkte für überdurchschnittliche Ausgaben. Je spezia-

### *Soll-Profil der Aufgabenbereiche und ökonomischen Aggregate*

lisiertes Bildungswesen wird (berufsbildende Schulen, Hochschulen), desto eher ist eine Mitbenützung ausländischer Einrichtungen zu erwarten. Über die relative Ausgabenposition wird in diesem Bereich *a priori* eine Null-Hypothese aufgestellt. Letztlich hängt es von den Abgeltungsbedingungen (Kostenbeteiligungen) und der Benützung ab, wieviel Aufwand der Kleinstaat hier zu betreiben hat.

#### *- Kultur und Freizeit:*

*Kulturförderung* und *Sport* sind für die Souveränität von geringer, für die Identitätsbildung hingegen oft von ausserordentlicher Bedeutung. Sie können einen Teil des emotionalen "Kitts" des Kleinstaates bilden. Analoges gilt auch für die in dieser Ausgabenaufstellung nicht enthaltene, mögliche Staatsaufgabe *Medien(förderung)*, für die im Kleinstaat zwecks Erhaltes der Meinungsvielfalt ein gewisser Anlass gegeben wäre, da zum Beispiel im Printbereich die Einnahmen aus dem Verkauf und den Werbeeinschaltungen bei geringer Auflage vergleichsweise niedrig sein dürften. Analoges gilt für Radio und Fernsehen.

Im Bereich der Kultur ist aus der Diskussion um Infrastruktureinrichtungen zu erwarten, dass permanente Theater oder Orchester normalerweise von Kleinstaaten nicht unterhalten werden, wobei hier auch historische Usancen hineinspielen mögen (zum Beispiel in Österreich). Im übrigen wird der Kleinstaat zur Betonung seiner Identität verstärkt kulturelle und sportliche Einrichtungen oder Anlässe fördern (Museum, Bibliothek; Sporteinrichtungen und -anlässe). Die Ausgaben dürften aus den genannten Motiven deshalb überdurchschnittlich hoch sein.

#### *- Gesundheitswesen:*

Im Gesundheitswesen ist es wahrscheinlich, dass spezialisierte Schwerpunkt-*Krankenanstalten* aufgrund des dafür erforderlichen Einzugsgebietes nicht von oder in Kleinstaaten betrieben werden. Ein Standardkrankenhaus weist hingegen eine stark identitätsstiftende Funktion auf und gehört wohl auch zur Wohninfrastruktur des Kleinstaates. Auch das *übrige, extramurale Gesundheitswesen* ist selbstverständlich im Kleinstaat bereitzustellen, wobei die Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von ausländischen Fachärzten durchaus eine kostendämpfende Massnahme darstellen können.

### *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

Was die Ausgabenintensität des Gesundheitswesens anlangt, so hängt die Ausgabenbelastung der Gebietskörperschaften massgeblich davon ab, wie das System der Krankenversicherung und dessen Leistungen konstruiert sind und inwieweit die Patienten zur Finanzierung herangezogen werden (Selbstbehalte, Privatversicherung). Deshalb kann *a priori* über die relative budgetäre Belastung der Gebietskörperschaften keine Aussage getroffen werden. Im Zweifel wird der Kleinstaat insbesondere gehobene stationäre Leistungen aus dem Ausland zukaufen, und dann hängt es von den vertraglichen Vereinbarungen ab, wie die durchschnittliche Belastung ausfällt. Im konkreten Fall von Liechtenstein ist die geographische Lage von Bedeutung. In sehr kurzer Fahrdistanz zu praktisch allen Gemeinden Liechtensteins liegen sowohl in der Schweiz wie auch in Österreich attraktiv ausgestattete Krankenanstalten.

Auch bezüglich der übrigen Gesundheit (inkl. Gesundheitsverwaltung wie: Gesundheitspolizei, Lebensmittelkontrolle) ist kaum zu erwarten, dass trotz eigenständiger Erfüllung dieser Aufgaben die Ausgaben im Kleinstaat überdurchschnittlich ausfallen sollten.

#### – *Sozialwesen:*

Im Sozialwesen hängt die Ausgabenbelastung der Gebietskörperschaften massgeblich von der Ausgestaltung des *Sozialversicherungssystems* (*Alter, Unfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit*) und dessen Leistungen ab. Für die Souveränität des Kleinstaates ist ein völlig eigenständiges Sozialversicherungswesen keineswegs erforderlich, wohl aber müssen aus Gründen der Identität und vor allem der Prosperität entsprechende Sicherungen der Bereitstellung (eventuell aus dem Ausland) vorgesehen werden. Es ist eine überraschende Einsicht bei der Betrachtung von Kleinstaaten, dass solche Umverteilungsaktivitäten, die im Zug ausgebauter Wohlfahrtsstaaten der Gegenwart im Verständnis der meisten Menschen einen Kernbereich staatlicher Aufgaben darstellen, über weite Strecken von Nachbarstaaten (oder privaten Versicherungen) zugekauft werden können. Insbesondere kann sich der Kleinstaat statt der Einrichtung einer Pflichtversicherung auch auf die Option Versicherungspflicht zurückziehen.

Der *soziale Wohnbau* hat keinen Souveränitätsgehalt, ganz im Gegensatz zu den identitätsbildenden Wirkungen solcher Massnahmen und ihrer Bedeutung für das Beschäftigungssystem. *Jugendschutz* zählt

## *Soll-Profil der Aufgabenbereiche und ökonomischen Aggregate*

ebenso wie *Fürsorge* zur Herstellung eines Mindestmasses an sozialer Gerechtigkeit wohl unbestritten zu den Kernaufgaben eines Staates.

Im Hinblick auf die Ausgaben ist zu erwarten, dass die Eigenproduktion von Sozialversicherungen im Kleinstaat überproportional teurer wäre als der Fremdbezug. Bei letzterem hängt es naturgemäss von den vertraglichen Vorkehrungen ab. Eine insgesamt jüngere Bevölkerung sowie Vollbeschäftigung müssten aber in relativ unterproportionalen Ausgaben ihren Niederschlag finden. Mit der Förderung des (sozialen) Wohnbaus werden individuell zurechenbare Vorteile gewährt, denen ein besonderer politischer Stellenwert zugemessen wird. Dadurch werden die Ausgaben überdurchschnittlich hoch sein. Jugendschutz und Fürsorge sollten im Kleinstaat nicht überproportional ausgabenintensiv sein. Teilaufgaben können von Gemeinden, Non-Profit-Organisationen und privaten Haushalten übernommen werden.

### – *Verkehr:*

Beim Verkehrswesen stehen zum Teil Identitätsaspekte, vor allem aber wirtschaftliche Auswirkungen einer funktionierenden Verkehrsinfrastruktur im Vordergrund. Der Kleinstaat wird den Bau und den Erhalt von *Staats- und Gemeindestrassen* sowie den *Regionalverkehr* im Auftragsweg vergeben. Er wird darüber hinaus die Benützung von *Autobahnen* und der *Bundesbahnen* für Haushalte und Unternehmen sicherstellen.

Beim Bau und dem Erhalt des *niederrangigen* Verkehrsnetzes (Gemeinde- und Staatsstrassen) sind – abgesehen von topographischen und geologischen Gegebenheiten – keine Ausgabenunterschiede zu erwarten, wobei es auf das Ausmass an zugelassener Konkurrenz ankommt, wie preisgünstig der Kleinstaat diese Leistungen einkauft. Analoges gilt für den Regionalverkehr. Ein Kleinstaat sollte, muss aber nicht unbedingt über ein hochrangiges Verkehrsnetz (Autobahnen, Bahnverbindung) verfügen. Sollte der Kleinstaat durch Nachbarstaaten an das hochrangige Verkehrsnetz angebunden sein, ohne dass dies abgegolten werden muss, so sind im Kleinstaat relativ niedrigere Ausgaben als in den Nachbarstaaten zu erwarten.

### – *Umwelt und Raumordnung:*

Im Bereich der technischen Infrastruktur (*Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, Brandschutz*) stehen naturgemäss Prospe-

### *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

ritätsziele im Vordergrund. Allerdings können Gewässer- (zum Beispiel Rhein-) und Lawinenverbauung auch identitätsstiftend sein. Die *Raumordnung* selbst ist eine absolute Kernaufgabe des Kleinstaates.

Bezüglich der Ausgabenintensität spielt der Aufgabenmodus bei Abwasser- und Abfallbeseitigung eine sehr bedeutende Rolle. So sind unter anderem kommunale Zusammenschlüsse (Gemeindeverbände) zu erwarten. Da in diesen Bereichen auch durchaus Kooperationen über Staatsgrenzen hinweg denkbar sind, können optimale Einzugsgebiete für zentrale Anlagen erreicht werden. Damit ergeben sich aus produktionsseitigen Überlegungen keinerlei Anhaltspunkte für eine relative Mehrbelastung des Kleinstaates. Da die Schweiz und Liechtenstein bezüglich der topographischen Struktur recht ähnlich einzuschätzen sind, ergibt sich auch bezüglich der Gewässer- und Lawinenverbauungen *a priori* kein Anhaltspunkt für eine relative Mehrbelastung Liechtensteins. Allerdings mögen hier mögliche Rücksichtnahmen auf heimische Unternehmen bei der Auftragsvergabe das Bild stark verändern. Bei der Raumordnung hingegen mögen *diseconomies of scale* auftreten, wie sie mit den meisten Verwaltungsaufgaben im Kleinstaat verbunden sind, die sich aber im Rahmen halten müssten.

#### – *Volkswirtschaft:*

Die verschiedenen Teilgebiete des Bereiches *Volkswirtschaft* (*Land- und Forstwirtschaft, Tourismus, Industrie, Gewerbe, Handel und Energie*) haben eines gemeinsam: Die Gestaltung ihrer Rahmenbedingungen und die Sicherung von Energie ist eine unverzichtbare Kernaufgabe auch des Kleinstaates. In der Realität der Internationalisierung, der Liberalisierung und der Globalisierung der wirtschaftlichen Austauschprozesse wird der Kleinstaat seine Erwartungen zurückgebunden haben. So kann es in diesem Bereich nur darum gehen, die eigene Nische innerhalb des internationalen Regelgeflechtes (zum Beispiel im EWR) abzusichern.

Analoges gilt auch für jene Bereiche, die im gegenständlichen Ausgabenschema nicht enthalten sind, wie zum Beispiel die Sicherung der Bereitstellung des *Geld- und Währungswesens*, die *Sicherung der Außengrenzen* (zum Beispiel Zollwesen) sowie die Sicherung der Bereitstellung von *PTT-Leistungen*. Beim Geld- und Währungswesen erreicht der Grossteil der Mitglieder der EU mit dem Inkrafttreten der

### *Soll-Profil der Aufgabenbereiche und ökonomischen Aggregate*

Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion erst einen Status, wie ihn Liechtenstein mit der Einführung des Schweizer Frankens bereits seit den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts innehat: eine Entnationalisierung des Geld- und Währungswesens, verbunden mit einer Reihe von Vorteilen und einer Aufgabe von Identität, die viele Staaten (erstaunlicherweise) gerade mit einer eigenständigen Währung verbinden. Bei den PTT-Leistungen umfasst der Untersuchungszeitraum dieser Studie nicht die jüngsten Liberalisierungsschritte.

Über die Ausgabenintensität dieser Aktivitäten sind *ex ante* keine Voraussagen zu treffen. Auf die Höhe der Förderung von *Land- und Forst(Wald-)wirtschaft* nehmen die geltende Marktordnung (Preis- und Abnahmegarantien) und die topographischen Gegebenheiten (Alpwirtschaft) massgeblich Einfluss. Bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen sind im Kleinstaat naturgemäss höhere Verwaltungsaufwendungen erforderlich, die aber bereits im Bereich der allgemeinen Verwaltung erfasst sind. Darüber hinaus ist der Bereich Volkswirtschaft natürlich ein Einfallstor für politisch induzierte Wirtschaftsförderungen aller Art. Lässt man diesen Aspekt ausser acht, so müssten hier in Anbetracht des Erfolges der Liechtensteiner Volkswirtschaft keine überdurchschnittlichen Ausgaben auftreten, zumal wesentliche Aufgaben bereits im Zollvertrag geregelt sind und durch die Schweiz wahrgenommen werden.

#### *- Finanzen und Steuern:*

Besteuerung gehört zu den Kernaufgaben des Kleinstaates, schon aus Gründen der Souveränität, aber auch der Prosperität. Auch hier können internationale Verträge dazu führen, dass bei bestimmten Steuern Souveränität abgegeben wird (zum Beispiel Mehrwertsteuer). Ebenfalls aus Gründen der Prosperität und wohl auch aus Gründen der horizontalen Gerechtigkeit und damit der Identität in einem Land ist ein Finanzausgleich erforderlich, während es grundsätzlich denkbar wäre, die Vermögens- und Schuldenverwaltung durch Dritte wahrnehmen zu lassen, besonders dann, wenn im Privatsektor soviel Expertise wie in Liechtenstein vorhanden ist. Die Verwaltungsausgaben in diesem Bereich werden unter allgemeiner Verwaltung geführt, wobei hier beim Aufbau und Betreiben eines eigenen Steuersystems und eines ausgefeilten Finanzausgleichs zwischen insgesamt elf Gemeinden naturgemäss stark überproportionale Ausgaben anfallen.

### *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

Der Umstand, dass in Liechtenstein der Schuldendienst überaus klein und die Rücklagengebarung vergleichsweise gross ist, sollte in diesen Bereichen zu deutlich anderem Ausgabeverhalten als in den Vergleichsstaaten führen.

Die Aussagen zum Soll-Profil und zur relativen Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung sind in Tabelle 2.1 zusammengefasst.

#### *2.4.2.2 Anmerkungen zur öffentlichen Aufgabenerfüllung im Kleinstaat auf Basis ökonomischer Ausgabenaggregate*

Die Aufgliederung der *ökonomischen Aggregate* orientiert sich an der üblichen Einteilung in Personalaufwand, Intermediärverbrauch, Bruttokapitalbildung (Investitionen), intragovernmentale Transfers (Finanzzuweisungen), extragovernmentale Transfers (Subventionen, Transfers), Schuldentilgung, Zinsen und Rücklagenzufuhr (siehe Gantner 1989, S. 239). Üblicherweise werden mit Hilfe der ökonomischen Gliederung die Auswirkungen staatlicher Tätigkeit auf den Wirtschaftskreislauf analysiert. Die Gliederung nach ökonomischen Ausgabearten kann aber auch dazu verwendet werden, den *Modus der Leistungserstellung* näher zu analysieren. Es ist zu erwarten, dass im Kleinstaat bei einzelnen öffentlichen Aufgaben eine weitgehend andere Kombination von ökonomischen Instrumenten zum Einsatz kommt als in grösseren Staaten (zum Beispiel im Gesundheitswesen, wegen der Zukäufe von Krankenhausleistungen). In diesem Zusammenhang könnte man mit einer *Kreuzgliederung* (Gliederung der Ausgaben nach Aufgaben einerseits mal Gliederung der Ausgaben nach ökonomischen Aggregaten andererseits) die im Kleinstaat spannende Frage beantworten, ob es sich bei überproportionalen Ausgaben in einem Bereich um Nachteile der fehlenden Grösse oder um ein vergleichsweise spendables Ausgabeverhalten handelt. Mit anderen Worten: *Können diseconomies of scale von Verschwendung unterschieden werden?*

Das wäre zum Beispiel dort möglich, wo in kleinen und grossen Staaten identische Aufgaben wahrgenommen werden müssen, zum Beispiel bei Kindergärten, Volksschulen, allgemeinbildenden Schulen, im Feuerwehrewesen, im Strassenbau, bei Versorgungsleistungen im Wasser- und Abfallbereich. Aus der ökonomischen Analyse der Aufgabenerfüllung liessen sich insbesondere in einzelnen funktionalen Aufgabenbereichen interessante Unterschiede zwischen den Staaten feststellen. Diese Aus-

## *Soll-Profil der Aufgabenbereiche und ökonomischen Aggregate*

sagen sind hier allerdings nur in der Möglichkeitsform formuliert, denn für den empirischen Vergleich liegt das Problem im gegenständlichen Fall darin, dass für den Vergleichsstaat Schweiz gemäss offiziellen Statistiken und Rückfrage beim Bundesamt für Statistik keine ökonomische Gliederung zur Verfügung steht. Dennoch sollen hier – ähnlich wie es für die funktionalen Ausgabenaggregate unter dem vorangegangenen Punkt geschehen ist – *Erwartungswerte für den Einsatz unterschiedlicher ökonomischer Ausgabenkategorien im Kleinstaat* gebildet werden:

### *Personalaufwand*

Man könnte erwarten, dass der *Personalaufwand* in Kleinstaaten pro Kopf betrachtet aufgrund von *diseconomies of scale* überdurchschnittlich hoch ist.

### *Intermediärverbrauch*

Auch wäre zu erwarten, dass der *Intermediärverbrauch*, also die Ausgaben für Käufe von Gütern und Sachleistungen in jenen Bereichen, in denen die Lieferanten aus dem "geschützten Sektor" des Kleinstaates stammen, über den Vergleichswerten grösserer Staaten mit einem intensiveren Wettbewerb am Heimmarkt zu liegen kommen.

### *Bruttokapitalbildung*

Bei der *Bruttokapitalbildung* (den Investitionen) ist im konkreten Fall von Liechtenstein wegen der Aversion der Stimmbürger gegen Grossprojekte mit unterdurchschnittlichen Ausgaben zu rechnen. Ganz allgemein betrachtet aber dürfte in Kleinstaaten, die aufgrund ihrer Dimension bestimmte Investitionen (wie Autobahnen, Flughäfen, Eisenbahnlinien, Opernhäuser, Universitätsbauten, Kliniken, militärische Grosseinrichtungen) gar nicht vornehmen können (oder müssen), eine eher unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit zu erwarten sein.

### *Transferzahlungen*

Bei den *Transferzahlungen* ist zunächst hinsichtlich der intragovernmentalen Transferzahlungen zu erwarten, dass diese aufgrund des Zieles

*Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

**Tabelle 2.1: Soll-Profil und relative Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung im Kleinstaat Liechtenstein**

Öffentliche Aufgaben <sup>1</sup>	Erwartete relative Ausgabenintensität <sup>2</sup>	Begründung <sup>3</sup>		
		Souveränität	Identität	Prosperität
<b>Allgemeine Verwaltung</b>				
- Legislative und Exekutive	++	A	A	A
- Allgemeine Verwaltung	++	A	A	A
<b>Öffentliche Sicherheit</b>				
- Rechtsaufsicht	++	A	A	A
- Polizei	o	A	A	A
- Rechtsprechung	++	A	A	A
- Strafvollzug	+ / o / -	[ A ]	[ B ]	C
- Feuerwehr	o	B	B	A
- Militärische Landesverteidigung	--	C	C	C
- Zivile Landesverteidigung	o	B	B	B
<b>Beziehungen zum Ausland</b>				
- Politische Beziehungen	+	A	A	A
- Wirtschaftliche Beziehungen	+	A	A	A
- Entwicklungshilfe	o	C	C	C
<b>Bildung</b>				
- Kindergärten	o	B	A	A
- Volksschulen	+ / o	B	A	A
- Berufsbildung	+ / o	C	C	[ A ]
- Lehrerausbildung	o	B	A	B
- Allgemeinbildende Schulen	+ / o	B	B	A
- Höhere Berufsbildung	o	C	C	[ A ]
- Hochschulen	o	C	C	[ A ]
- Übriges Bildungswesen	o	C	B	B
<b>Kultur und Freizeit</b>				
- Kulturförderung	++	B	A	B
- Sport	++	C	A	B
<b>Gesundheit</b>				
- Krankenanstalten	o / -	[ B ]	[ A ]	A
- Übriges Gesundheitswesen	+ / o	B	B	A
<b>Soziale Wohlfahrt</b>				
- Altersversicherung	o / -	[ B ]	[ A ]	[ A ]
- Invalidenversicherung	o / -	[ B ]	[ A ]	[ A ]
- Krankenversicherung	o / -	[ B ]	[ A ]	[ A ]
- Sonstige Sozialversicherung (ALV)	-	[ B ]	[ A ]	[ A ]
- Sozialer Wohnbau	+	C	A	A
- Jugendschutz	o	A	A	A
- Fürsorge	o	A	A	A

## Soll-Profil der Aufgabenbereiche und ökonomischen Aggregate

Fortsetzung Tabelle 2.1

Öffentliche Aufgaben <sup>1</sup>	Erwartete relative Ausgabenintensität <sup>2</sup>	Begründung <sup>3</sup>		
		Souveränität	Identität	Prosperität
<b>Verkehr</b>				
- National-(Staats-)strassen	o	B	A	A
- Gemeindestrassen	o	B	A	A
- Bundesbahnen	--	C	C	[A]
- Regionalverkehr	o	B	B	A
<b>Umwelt, Raumordnung</b>				
- Abwasser- und Abfallbeseitigung	o	B	B	A
- Gewässer- und Lawinenverbauung	o	B	A	A
- Raumordnung	+	A	A	A
<b>Volkswirtschaft</b>				
- Landwirtschaft	o	[A]	[A]	[A]
- Forstwirtschaft	o	[A]	[A]	[A]
- Tourismus	o	[A]	[A]	[A]
- Industrie, Gewerbe, Handel	o	[A]	[A]	[A]
- Energie	o	[A]	[A]	[A]
<b>Finanzen und Steuern</b>				
- Steuern	++	A	A	A
- Finanzausgleich	++	B	B	A
- Einnahmenanteile	+	B	B	A
- Vermögens- und Schuldenverwaltung	--	C	B	A
- Übrige Finanzen und Steuern	+	A	A	A
<b>Nachrichtlich</b>				
- Geld- und Währungswesen	--	[A]	[A]	[A]
- Sicherung der Aussengrenzen (Zollwesen)	--	[A]	[A]	[A]
- PTT-Leistungen	-	[A]	[A]	[A]
- Medien (-förderung)	++	[C]	[A]	[C]

### Erläuterungen zu Tabelle 2.1

- Die in der Tabelle enthaltene Gliederung der Aufgaben ist entnommen: Eidgenössische Finanzverwaltung/Bundesamt für Statistik (Hrsg.): Öffentliche Finanzen der Schweiz 1995, Bern 1997, Tabelle B 4.1 "Aufgaben des Bundes nach Funktionen", S 24 f. Damit wird der in dieser Studie angestellte Vergleich mit der Schweiz erleichtert.
- Relative Ausgabenintensität: Erwartungswerte der Pro-Kopf-Ausgaben im Kleinstaat (unter besonderer Berücksichtigung Liechtensteins) für eine Aufgabe im Vergleich zu

## *Grundzüge einer Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*

der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse vergleichsweise höher ausfallen. Auf kleinem Raum können Einkommensdifferenzen, die zu grossen Unterschieden bei der haushalts- und unternehmensnahen Infrastruktur führen, weniger toleriert werden als in Staaten, in denen (unterschiedlich ausgestattete) Gemeinden in unterschiedlichen Regionen liegen. Die Transferzahlungen an private Haushalte dürften ebenso wie die Subventionen (an Unternehmen) überproportional sein, da hier die Besonderheiten des politischen Prozesses im Kleinstaat im Kampf um den Medianwähler zum Tragen kommen. Die Transferzahlungen an das Ausland sind aufgrund der Notwendigkeit der vertraglichen Absicherung verschiedener Leistungen in überproportionaler Höhe zu erwarten.

### *Zinsen und Tilgungen*

Nicht für Kleinstaaten im allgemeinen, wohl aber für Liechtenstein im besonderen gilt, dass der Schuldendienst in Form von *Zinsen* und *Tilgungen* aufgrund der guten Finanzlage im Vergleich zu den meisten übrigen Staaten vernachlässigbar ist.

### *Zuführungen zu Rücklagen, Darlehensgewährungen, Beteiligungen*

Ebenfalls als Besonderheit von Liechtenstein ist zu erwarten, dass die Rücklagenzufuhr sowie die Darlehensgewährung und der Aufbau von Beteiligungen anteilmässig weit über jenen Werten liegen, die in anderen Staaten vorzufinden sind.

---

grösseren Staaten. Die im Schaubild verwendeten Zeichen bedeuten, dass im Kleinstaat:

- ++ stark überdurchschnittliche
- + erhöhte
- 0 gleiche
- geringere
- stark unterdurchschnittliche

Ausgabenintensitäten zu erwarten sind. Kombinationen wie zum Beispiel +/0 oder 0/- sollen darauf hinweisen, dass – je nach dem in Liechtenstein gewählten Aufgabenmodus (zum Beispiel vertragliche Gestaltung) – eine leicht überproportionale oder leicht unterproportionale Ausgabenintensität erwartet werden kann. Die Kommentierung der Einstufung erfolgt im Text.

- 3) Die Aufgaben werden anhand der Zielkriterien Souveränität, Identität und Prosperität gemäss der ABC-Analyse eingestuft, wobei A für *unverzichtbar*, B für *notwendig* und C für *nicht unbedingt notwendig* stehen. Die eckigen Klammern bei einzelnen Aufgaben weisen darauf hin, dass bei den betreffenden Aufgaben der Kleinstaat Liechtenstein lediglich die Sicherung der Bereitstellung der betreffenden Aufgabe zu übernehmen hat.

## *Soll-Profil der Aufgabenbereiche und ökonomischen Aggregate*

### *2.4.2.3 Ausblick*

Im abgeschlossenen Kapitel 2 wurden auf Basis theoretischer Bausteine aus dem Bereich der Ökonomik Haupthypothesen für die zu erwartende öffentliche Aufgabenerfüllung in Liechtenstein formuliert und diese auf die öffentlichen Aufgaben umgelegt (Soll-Profil der Aufgabenerfüllung). Insgesamt können für den Kleinstaat nicht nur deutlich unterschiedliche Ausprägungen bei der Ausgabenintensität der Erfüllung unterschiedlicher Aufgaben erwartet werden, es dürfte auch bei der Aufgabenerfüllung den einzelnen ökonomischen Ausgabeaggregaten ein höchst unterschiedliches Gewicht beigemessen werden. In den beiden folgenden Kapiteln wird die tatsächliche Aufgabenerfüllung in Liechtenstein diesen (aus den ökonomischen Theorien abgeleiteten) Erwartungen und Verhaltenshypothesen gegenübergestellt. Dabei ist das 3. Kapitel dem Ausgabenvergleich mit der Schweiz (beziehungsweise Österreich) gewidmet, während im 4. Kapitel einzelne Aufgaben in Fallstudien vertieft analysiert werden.

### 3. Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung – internationaler Vergleich: Liechtenstein vs. Schweiz und Österreich

In diesem Kapitel sollen auf empirischem Weg Unterschiede und Gemeinsamkeiten öffentlicher Aufgabenerfüllung auf Basis von Einnahmen- und Ausgabenvergleichen in den drei Staaten Liechtenstein, Schweiz und Österreich herausgearbeitet werden. Konkret wird ein *Vergleich* der Liechtensteiner mit den Schweizer Gebietskörperschaften angestrebt. Wo es das Datenmaterial zulässt, wird zusätzlich ein Vergleich mit den österreichischen Gebietskörperschaften angestellt. Das Ziel des Kapitels besteht darin, einerseits das Verständnis für die Besonderheiten staatlicher Aufgabenerfüllung im Kleinstaat zu schärfen, und andererseits dem Soll-Profil staatlicher Aufgabenerfüllung, wie es aus finanzwissenschaftlichen Überlegungen im letzten Kapitel abgeleitet wurde, die liechtensteinische Wirklichkeit gegenüberzustellen. Auf diese Weise sollen die Haupthypothesen einem empirischen Test unterworfen werden.

Abschnitt 3.1 schafft die Datenbasis für den Vergleich und weist auf die Schwierigkeiten hin, die mit solchen Vergleichen unterschiedlicher finanzstatistischer Systeme verbunden sind. In Abschnitt 3.2 wird das nach Funktionen gegliederte Soll-Profil der staatlichen Aufgabenerfüllung Liechtensteins sowie die Erwartungen zur Ausprägung der ökonomischen Ausgabenaggregate einer Überprüfung unterzogen. Während hierbei der gesamte öffentliche Sektor beziehungsweise die übergeordneten Gebietskörperschaften im Mittelpunkt stehen, erfährt die kommunale Ebene im Abschnitt 3.3 eine eingehendere Betrachtung in Form eines interregionalen Vergleiches der Gemeindehaushalte. Eine Zusammenschau der Ergebnisse zur Aufgabenwahrnehmung und zur Ausgabenintensität liefert Abschnitt 3.4. Dort wird auch der empirische Befund den Haupthypothesen gegenübergestellt. Abschnitt 3.5 gibt eine zusammenfassende Einschätzung im Licht der Haupthypothesen.

## *Probleme mit dem Datenmaterial*

An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass die Ausgabenintensität – beziehungsweise nach Berücksichtigung der Einnahmen – die Budgetintensität staatlicher Aufgabenerfüllung im Vordergrund dieses Kapitels steht. Im 4. Kapitel werden Fallstudien zur Aufgabenerfüllung in Liechtenstein präsentiert, die über eine haushaltsmässige Betrachtung hinausgehen. Um für einzelne Aufgabenbereiche ein Verständnis für die Zuständigkeiten bei der Bereitstellung, bei der Produktion und bei der Finanzierung zu haben, werden, wo notwendig, über Budgetdaten hinaus jeweils auch institutionelle Informationen bereitgestellt.

Der Vergleich beruht auf der zum Zeitpunkt der Erstellung (Oktober 1997) letztverfügbaren konsolidierten Statistik zu den öffentlichen Finanzen der Schweiz. Im Zug dieses Forschungsprojekts wurden in einem früheren Stadium auch die Daten für 1993 verglichen. Es zeigt sich, dass zwischen diesen beiden Jahren nur geringe strukturelle Unterschiede bestehen, weshalb die umfangreiche statistische Erhebung nicht für die mittlerweile seit kurzem verfügbaren Daten für das Jahr 1996 weitergeführt werden muss. Bei diesem Vergleich kommt es nicht "auf die Stelle hinter dem Komma" an, vielmehr interessieren die wesentlichen strukturellen Unterschiede staatlicher Aufgabenerfüllung in den verglichenen Staaten.

Schliesslich wäre bei der einen oder anderen Funktion der Vergleich Liechtensteins mit Nachbarkantonen beziehungsweise -bundesländern zweckmässiger (zum Beispiel Lawinenverbauung: mit Graubünden oder Vorarlberg). Im Hinblick auf das hier interessierende Thema "Aufgabenerfüllung im Kleinstaat" scheint allerdings ein durchgängiger Vergleich über alle Funktionen mit den beiden Nachbarstaaten Schweiz und Österreich ergebnisreicher.

### *3.1 Schaffung einer geeigneten Vergleichsbasis*

#### *3.1.1 Probleme mit dem Datenmaterial*

Die Schaffung einer aussagekräftigen statistischen Basis stösst auf eine Reihe von Schwierigkeiten. Während das Schweizer kantonale Rechnungsmodell rein buchhalterische Grössen wie Abschreibungen kennt, sind diese Begriffe dem österreichischen öffentlichen Haushaltswesen fremd. International lässt sich der öffentliche Sektor am ehesten anhand

## *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

von Auswertungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung verglichen. Im gegenständlichen Fall verfügt jedoch Liechtenstein (noch) nicht über ein derartiges Rechenwerk. Zudem *ist* in den einschlägigen *Schweizer Publikationen eine ökonomisch-funktionale Kreuzgliederung* (zum Beispiel Personalausgaben im Bildungswesen), die zusätzliche Aufschlüsse über die Aufgabenerfüllung liefern würde, *nicht ausgewiesen*.

Eine weitere Schwierigkeit resultiert aus dem Umstand, dass der öffentliche Sektor in grösseren Staaten (meist) aus drei gebietskörperschaftlichen Ebenen besteht: Bund, Kantone und Gemeinden in der Schweiz sowie Bund, Bundesländer und Gemeinden in Österreich. *Um eine adäquate Vergleichsbasis für den Landeshaushalt Liechtensteins herzustellen, gilt es, die Haushalte von Bund und Kantonen in der Schweiz beziehungsweise Bund und Bundesländern in Österreich zu konsolidieren und zu aggregieren*. Dabei ist das Problem der intragovernmentalen Transfers (Finanzzuweisungen) zu lösen, damit es zu keinen Doppelzählungen kommt, die das aggregierte Haushaltsvolumen ungerechtfertigterweise erhöhen würden.

### 3.1.2 Datenbasis für den aufgabenbezogenen Vergleich mit der Schweiz

Als Quelle für den Vergleich fungiert die Publikation "Öffentliche Finanzen der Schweiz 1995" der Eidgenössischen Finanzverwaltung in Bern. Dabei liegt für die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden eine Aufstellung vor, in der Doppelzählungen bereits abgezogen sind. Diese Werte wurden in der Gliederung nach Aufgabenbereichen in Tabelle A1 (Anhang<sup>41</sup>) übernommen.<sup>42</sup>

Tabelle 3.1 enthält als Resultat dieser Berechnungen die *Ausgabewerte pro Einwohner* für alle drei Gebietskörperschaften der Schweiz beziehungsweise für die Zusammenfassung Bund/Kantone. Die Schweizer Gebietskörperschaften gaben 1995 beispielsweise 907 Schweizer

<sup>41</sup> Aufgrund des Umfangs der (Ausgangs-)Tabellen werden diese im Anhang angefügt und mit "A1" usw. für "Anhang Tabelle 1" usw. zitiert.

<sup>42</sup> Die relevante Basis für den Vergleich mit sämtlichen liechtensteinischen Haushalten bildet die Zusammenfassung aller drei Ebenen (vorletzte Spalte in Tabelle A1) beziehungsweise für den liechtensteinischen Staatshaushalt die Zusammenfassung des Bundes- und der Kantonshaushalte (letzte Spalte in Tabelle A1).

*Datenbasis für den aufgabenbezogenen Vergleich mit der Schweiz*

*Fortsetzung Tabelle 3.1*

	Bd.	Kte.	Gde.	Total B+K	Total CH	Lh. FL	Gh. FL	Total FL
- Sonst. Sozialversicherung	123	172	94	295	389	349	0	349
- Sozialer Wohnungsbau	25	30	19	55	75	736	0	736
- Fürsorge	128	202	271	330	601	197	498	696
- Übriges	0	106	183	106	289	85	0	85
<b>Verkehr</b>	<b>887</b>	<b>322</b>	<b>395</b>	<b>1 208</b>	<b>1 604</b>	<b>836</b>	<b>656</b>	<b>1 492</b>
- Nationalstrassen	268	53	0	321	322	0	0	0
- Kantonsstrassen	126	127	11	253	264	460	0	460
- Gemeindestrassen	4	14	295	18	313	0	656	656
- Privatstrassen	0	0	2	0	2	0	0	0
- Bundesbahnen	328	10	0	338	338	0	0	0
- Regionalverkehr	93	109	85	202	287	377	0	377
- Übriges	68	8	2	76	78	0	0	0
<b>Umwelt, Raumordnung</b>	<b>84</b>	<b>156</b>	<b>401</b>	<b>240</b>	<b>641</b>	<b>469</b>	<b>1 225</b>	<b>1 694</b>
- Abwasser	29	52	178	81	259	48	388	436
- Abfall	2	25	115	27	142	29	429	459
- Gewässerverbauungen	12	19	14	31	45	224	33	257
- Lawinerverbauungen	10	2	2	12	14	0	0	0
- Raumordnung	11	28	31	39	70	67	115	183
- Übriges	19	30	61	49	110	100	260	361
<b>Volkswirtschaft</b>	<b>598</b>	<b>180</b>	<b>77</b>	<b>778</b>	<b>855</b>	<b>614</b>	<b>333</b>	<b>947</b>
- Landwirtschaft	504	60	8	564	572	315	77	392
- Forstwirtschaft	25	36	51	61	113	158	256	413
- Tourismus	5	9	7	14	21	10	0	10
- Indu., Gewerbe, Handel	27	17	2	45	47	25	0	25
- Energie	35	13	5	48	52	0	0	0
- Übriges	1	45	4	46	50	107	0	107
<b>Finanzen und Steuern</b>	<b>846</b>	<b>69</b>	<b>284</b>	<b>915</b>	<b>1 199</b>	<b>2 958</b>	<b>215</b>	<b>3 173</b>
- Finanzausgleich	0	41	-41	41	0	2 750	0	2 750
- Einnahmenanteile	387	-333	-76	55	-22	0	0	0
- Vermög.-/Schuldenverw.	449	347	398	796	1 194	201	215	416
- Übriges	10	14	3	24	27	7	0	7
<b>Total</b>	<b>5 811</b>	<b>5 405</b>	<b>4 641</b>	<b>11 216</b>	<b>15 857</b>	<b>13 902</b>	<b>6 050</b>	<b>19 952</b>

Abkürzungen: Bd. = Bund, Kte. = Kantone, Gde. = Gemeinden, Lh. = Landshaushalt, Gh. = Gemeindehaushalte.

Anmerkung: FL-Landesrechnung 1995 ohne Post- und Fernmeldebereich.

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung 1997: Öffentliche Finanzen der Schweiz 1995.

*Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

*Tabelle 3.2: Vergleich der Nettobelastung der Schweizer mit den Liechtensteiner Gebietskörperschaften (1995, pro Einw., in CHF)*

	Bd.	Kte.	Gde.	Total B+K	Total CH	Lh. FL	Gh. FL	Total FL
Allgemeine Verwaltung	153	274	382	426	809	1 551	891	2 442
- Legislative, Exekutive	9	13	42	22	64	161	0	161
- Allg. Verwaltung	119	204	239	323	562	1 389	891	2 281
- Übriges	25	57	101	82	183	0	0	0
Justiz, Polizei, Feuerwehr	51	334	144	385	529	180	76	255
- Rechtsaufsicht	13	- 4	19	8	28	- 15	0	- 15
- Polizei	13	207	85	221	305	228	16	244
- Rechtsprechung	11	80	1	91	91	- 54	7	- 47
- Strafvollzug	14	50	0	63	63	17	0	17
- Feuerwehr	0	2	40	2	42	4	52	56
Landesverteidigung	791	24	29	815	844	54	20	74
- Militärische	767	12	5	778	783	0	0	0
- Zivile	24	13	24	37	61	54	20	74
Auslandsbeziehungen	269	0	0	269	269	577	0	577
- Politische	84	0	0	84	84	298	0	298
- Wirtschaftliche	18	0	0	18	18	73	0	73
- Entwicklungshilfe	167	0	0	167	167	205	0	205
- Übriges	0	0	0	0	0	0	0	0
Bildung	448	1 386	964	1 833	2 797	2 371	1 094	3 465
- Volksschulen	14	582	897	596	1 493	968	1 094	2 062
- Berufsbildung	80	247	51	327	379	252	0	252
- Lehrerausbildung	0	54	2	54	56	74	0	74
- Allg.-bildende Schulen	1	201	9	203	212	363	0	363
- Höhere Berufsbildung	15	50	2	65	67	159	0	159
- Hochschulen	245	210	0	455	456	219	0	219
- Übriges	93	40	2	133	134	109	0	109
Kultur und Freizeit	42	132	242	174	415	448	613	1 060
- Kulturförderung	20	71	94	92	186	321	531	852
- Sport	14	8	120	22	142	106	0	106
- Übriges	8	52	27	60	87	21	81	102
Gesundheit	25	559	99	584	683	349	0	349
- Krankenanstalten	0	503	57	503	560	280	0	280
- Übriges	25	55	42	80	123	69	0	69
Soziale Wohlfahrt	1 379	644	390	2 022	2 413	2 544	408	2 952
- Altersversicherung	567	92	21	658	679	439	0	439
- Invalidenversicherung	342	104	22	446	468	330	0	330
- Krankenversicherung	259	30	11	289	300	626	0	626

## *Datenbasis für den aufgabenbezogenen Vergleich mit der Schweiz*

Franken (im folgenden: CHF) pro Einwohner für Landesverteidigung aus. Insgesamt werden im Jahr 1995 pro Einwohner von Bund, Kantonen und Gemeinden 15 857 CHF aufgewendet.

Die Ausgaben müssen jedoch um die Einnahmen, die in dem jeweiligen Aufgabenbereich anfallen, korrigiert werden, um eine etwaige Verzerrung der Ausgaben durch entsprechende Einnahmen zu korrigieren. Dies geschieht in Tabelle A2 (Anhang) für die Schweiz. Hier wurde die *Nettobelastung* (Ausgaben – Einnahmen) der jeweiligen Gebietskörperschaft für bestimmte Aufgaben erfasst. Dieser Nettobelastung wird im gegenständlichen Vergleich eine *ungleich grössere Bedeutung* als dem Vergleich der Ausgaben zugemessen.<sup>43</sup> Tabelle 3.2 zeigt die Werte pro Einwohner. Beispielsweise entfällt auf jeden Schweizer Einwohner aus der Landesverteidigung für das Jahr 1995 eine Nettobelastung (der öffentlichen Haushalte) von 844 CHF.

Die Nettobelastungen der Schweiz in den funktionalen Ausgabenbereichen werden durch die hohen Einnahmen aus der Finanzwirtschaft (Steuern, Finanzausgleich, siehe unten in Tabelle 3.2) nicht zur Gänze ausgeglichen: Es verbleibt insgesamt eine *Nettobelastung* pro Einwohner in der Höhe von 952 CHF (letzte Zeile in Tabelle 3.2, in absoluter Grösse: 6.6566 Mrd. CHF, vgl. Tabelle A2).

Die Ausgaben der *liechtensteinischen Gebietskörperschaften* für das Jahr 1995 wurden in die vorliegende Aufgabengliederung eingepasst, wobei die Abschreibungen, das Fondswesen und der Post- und Fernmeldebereich<sup>44</sup> ausgeklammert wurden (siehe Tabelle A3). Damit ergibt

<sup>43</sup> Eine geringe Nettobelastung bedeutet nicht, dass die Gesamtbelastung einer Funktion gering ist. Aus der Definition der Nettobelastung (Ausgaben minus Einnahmen eines funktionalen Bereiches) lässt sich erkennen, dass mit ihrer Hilfe unterschieden wird, ob Ausgaben vor allem durch allgemeine Steuermittel finanziert werden (hohe Nettobelastung) oder durch die Betroffenen direkt, beispielsweise mittels Gebühren (niedrige Nettobelastung; Anwendung des Äquivalenzprinzips). Theoretisch geht es also vor allem um die Verteilung der Last und nicht um ihre absolute Höhe. Trotz dieser Einschränkung bleibt die Nettobelastung ein wichtiges Analyseinstrument, vor allem für internationale Vergleiche. Sie sollte allerdings jeweils gemeinsam mit der Ausgabenintensität einer Funktion betrachtet werden.

Eine negative Nettobelastung (ein Nettoüberschuss), wie sie im Bereich Rechtsprechung auftritt, bedeutet daher nicht, dass die Gesamtbelastung im fraglichen Bereich gering ist, vielmehr übersteigen die spezifischen Einnahmen bei dieser Funktion die Ausgaben.

<sup>44</sup> Die einzige Ausnahme bilden die Postautokurse. Sie wurden in der Berechnung belassen, weil sie die relevante Vergleichsgrösse für die Position Regionalverkehr in der schweizerischen Gliederung darstellen. Im übrigen enthalten auch die Auswertungen der Schweizer Budgets weder Fondsbewegungen, Abschreibungen noch explizit die Post.

*Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

*Tabelle 3.1: Vergleich der Ausgaben der Schweizer mit den Liechtensteiner Gebietskörperschaften (1995, pro Einw., in CHF)*

	Bd.	Kte.	Gde.	Total B+K	Total CH	Lh. FL	Gh. FL	Total FL
Allgemeine Verwaltung	201	373	466	574	1 040	1 682	1 038	2 720
– Legislative, Exekutive	9	14	43	23	65	161	0	161
– Allg. Verwaltung	161	273	293	434	726	1521	1 038	2 559
– Übriges	31	86	131	118	248	0	0	0
Justiz, Polizei, Feuerwehr	65	613	242	678	920	636	89	725
– Rechtsaufsicht	24	98	64	122	186	85	0	85
– Polizei	15	290	104	305	408	293	17	310
– Rechtsprechung	12	127	4	139	143	236	8	244
– Strafvollzug	14	90	0	105	104	19	0	19
– Feuerwehr	0	8	71	8	79	4	64	68
Landesverteidigung	838	32	37	869	907	58	24	82
– Militärische	811	15	6	826	832	0	0	0
– Zivile	27	17	31	44	75	58	24	82
Auslandsbeziehungen	294	0	0	294	294	577	0	577
– Politische	90	0	0	90	90	298	0	298
– Wirtschaftliche	28	0	0	28	28	73	0	73
– Entwicklungshilfe	175	0	0	175	175	205	0	205
– Übriges	0	0	0	0	0	0	0	0
Bildung	455	1 548	1 035	2 002	3 038	2 438	1 282	3 720
– Volksschulen	14	636	952	649	1 602	1 252	1 282	2 534
– Berufsbildung	80	287	66	368	433	252	0	252
– Lehrerausbildung	0	58	2	58	60	74	0	74
– Allg.-bildende Schulen	2	216	10	218	227	366	0	366
– Höhere Berufsbildung	15	58	2	74	76	160	0	160
– Hochschulen	251	245	0	495	496	250	0	250
– Übriges	93	47	3	140	144	116	0	116
Kultur und Freizeit	42	160	282	202	484	521	690	1 212
– Kulturförderung	21	78	104	99	203	395	605	999
– Sport	14	18	103	32	135	106	0	106
– Übriges	8	63	75	71	146	21	86	106
Gesundheit	27	1 212	796	1 239	2 035	350	0	350
– Krankenanstalten	1	1 137	737	1 138	1 875	280	0	280
– Übriges	26	75	60	101	161	70	0	70
Soziale Wohlfahrt	1 474	742	624	2 216	2 841	2 762	498	3260
– Altersversicherung	589	93	24	682	706	439	0	439
– Invalidenversicherung	350	104	22	454	476	330	0	330
– Krankenversicherung	259	35	11	295	306	626	0	626

*Datenbasis für den aufgabenbezogenen Vergleich mit der Schweiz*

*Fortsetzung Tabelle 3.2*

	Bd.	Kte.	Gde.	Total B+K	Total CH	Lh. FL	Gh. FL	Total FL
- Sonst. Sozialversicherung	65	162	92	227	319	349	0	349
- Sozialer Wohnungsbau	23	20	2	43	45	518	0	518
- Fürsorge	124	162	160	286	446	197	408	605
- Übriges	0	74	82	74	156	85	0	85
<b>Verkehr</b>	<b>804</b>	<b>197</b>	<b>330</b>	<b>1 002</b>	<b>1 332</b>	<b>728</b>	<b>505</b>	<b>1 233</b>
- Nationalstrassen	269	13	0	282	282	0	0	0
- Kantonsstrassen	126	76	11	202	213	439	0	439
- Gemeindestrassen	4	7	238	11	249	0	505	505
- Privatstrassen	0	0	2	0	2	0	0	0
- Bundesbahnen	328	1	0	329	329	0	0	0
- Regionalverkehr	93	101	78	194	271	289	0	289
- Übriges	328	1	0	329	329	0	0	0
<b>Umwelt, Raumordnung</b>	<b>83</b>	<b>48</b>	<b>112</b>	<b>130</b>	<b>243</b>	<b>443</b>	<b>556</b>	<b>999</b>
- Abwasser	29	7	13	37	50	45	202	246
- Abfall	2	- 2	27	0	26	29	220	249
- Gewässerverbauungen	12	8	12	20	32	224	29	254
- Lawinerverbauungen	10	0	2	11	12	0	0	0
- Raumordnung	10	16	26	26	52	46	104	150
- Übriges	19	19	32	38	70	99	0	100
<b>Volkswirtschaft</b>	<b>552</b>	<b>- 43</b>	<b>- 38</b>	<b>509</b>	<b>471</b>	<b>531</b>	<b>131</b>	<b>662</b>
- Landwirtschaft	494	39	6	533	540	308	30	338
- Forstwirtschaft	24	23	22	47	69	119	102	221
- Tourismus	5	5	6	11	17	10	0	10
- Indu., Gewerbe, Handel	25	4	1	29	30	25	0	25
- Energie	31	- 32	- 71	0	- 72	0	0	0
- Übriges	- 28	- 84	- 2	- 112	- 114	68	0	68
<b>Finanzen und Steuern</b>	<b>- 3 958</b>	<b>- 3 359</b>	<b>- 2 534</b>	<b>- 7 317</b>	<b>- 9 851</b>	<b>- 10 410</b>	<b>- 4 345</b>	<b>- 14 755</b>
- Finanzausgleich	- 4 597	- 3 525	- 2 580	- 8 122	- 10 702	- 10 961	- 4 319	- 15 280
- Einnahmenanteile	388	- 333	- 76	55	- 21	2 750	0	2 750
- Vermög.-/Schuldenverw.	242	184	163	426	588	- 1 306	- 26	- 1 332
- Übriges	10	274	0	284	284	- 893	0	- 893
<b>Total</b>	<b>639</b>	<b>193</b>	<b>120</b>	<b>832</b>	<b>952</b>	<b>- 635</b>	<b>- 52</b>	<b>- 687</b>

Abkürzungen: Bd. = Bund, Kte. = Kantone, Gde. = Gemeinden, Lh. = Landeshaushalt, Gh. = Gemeindehaushalte.

Anmerkung: FL-Landesrechnung 1995 ohne Post- und Fernmeldebereich.

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung 1997: Öffentliche Finanzen der Schweiz 1995.

## *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

sich ein Volumen des Landeshaushaltes von 426.8 Mio. CHF. Die Gemeindehaushalte erreichen ein Volumen von 185.3 Mio. CHF.

Vergleicht man die Ausgaben pro Einwohner (Tabelle 3.1), so entfallen auf jeden Liechtensteiner 19 952 CHF, während für jeden Schweizer durchschnittlich 15 857 CHF ausgegeben werden. Mithin liegt das Ausgabenvolumen pro Einwohner in Liechtenstein um 4095 CHF oder um rund 25.8 Prozent höher als in der Schweiz.

Auch für die Liechtensteiner Gebietskörperschaften wurde auf gleiche Weise die *Nettobelastung* je Aufgabenbereich ermittelt (siehe Tabelle A4): Ohne Post- und Fernmeldewesen (aber mit Postautokursen) übersteigen im Jahr 1995 die Einnahmen die Ausgaben um 21.044 Mio. CHF. Auf jeden Liechtensteiner Einwohner bezogen, wurden die Werte in Tabelle 3.2 übernommen. Es verbleibt ein *Nettoüberschuss* pro Einwohner in der Höhe von 687 CHF.

### 3.1.3 Datenbasis des funktionellen Vergleiches mit Österreich

In Österreich budgetiert der Bund nach einem anderen Rechnungsmodell (Rechtsgrundlage: Bundeshaushaltsgesetz 1986, i.d.g.F.) als die Bundesländer und Gemeinden (VRV 1983, i.d.g.F.: Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung), weshalb eine Konsolidierung nach Voranschlagsabschnitten oder einer anderen aufgabenbezogenen finanzwirtschaftlichen Gliederung schwer möglich ist.<sup>45</sup> Für beide österreichischen Rechtsträgerebenen unterscheidet sich die Haushaltsgliederung von jener der schweizerischen (und liechtensteinischen) Rechnungsabschlüsse.

Die vom ÖSTAT vorgenommene Zusammenschau der öffentlichen Haushalte besteht in der Überführung der Rechnungsabschlüsse in Kategorien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Dabei werden die Werte aus den Rechnungsabschlüssen nach ökonomischen Kategorien (Personalaufwand, . . .) beziehungsweise nach funktionellen Kriterien (17 Aufgabenbereiche) umgegliedert (vgl. ÖSTAT 1995 S. 305 ff.).

<sup>45</sup> Sie wird in den "Gebarungübersichten" des Österreichischen Statistischen Zentralamts (ÖSTAT), der Zusammenschau der Rechnungsabschlüsse aller Gebietskörperschaften, auch nicht vorgenommen.

## *Datenbasis des funktionellen Vergleiches mit Österreich*

Tabelle A5 weist die Ausgaben und Einnahmen des Bundes und der Bundesländer insgesamt (ohne Wien) nach funktionellen Kriterien der VGR (17 Aufgabenbereiche) aus.<sup>46</sup> Das Bundesbudget erreichte danach 1995 ein Volumen von 899 Mrd. ATS, die Länderbudgets kamen auf 218 Mrd. ATS.<sup>47,48</sup>

Die Einnahmen (siehe rechte Seite in Tabelle A5) stammen überwiegend aus der übrigen Hoheitsverwaltung (Steuereinnahmen, Schuldaufnahmen). Die Bundesländer finanzieren sich zusätzlich in den Bereichen Erziehung und Unterricht (Bildung) sowie Wohnungsbau aus intragovernmentalen Finanzaufweisungen des Bundes (Landeslehrerbesoldung, Rückzahlungen aus der Wohnbauförderung).

Wenn die Ausgaben des Bundes und der Bundesländer aggregiert werden sollen, so gilt es, Doppelzählungen zu vermeiden. Insbesondere die bedeutenden Transfers des Bundes an die Länder müssen bereinigt werden. In Tabelle A6 werden die (wesentlichen) Finanzaufweisungen des Bundes an die Länder aus dem Bundesbudget herausgelöst. Sie betragen insgesamt 56.2 Mrd. ATS.<sup>49</sup>

Nun nähern wir uns dem Ziel der bisher vorgenommenen Konsolidierungs- und Korrekturschritte. In Tabelle A7 werden hypothetische Ausgaben beziehungsweise Einnahmen der zusammengefassten Budgets des Bundes und der Bundesländer (ohne Wien) berechnet.<sup>50</sup> Demnach werden für jeden Österreicher rund 141 000 ATS eingenommen beziehungsweise ausgegeben.

<sup>46</sup> Wiederum werden die Basistabellen A5–A7 im Anhang ausgewiesen.

<sup>47</sup> Alle diese Werte sind um die Rücklagenzuführungen beziehungsweise -entnahmen korrigiert.

<sup>48</sup> Was die funktionelle Struktur dieser Budgets betrifft (siehe Tabelle A5), so wird das Bundesbudget von der übrigen Hoheitsverwaltung dominiert (390.5 Mrd. ATS oder 43.4 Prozent). Diese Position ist deshalb so umfangreich, weil hier neben der allgemeinen Hoheitsverwaltung auch die Schuldenverwaltung (Tilgungen und Zinszahlungen) erfasst ist. Ein weiterer Ausgabenschwerpunkt liegt beim Bundesbudget in der Sozialen Wohlfahrt (204.6 Mrd. ATS oder 23.7 Prozent). Die Ausgaben der Bundesländer konzentrieren sich (neben der übrigen Hoheitsverwaltung: 65.5 Mrd. ATS oder 30.1 Prozent) vor allem auf die Bereiche Erziehung und Unterricht sowie Gesundheit und Wohnungsbau.

<sup>49</sup> Das Herauslösen der intragovernmentalen Transfers reduziert die Volumina der Gebietskörperschaften zusätzlich und verändert auch die Budgetstruktur. Besonders interessant erscheint dabei die Einnahmenseite: Während der Bund sich zur Hälfte aus Steuern und zu einem weiteren Drittel aus Schuldaufnahmen finanziert, beziehen die Länder ihre Einnahmen vor allem aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Nennenswerte eigene Einnahmen fallen lediglich in den Bereichen Gesundheit und soziale Wohlfahrt an.

<sup>50</sup> Im konkreten werden das um die Finanzaufweisungen verminderte Bundesbudget und die Budgets der Länder (ohne Wien), in denen die zufließenden Finanzaufweisungen enthalten sind, addiert.

*Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

*Tabelle 3.3: Vergleich der Ausgaben/Nettobelastung Österreichs mit Liechtenstein (in CHF pro Einw.)*

Funktion	Ausgaben		Nettobelastung	
	Österreich	Liechtenstein	Österreich	Liechtenstein
Erziehung und Unterricht	1 235	2 188	1 166	2 152
Forschung und Wissenschaft	445	250	430	219
Kunst	200	501	187	427
Kultus	9	21	9	21
Gesundheit	720	350	255	349
Soziale Wohlfahrt	3 453	2 026	1 665	2 026
Wohnungsbau	547	736	417	518
Strassen	398	460	312	439
Sonstiger Verkehr	715	377	389	289
Land- und Forstwirtschaft	650	472	626	427
Energiewirtschaft	5	0	-52	0
Industrie und Gewerbe	351	141	179	103
Öffentliche Dienstleistungen	80	469	58	443
Private Dienstleistungen	106	0	-7	0
Landesverteidigung	312	58	304	54
Staats- und Rechtssicherheit	411	636	305	180
Übrige Hoheitsverwaltung	6 928	5 217	-6 190	-8 283

Quelle: Tabellen A5 bis A7 (Anhang), Wechselkurs 1995: 100 CHF = 853.03 ATS, eigene Berechnungen.

Im letzten Schritt werden die Beträge in Schweizer Franken umgerechnet (siehe Tabelle 3.3), wobei der Wechselkurs für das Jahr 1995 Verwendung findet, wie er vom österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut (Wifo) ausgewiesen wird (100 CHF = 853.03 ATS).<sup>51</sup> Mithin wurden beispielsweise 1995 für jeden Österreicher 1235 CHF für Erziehung und Unterricht ausgegeben, und es entstand eine Nettobelastung in diesem Bereich von 1166 CHF.

Um korrekte Vergleichswerte zu erhalten, musste der *liechtensteinische Landeshaushalt in einem eigenen Arbeitsschritt ebenfalls in die funktionelle Gliederung gemäss Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung* überführt werden. Dies geschieht mit der Tabelle 3.3, in der die Ausgaben und die Nettobelastung des Liechtensteiner Landeshaushaltes nach

<sup>51</sup> Mittlerweile hat sich die Wechselkursrelation etwas verschoben. Dennoch ist es natürlich richtig, das im Vergleichszeitraum geltende Austauschverhältnis heranzuziehen.

### *Datenbasis des ökonomischen Vergleiches*

funktionellen Kriterien (der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) ausgewiesen sind. Tabelle 3.3 stellt die österreichischen Gebietskörperschaften Bund und Bundesländer dem liechtensteinischen Landeshaushalt gegenüber und dient im Abschnitt 3.2 als Informationsquelle für den aufgabenbezogenen Ausgabenvergleich.

#### 3.1.4 Datenbasis des ökonomischen Vergleiches

In Abschnitt 2.4.2.2 wurden *Hypothesen bezüglich ökonomischer Aggregate* (Personalausgaben, Sachausgaben etc.) gebildet. Um diese Hypothesen einer empirischen Überprüfung zu unterziehen, wird die ökonomische Gliederung der österreichischen Gebietskörperschaften als Ausgangspunkt genommen und die Auswertungen der Schweizer Gebietskörperschaften und des Liechtensteiner Landeshaushaltes in dieses Schema eingepasst.

Im Anhang (Tabelle A8) werden zuerst für Österreich *der Bundeshaushalt und die Bundesländerhaushalte* des Jahres 1995 in der ökonomischen Gliederung der VGR vorgestellt. Letztlich entfallen auf einen Österreicher auf der Ebene des Bundes und der Länder beispielsweise 2467 CHF an Personalausgaben und 1444 CHF an Sachausgaben (Tabelle A9). Diese Werte werden in Tabelle 3.21 (siehe Seite 156) übernommen, wobei jedoch die beiden letzten Positionen Schuldengabearbeitung (3208 CHF) und Zuführung an Rücklagen (418 CHF) weggelassen werden, weil sie in den Schweizer Auswertungen so nicht ausgewiesen sind und hier ohnehin keine relevanten Vergleichsmassstäbe bilden. Damit bleibt für Österreich ein Ausgabevolumen von 13 580 CHF übrig (siehe Tabelle 3.21).

Der *Liechtensteiner Landeshaushalt* wurde anhand von Auswertungen im Rechenschaftsbericht 1995 in die ökonomische Gliederung der VGR überführt (Tabelle A10), wobei der Post- und Fernmeldebereich, die Abschreibungen und Fondseinlagen wiederum (wie im Vergleich nach Aufgaben) nicht erfasst wurden. Diese Werte sind in Tabelle 3.21 ausgewiesen (ohne Zuführung an Rücklagen). An Personalaufwand wird pro Kopf 2584 CHF, an Sachaufwand 1767 CHF ausgegeben.

Die *Schweizer Gebietskörperschaften Bund und Kantone* werden ebenfalls im Anhang aufbereitet (Tabelle A11). Obwohl der Bund und die Kantone insgesamt etwa das gleiche Ausgabevolumen aufweisen,

### *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

zeigen sie doch äusserst unterschiedliche ökonomische Schwerpunkte: Während die Ausgaben des Bundeshaushaltes durch Transfers an Gebietskörperschaften und öffentliche Körperschaften dominiert werden, geben die Kantone ihre Mittel insbesondere für Personal und Transfers an Haushalte/gemeinnützige Einrichtungen aus. Die Zusammenführung schleift diese Unterschiede etwas ein. In Tabelle 3.21 findet sich das Ergebnis der Auswertungen: 1995 gaben Bund und Kantone für jeden Schweizer 3635 CHF an Personalausgaben, 1622 CHF an Sachausgaben etc. aus.

### *3.2 Überprüfung des Soll-Profiles der Aufgabenwahrnehmung*

Im folgenden werden die *Ausgaben-Hypothesen* des Soll-Profiles aus Punkt 2.4.2.1 anhand der in Abschnitt 3.1 aufbereiteten Vergleichsdaten empirisch überprüft. Im Mittelpunkt steht der Vergleich aller Gebietskörperschaften (Liechtenstein vs. Schweiz beziehungsweise Liechtenstein vs. Österreich), wobei sowohl die Ausgabenbelastung (Tabelle 3.1) als auch die Nettobelastung (Tabelle 3.2) betrachtet werden.

Wenn die Gemeinden in einem Aufgabenbereich keine Rolle spielen, so beschränkt sich der Vergleich auf die übergeordneten Gebietskörperschaften: Liechtensteiner Landeshaushalt vs. Schweizer Gebietskörperschaften Bund/Kantone. In diesen Aufgabenbereichen kann auch die österreichische Vergleichsbasis herangezogen werden (insbesondere Tabelle 3.3).

Darüber hinaus wird *parallel zum Ausgabenvergleich auch die Rollenverteilung in der Aufgabenwahrnehmung bei den einzelnen Aufgaben* erhoben. Dies erfolgt in der Form, wie es in Punkt 2.2.2 skizziert wurde.

Beginnend mit staatlichen Kernaufgaben (allgemeine Verwaltung, Justiz, innere und äussere Sicherheit, Auslandsbeziehungen) werden im folgenden alle Aufgabenbereiche behandelt, wobei auf die Erwähnung der rechtlichen Grundlagen der Aufgabenzuordnung (Verfassung, Gesetze) weitgehend verzichtet wird.<sup>52</sup> Eine abschliessende Evaluation erfährt der Vergleich in den Abschnitten 3.4 und 3.5.

<sup>52</sup> Lediglich bei Aufgaben, die zwischen Land und Gemeinden aufgeteilt sind, wird die Rechtsgrundlage angeführt.

## Allgemeine Verwaltung

Abbildung 3.1: Allgemeine Verwaltung, Justiz, innere Sicherheit

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
	□	
	○	
	○	
	Gemeindepolizei	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

### 3.2.1 Allgemeine Verwaltung

Bezüglich der Aufgabenwahrnehmung und der relativen Ausgabenintensität wurde für die Aufgabenbereiche Legislative und allgemeine Verwaltung im Kapitel 2.4.2.1 beim Soll-Profil folgende Erwartung formuliert, die anhand der vorliegenden Daten überprüft wird.

– *Legislative und allgemeine Verwaltung:*

Die Aufgabenbereiche *Legislative* (Landtag) und (allgemeine) *Exekutive* (Regierung, Stabstellen, allgemeine Verwaltung) sind für den Kleinstaat von zentraler Bedeutung. Sie müssen deshalb vom Land wahrgenommen werden und verursachen aufgrund nicht realisierbarer *economies of scale* deutlich überdurchschnittliche Ausgaben. Die Ersparnisse aus nur zwei Verwaltungsebenen können diese Nachteile nicht kompensieren.

Um die in den funktionalen Bereichen herrschende institutionelle Aufgabenteilung anschaulich darzustellen, wird im folgenden wiederholt auf das in Abbildung 2.5 entwickelte Schema staatlicher Aufgabenwahrnehmung zurückgegriffen. Für die Funktion allgemeine Verwaltung stellt sich die Aufgabenteilung wie in Abbildung 3.1 dar.

Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung

Tabelle 3.4

Legislative, oberste Exekutive	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	161	161	161	161
Schweiz	65	64	23	22
Index (CH = 100)	248	252	700	732
Relation	2.5 zu 1	2.5 zu 1	7 zu 1	7.3 zu 1

Allgemeine Verwaltung	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	2 559	2 281	1 521	1 389
Schweiz	726	562	434	325
Index (CH = 100)	352	406	350	427
Relation	3.5 zu 1	4 zu 1	3.5 zu 1	4.3 zu 1

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.1 bzw. 3.2 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

*Nachweis Legislative, oberste Exekutive:* Wenn die übergeordneten Gebietskörperschaften betrachtet werden (siehe rechts in Tabelle 3.4), so ergibt sich eine beträchtliche Diskrepanz.<sup>53</sup> Bei den Ausgaben besteht ein Verhältnis von 161 (FL) zu 23 (CH) CHF pro Einwohner, also etwa das *7fache*. Dieses Verhältnis wird bestätigt, wenn auf die Nettobelastung (pro Einwohner) abgestellt wird (161 zu 22 CHF). Das Verhältnis beträgt hier das *7.3fache*.

*Nachweis allgemeine Verwaltung:* Ähnliches gilt für die allgemeine Verwaltung, wobei im Einzelfall zu klären wäre, ob dieselben Einrichtungen verglichen werden. Allerdings erscheint das Verhältnis von 1521 (FL) zu 434 (CH) CHF bei den Ausgaben beziehungsweise 1389 (FL) zu 323 (CH) CHF bei der Nettobelastung doch eklatant: Die Nettobelastung Liechtensteins ist um das *3.5fache* grösser.

*Einschätzung:* Die Hypothese überproportionaler Aufwendungen für die öffentliche Verwaltung darf als bestätigt gelten. Allerdings kommen die Unterschiede zwischen den beiden Staaten in dieser Grössenordnung im Bereich der Nettobelastung doch unerwartet. Liechtenstein ist also bei diesen Aufgaben sehr erheblichen Kostennachteilen ausgesetzt.

<sup>53</sup> In den Liechtensteiner Gemeindehaushalten sind die Ausgaben für Gemeindevertretung und oberste Exekutive nicht gesondert ausgewiesen. Deshalb beschränkt sich der Vergleich auf die übergeordneten Gebietskörperschaften.

## Öffentliche Sicherheit

Tabelle 3.5

Judikative (Rechtsprechung)	Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	236	-54
Schweiz	139	91
Index (CH = 100)	170	
Relation	1.7 zu 1	Überschuss

Judikative (Rechtsaufsicht)	Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	85	-15
Schweiz	122	8
Index (CH = 100)	70	
Relation	0.7 zu 1	Überschuss

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.1 bzw. 3.2 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

### 3.2.2 Öffentliche Sicherheit

#### 3.2.2.1 Justiz (Rechtsprechung und Rechtsaufsicht)

Der Landesebene kommt ungeteilt der Aufgabenbereich des *Justizwesens* zu. Damit sind die Gerichte und die Rechtsaufsicht angesprochen, für die folgende Erwartung formuliert wurde:

– *Justizwesen:*

Im Aufgabenbereich *Justizwesen* (Rechtsprechung, Rechtsaufsicht) kommt die Souveränität des Kleinstaates zum Ausdruck. Das Justizwesen wird deshalb vom Land wahrgenommen. Es verursacht aufgrund nicht realisierbarer *economies of scale* überdurchschnittliche Ausgaben.

*Nachweis Judikative (Rechtsprechung):* Bei der Rechtsprechung ergibt sich bezüglich der Ausgaben ein Verhältnis von 236 zu 139 CHF (siehe Tabelle 3.5). Der liechtensteinische Staat wendet also das *1.7fache* für diesen Bereich auf. Wenn allerdings die Einnahmen miteinbezogen werden, dreht sich erstaunlicherweise die Situation um: Während in der

### *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

Schweiz eine Nettobelastung von 91 CHF pro Einwohner verbleibt, ergibt sich in Liechtenstein ein *Nettoüberschuss* von 54 CHF! Dies ist auf die Gerichts- und Öffentlichkeitsregistergebühren zurückzuführen. Man könnte also behaupten, die Liechtensteiner Judikative lässt sich allein aus diesen Gebühren finanzieren.<sup>54</sup>

*Nachweis Judikative (Rechtsaufsicht):* Bezüglich der Rechtsaufsicht besteht ein relativ *ausgewogenes Verhältnis*. Während die Schweiz 122 CHF aufwendet, liegt der entsprechende Liechtensteiner Wert bei 85 CHF. Wenn die Einnahmen einbezogen werden (siehe rechts in Tabelle 3.5), so fällt der Schweizer Wert auf 8, für Liechtenstein ergibt sich ein kleiner Nettoüberschuss von 15 CHF. In Liechtenstein schlagen an Einnahmen insbesondere die Motorfahrzeuggebühren und die Grundbuchgebühren zu Buche.

*Einschätzung:* Die Ausgangshypothese überproportionaler Ausgaben im Justizwesen muss verworfen werden. Zwar gibt das Fürstentum Liechtenstein für die Rechtsprechung das 1.7fache der Schweiz aus. Allerdings wird in der Rechtsprechung dieser Nachteil durch hohe Gebühreneinnahmen, die aus der Attraktivität des Kleinstaates für ausländische Anleger resultieren, mehr als wettgemacht. Es ergibt sich deshalb ein Überschuss. Auch bei der Rechtsaufsicht kann die Ausgangshypothese nicht bestätigt werden. Liechtenstein wendet nur 70 Prozent des Pro-Kopf-Betrages der Schweiz auf. Unter Berücksichtigung der Einnahmen kommt es auch hier im Fürstentum Liechtenstein zu einem Überschuss.

#### *3.2.2.2 Polizei und Strafvollzug*

Auch beim Polizeiwesen handelt es sich um einen staatspolitisch sensiblen Bereich, für den folgende Erwartung formuliert wurde:

– *Polizeiwesen und Strafvollzug:*

Im *Polizeiwesen* kommt die Souveränität des Kleinstaates zum Ausdruck. Es wird deshalb vom Land wahrgenommen. Für abweichende Nettobelastungen gibt es im Polizeiwesen kaum Anhaltspunkte, zumal das Staatsgebiet keine grossstädtischen Verhältnisse aufweist.

<sup>54</sup> Vgl. Fussnote 43.

## Öffentliche Sicherheit

Tabelle 3.6

Innere Sicherheit (Polizei)	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	310	244	293	228
Schweiz	408	305	305	222
Index (CH = 100)	76	80	96	103
Relation	0.75 zu 1	0.8 zu 1	1 zu 1	1 zu 1

Innere Sicherheit (Strafvollzug)	Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	19	17
Schweiz	104	63
Index (CH = 100)	18	27
Relation	0.2 zu 1	0.25 zu 1

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.1 bzw. 3.2 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

Im *Strafvollzug* erscheinen Aufgabenwahrnehmungen durch Nachbarstaaten möglich. Es kann eine geringere Belastung entstehen, wenn der Aufgabenbereich an das Ausland delegiert wird.

*Nachweis Polizei:* In der Schweiz (Bund und vor allem Kantone) und in Liechtenstein (Staatshaushalt) wurden 1995 305 CHF beziehungsweise 293 CHF pro Einwohner für die Polizei (siehe rechts in Tabelle 3.6) ausgegeben. Die Nettobelastung bekräftigt diese Ausgewogenheit (222 zu 228 CHF) bei den übergeordneten Gebietskörperschaften.

Allerdings nehmen in beiden Staaten auch die Gemeinden Polizeiaufgaben wahr: die Schweizer Gemeinden geben zusätzlich 103 CHF pro Einwohner<sup>55</sup> aus, bei den Liechtensteiner Gemeinden ergab sich eine Ausgabenbelastung von 17 CHF pro Einwohner<sup>56</sup> (siehe links in Tabelle 3.6) wodurch sich die Gesamtbelastung deutlich zu Ungunsten der Schweiz neigt. Liechtenstein ist nur mit 80 Prozent der Schweizer Polizeiausgaben belastet.

<sup>55</sup> Die Nettobelastung beläuft sich auf 83 CHF pro Einwohner.

<sup>56</sup> Soweit in den Rechenschaftsberichten der Gemeinden diese Position ausgewiesen war, wurde diese aus der allgemeinen Verwaltung herausgelöst. Es kann sein, dass die tatsächlichen Ausgaben etwas höher liegen.

*Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

Tabelle 3.7

Staats- und Rechtssicherheit	Land vs. Bund/Länder	
	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	636	180
Österreich	416	306
Index (A = 100)	153	59
Relation	1.5 zu 1	0.6 zu 1

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.3 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

*Nachweis Strafvollzug:* Im Strafvollzug ist die Relation recht eindeutig: Während die Schweizer 104 CHF pro Einwohner aufwenden, belaufen sich die Ausgaben in Liechtenstein lediglich auf 19 CHF. Liechtenstein wendet für den Strafvollzug also nur ein Fünftel der Aufwendungen der Schweiz auf (siehe Tabelle 3.6). Bei Betrachtung der Nettobelastung reduziert sich das Verhältnis auf 64 zu 17 CHF (ein Viertel).

*Einschätzung:* Entgegen der Hypothese einer ausgewogenen Belastung entsteht im Polizeiwesen über alle Gebietskörperschaften hinweg eine deutlich niedrigere Nettobelastung Liechtensteins. Im Strafvollzug wendet Liechtenstein gerade nur ein Viertel des Schweizer Betrages auf, was in diesem Ausmass nicht erwartet wurde.

*Nachweis Staats- und Rechtssicherheit (Österreich):* Für den gesamten Bereich (Justiz und innere Sicherheit) kann auch ein Vergleich der Ausgaben mit Österreich angestellt werden (siehe Tabelle 3.7). Die Ausgabenbelastung entspricht der eingangs formulierten Erwartung von überdurchschnittlichen Ausgaben des Kleinstaates: 636 CHF (FL) stehen 416 CHF (A) gegenüber. Liechtenstein gibt also nur rund 50 Prozent mehr aus als Österreich. Allerdings dreht sich diese Relation durch die hohen Einnahmen des Liechtensteiner Landeshaushaltes in diesem Bereich um: Die Nettobelastung beträgt letztlich 180 CHF (FL) zu 306 CHF (A). Damit beträgt die Nettobelastung von Liechtenstein nur rund 60 Prozent der Nettobelastung Österreichs. Auch im Vergleich zu Österreich muss die Hypothese einer stark überproportionalen Belastung im Bereich der Justiz und einer durchschnittlichen Belastung in den übrigen Bereichen der öffentlichen Sicherheit deutlich verworfen werden.

## Öffentliche Sicherheit

Abbildung 3.2: Feuerwehren, Brandschutz

Private Organisationen		Land (SV)	Ausland
		△	
		○	
Betriebs- feuerwehren	○	○	
	□	□	
	△	△	
Unternehmen, Haushalte		Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

### 3.2.2.3 Feuerwehr (Brandschutz)

Bezüglich der *Feuerwehr (Brandschutz)* lautet die Erwartung: Im Bereich *Feuerwehr (Brandschutz)* gibt es in Liechtenstein eine durchschnittliche Belastung.

Im Rahmen des Feuerlöschwesens obliegt den Gemeinden der Vollzug und die Überprüfung der Einhaltung der Brandschutzvorschriften (Art. 2 Abs. 3, 4 ff., 27 ff. Brandschutzgesetz). Dies geschieht durch die von der Gemeinde einzusetzende Brandschutzkommission.

Darüber hinaus haben die Gemeinden die Organisation und den Betrieb der Feuerwehren zu regeln. Der Staat unterstützt die Anschaffung der Feuerwehrmaterialien mit Subventionen in Höhe von 30 beziehungsweise 50 Prozent (SubvG 1991, Anhang). Daneben existieren in den grösseren Industrieunternehmen eigene Betriebsfeuerwehren (siehe Abbildung 3.2).

*Nachweis Feuerwehr, Brandschutz:* Auf der Ebene der übergeordneten Gebietskörperschaften liegen keine nennenswerten Nettobelastungen vor. Wenn die Gemeinden einbezogen werden, so ergibt sich eine höhere Nettobelastung Liechtensteins um das 1.3fache, nämlich 56 CHF in Liechtenstein gegenüber 42 CHF in der Schweiz (siehe Tabelle 3.8).

*Einschätzung:* Beim Feuerwehrwesen und Brandschutz kommt es zu einer um rund ein Drittel stärkeren Nettobelastung von Liechtenstein (insbesondere der Gemeinden), die an sich nicht zu erwarten war.

## Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung

Tabelle 3.8

Feuerwehren, Brandschutz	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	67	56	4	4
Schweiz	79	42	8	2
Index (CH = 100)	85	133		
Relation	0.85 zu 1	1.3 zu 1		

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.1 bzw. 3.2 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

### 3.2.2.4 Militärische und zivile Landesverteidigung

Im Aufgabenbereich äussere Sicherheit wurde in Punkt 2.4.2.1 folgende Erwartung formuliert:

– *Landesverteidigung:*

Die *militärische Landesverteidigung* wird der Kleinstaat der Staaten-gemeinschaft überlassen. Ohne Ausgleichszahlungen ist die Belastung des Kleinstaates gleich null. Hingegen kann der Kleinstaat Aktivitäten im Bereich der *zivilen Landesverteidigung* setzen. Sie sollten allerdings von grösseren Staaten nicht sonderlich abweichen.

*Nachweis militärische Landesverteidigung:* Wenig überraschend stehen den 826 CHF pro Einwohner der schweizerischen militärischen Landesverteidigung *keine Ausgaben Liechtensteins* gegenüber (Nettobelastung: 784 zu 0 CHF, siehe Tabelle 3.9). Der österreichische Bundeshaushalt ist in diesem Bereich mit 305 CHF belastet (siehe Tabelle 3.9).

*Nachweis zivile Landesverteidigung:* Die zivile Landesverteidigung (Landesversorgung, Zivilschutz) weist demgegenüber ein gewisses *Gleichgewicht* auf: 75 CHF in der Schweiz stehen 82 CHF in Liechtenstein gegenüber. In der Nettobelastung reduzieren sich die Beträge auf 61 (CH) beziehungsweise 74 (FL) CHF pro Einwohner (rechts in Tabelle 3.9). Auch die Gemeinden engagieren sich in diesem Bereich, wobei die Unterschiede zwischen den Staaten noch geringer werden (links in Tabelle 3.9). Ohne Gemeinden wendet Liechtenstein netto das 1.5fache, mit Gemeinden das 1.2fache für zivile Landesverteidigung auf.

## Auslandsbeziehungen

Tabelle 3.9

Militärische Landesverteidigung	Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	0	0
Schweiz	826	784
Österreich	312	304
Index (CH = 100)	0	0
Relation	1 zu ?	1 zu ?

Zivile Landesverteidigung	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	82	74	58	54
Schweiz	75	61	44	37
Index (CH = 100)	109	121	132	146
Relation	1.1 zu 1	1.2 zu 1	1.3 zu 1	1.5 zu 1

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.1 bzw. 3.2 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

*Einschätzung:* Wie erwartet, entstehen dem Kleinstaat aus der militärischen Landesverteidigung keine Ausgaben. Allerdings betreibt er zivile Landesverteidigung (Zivilschutz, Landesversorgung), wobei die relative Belastung um rund 50 Prozent (ohne Gemeinden) beziehungsweise 20 Prozent (mit Gemeinden) über jener der Schweiz liegt.

### 3.2.3 Auslandsbeziehungen

Zu den Auslandsbeziehungen wurde folgende Erwartung formuliert:

– *Auslandsbeziehungen:*

Werden im Bereich der Aussenbeziehungen die dementsprechenden Aufgaben (Aussenpolitik, Aussenhandelspolitik) an einen Nachbarstaat (stillschweigend) delegiert, so ist eine relativ geringe Belastung zu erwarten. Betreibt der Kleinstaat hingegen eine aktive Aussenwirtschaftspolitik (mit eigenen Strukturen), so werden aufgrund nicht realisierter *economies of scale* überdurchschnittliche Ausgaben wahrscheinlich. Bei Liechtenstein liegt eine Mischform vor, was eine leicht überdurchschnittliche Belastung erwarten lässt.

Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung

Tabelle 3.10

Aussenpolitik	Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	298	298
Schweiz	90	84
Index (CH = 100)	331	335
Relation	3.5 zu 1	3.5 zu 1

Aussenhandelspolitik	Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	73	73
Schweiz	28	18
Index (CH = 100)	261	406
Relation	2.5 zu 1	4 zu 1

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.1 bzw. 3.2 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

Die *Auslandsbeziehungen* werden in Liechtenstein ungeteilt von der Landesebene gestaltet. Die politischen und wirtschaftlichen Aussenbeziehungen wurden in den letzten Jahrzehnten stark intensiviert (Beitritt zum Europarat, zur UNO und zum EWR), wodurch sich Liechtenstein gegenüber der Schweiz (in für Aussenstehende erstaunlicher Weise) emanzipiert hat. Diese Intensivierung schlägt sich naturgemäss in den Ausgabenbelastungen nieder.<sup>57</sup>

*Nachweis Aussenpolitik:* Die politischen Auslandsbeziehungen erforderten 1995 in Liechtenstein Ausgaben von 298 CHF, während der Schweizer Bund lediglich 90 CHF aufwendete (siehe Tabelle 3.10). Dieses Verhältnis, wonach Liechtenstein das *3.5fache* ausgibt, wird durch die Betrachtung der Nettobelastung noch leicht verstärkt: 298 zu 84 CHF.

*Nachweis Aussenhandelspolitik:* Analog ergeben sich Mehrausgaben Liechtensteins in den wirtschaftlichen Auslandsbeziehungen. 73 CHF auf Liechtensteiner Seite stehen 28 CHF auf der schweizerischen gegenüber (das *2.5fache*, siehe Tabelle 3.10). Die Nettobelastung ergibt so-

<sup>57</sup> Die Ausgabenbelastung erfährt allerdings eine Dämpfung durch den Umstand, dass eine Vereinbarung mit der Schweiz dahingehend besteht, dass Liechtensteiner Bürger von den Schweizer Botschaften und Konsulaten mitbetreut werden, wodurch kein eigenes Vertretungsnetz aufgebaut werden muss.

## Bildungswesen

gar das *4fache*. Seit 1994 schlägt die EWR-Mitgliedschaft in dieser Position zu Buche (Mission bei der EU, EWR-Amt).

*Einschätzung:* Bei den Aussenbeziehungen und bei der Aussenwirtschaftspolitik gibt Liechtenstein das Drei- beziehungsweise Zweieinhalbfache des Betrages der Schweiz aus. Eine solch überproportionale Belastung wurde bei der Hypothesenbildung nicht erwartet. Im tatsächlichen Ausgabeverhalten kommen die Kostennachteile sowie die aktive und deutlich eigenständigere Aussen(wirtschafts)politik von Liechtenstein in den letzten Jahren zum Ausdruck.

### 3.2.4 Bildungswesen

Zum Bildungswesen wurde in Punkt 2.4.2.1 folgende Erwartung formuliert:

– *Bildungswesen:*

Im *Bildungswesen* ergeben sich – aus Grössennachteilen – für die Kindergärten, Primarschulen und die allgemeinbildenden Sekundarschulen keine Anhaltspunkte für überdurchschnittliche Ausgaben, sieht man von der Notwendigkeit ab, eigene Schulgesetze zu beschliessen und eine eigene Schulleitung zu betreiben. Je spezialisierter das Bildungswesen wird (berufsbildende Schulen, Hochschulen), desto eher ist eine Mitbenützung ausländischer Einrichtungen zu erwarten. Über die relative Ausgabenposition kann in diesem Bereich *a priori* keine Hypothese aufgestellt werden. Dies hängt von den Abgeltungsbedingungen (Kostenbeteiligungen) und der Benützung ab.

Das Bildungs- und Erziehungswesen stellt einen ersten Bereich dar, in dem die Aufgabenwahrnehmung unter mehreren in- und ausländischen Institutionen aufgeteilt wird und die Regelungen in den verschiedenen Staaten beziehungsweise je nach Bildungsstufe differieren. In den ersten Punkten soll die Aufgabenwahrnehmung (Arbeitsteilung) in Liechtenstein kurz dargestellt werden, bevor auf den Vergleich der Ausgabenbelastung eingegangen wird (Punkt 3.2.4.6). Im übrigen wird auf die Fallstudie über das Bildungswesen im 4. Kapitel (Abschnitt 4.5) verwiesen.

Abbildung 3.3: Kleinkinderbetreuung

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
□		
Vereine	○	
○	○	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

△ Bereitstellung – Normen – Entscheidung

□ Durchführung – Vollzug – Produktion

○ Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

#### 3.2.4.1 Kleinkinderbetreuung

Dieser Aufgabenbereich wird hier dem Erziehungs- und Bildungswesen zugerechnet und nicht der Jugendhilfe oder -pflege, weil mit der Kleinkinderbetreuung das Kontinuum der ausserfamiliären Erziehung und Bildung beginnt.

Da die Mütter aufgrund der Arbeitsnachfrage der liechtensteinischen Wirtschaft überwiegend bald nach der Geburt ihrer Kinder wieder in den Arbeitsprozess zurückkehren, besteht eine beträchtliche Nachfrage nach Kleinkinderbetreuung (bis zum vierten Lebensjahr). In diesem Feld engagieren sich mehrere Vereine, die sich zum Teil über die Beiträge der Eltern finanzieren, aber auch – beruhend auf dem Jugendsgesetz – Subventionen erhalten (siehe Abbildung 3.3). Die Finanzierung wird zwischen dem Land und den Gemeinden geteilt.

#### 3.2.4.2 Kindergärten

Die Gemeinden sind die Träger der Kindergärten (Marginalie zu Art. 20 SchulG). Laut Schulgesetz haben sie für die Errichtung ausreichend vieler Kindergärten und deren Erhaltung zu sorgen. Die Gemeinden haben zwar die Besoldung der Kindergärtnerinnen, die auch von ihnen angestellt werden, zu tragen, sie erhalten dafür jedoch eine staatliche Subvention in Höhe von 30 Prozent. Auch für die Errichtung von Kin-

## Bildungswesen

Abbildung 3.4: Kindergärten

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
	○	
	○	
	□	
	△	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

dergärten wird eine Subvention (30 Prozent) gewährt (SubvG 1991, Anhang).

Somit kommt im Bereich der Kindergärten den Gemeinden eine weitgehende Entscheidungsfreiheit in bezug auf Kapazität und Ausstattung zu (siehe Abbildung 3.4). Das Land nimmt auf die Aufgabenwahrnehmung in Form von Subventionen Einfluss.

### 3.2.4.3 Primarschulwesen

Geringer sind die Kompetenzen der Gemeinden im Primarschulwesen, in dem die Kinder die ersten fünf Schuljahre<sup>58</sup> verbringen: Zwar sind die Gemeinden Träger der Primarschulen (Marginalie zu Art. 25 SchulG), dies erstreckt sich jedoch nur auf die Errichtung und Erhaltung der Schulanlage und der Schulbibliothek (siehe Abbildung 3.5).

Alle wesentlichen übrigen Aufgaben des Primarschulwesens fallen in den Kompetenzbereich des Landes. Die Errichtung von Schulgebäuden fällt in die jährliche staatliche Pauschalsubvention, und die Besoldung der Primarlehrer wird zu 50 Prozent vom Staat getragen. Im Primarschulwesen übt das Land über das zentrale Schulamt einen starken Einfluss aus.

<sup>58</sup> Dies steht im Gegensatz zur Schweiz, wo die Schüler sechs Jahre in der Primarschule verbringen, bevor sie in eine weiterführende Schule eintreten, und zu Österreich, wo die Schüler bereits nach vier Jahren wechseln (siehe Martin 1984, S. 69).

*Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

Abbildung 3.5: Primarschulen

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
□		
Waldorfschule	○	
○	○	
	□	
	△	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

Das Sonderschulwesen wird in Liechtenstein vom Heilpädagogischen Zentrum Schaan übernommen. Darüber hinaus existiert seit geraumer Zeit mit der Liechtensteinischen Waldorfschule eine erste Privatschule, die inzwischen in acht Schulstufen Klassen führt (siehe Abbildung 3.5).

*3.2.4.4 Sekundarschulwesen*

Das Schulwesen ab dem sechsten Schuljahr wird massgeblich vom Land getragen. Den Schülern stehen drei Schultypen zur Auswahl: die Oberschule, die Realschule und das Gymnasium, wobei die Durchlässigkeit zwischen den Schultypen weitgehend gewährleistet ist (nachträgliche Übertritte sind möglich). Das Land trifft im wesentlichen die Kapazitätsentscheidungen und regelt den Betrieb (siehe Abbildung 3.6).

Neben den staatlichen Schulen werden auch zwei Privatschulen betrieben: die Liechtensteinische Waldorfschule beziehungsweise die seit 1995/96 tätige Tagesschule *Formatio*, die von der Stiftung *Neues Lernen* getragen wird und in die Schüler im Anschluss an die Primarschule aufgenommen werden (siehe Abbildung 3.6).

*3.2.4.5 Berufsausbildung, Hochschulen*

Die weiterführende (berufsspezifische) Ausbildung wird zum Grossteil im benachbarten Ausland absolviert. An der Gewerblichen Berufsschule

Abbildung 3.6: Sekundarschulen

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Formatio	○	
<input type="checkbox"/>		
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung  
 Durchführung – Vollzug – Produktion  
 ○ Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

Buchs, der Kaufmännischen Berufsschule Werdenberg und an diversen anderen Schulen (Lehrerseminar, Wirtschaftsmittelschule etc.) erhalten Liechtensteiner Schüler aufgrund von Verträgen Liechtensteins mit den kantonalen Instanzen eine entsprechende Berufsausbildung. Die Rolle Liechtensteins bleibt jedoch auf die eines passiven Vertragspartners beschränkt.<sup>59</sup>

Im tertiären Bildungswesen (Universitäten, Fachhochschulen) wenden sich Liechtensteiner Studierende vorwiegend an schweizerische und in geringerer Zahl auch an österreichische Institutionen. Einzig die Liechtensteinische Ingenieurschule bietet Fachhochschulstudiengänge an, wobei sie inzwischen eine überregionale Bedeutung erlangt hat (die meisten Lehrgangsteilnehmer stammen aus Österreich und der Schweiz).

Als private Forschungseinrichtung ist das Liechtenstein-Institut etabliert, das wichtige Liechtenstein-spezifische Fragestellungen in Form von Forschungsaufträgen an (externe) Forscher vergibt und wichtige Ergebnisse in Form von Vorlesungen an die interessierte Öffentlichkeit kommuniziert.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Das Berufsbildungsgesetz eröffnet zwar die Möglichkeit, ein eigenes Berufsschulwesen aufzubauen, aufgrund von *diseconomies of scale* (zu kostenintensiv aufgrund der nicht ausreichenden Zahl von Lehrlingen) wurde diese Möglichkeit nie in die Tat umgesetzt.

<sup>60</sup> An dieser Stelle darf die Internationale Akademie für Philosophie (IAP) nicht unerwähnt bleiben. Sie vergibt als Lehreinrichtung Diplome im Fachbereich Philosophie. Allerdings tritt die Akademie öffentlich wenig in Erscheinung (vgl. Kellenberger 1997, S. 152).

*Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

Abbildung 3.7: Berufsbildende Schulen, Hochschulen, Wissenschaft

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	△
Liechtenstein-Inst.	□ LIS	□
	○	
○		
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

△ Bereitstellung – Normen – Entscheidung

□ Durchführung – Vollzug – Produktion

○ Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

3.2.4.6 Vergleich der Ausgabenbelastung im Bildungswesen

*Nachweis Bildungswesen (Kindergärten, Volksschulen):* Gerade im Bereich der Kindergärten und Volksschulen<sup>61</sup> spielt die Kompetenz- und Finanzierungsteilung zwischen Gemeinden und übergeordneten Gebietskörperschaften eine grosse Rolle für die Ausgabenbelastung der einzelnen Gebietskörperschaften.<sup>62</sup> Die Budgets der Liechtensteiner Gebietskörperschaften Land und Gemeinden verzeichnen Ausgaben von 2534 CHF pro Einwohner, während die schweizerischen mit 1602 CHF belastet werden (siehe Tabelle 3.11). Dabei werden die liechtensteinischen Gemeinden stärker zur Finanzierung herangezogen als die schweizerischen (1282 CHF vs. 952 CHF). Bestätigt wird dieses Bild durch den Vergleich der Nettobelastung: Sie beträgt für die liechtensteinischen Gebietskörperschaften pro Kopf netto 2062 CHF und für die schweizerischen 1493 CHF. Damit wendet Liechtenstein in dieser Ausgabenkategorie netto das *1.4fache* der Schweiz auf.

<sup>61</sup> In der Schweiz werden zu den Volksschulen alle Schulen gezählt, die über Schulgemeindeverbände geführt werden. Neben den Primarschulen sind dies auch die Ober- und Realschulen auf der Sekundarstufe.

<sup>62</sup> Die Schweizer Statistik unterscheidet nicht zwischen Kindergärten und Primarschulen, wodurch dieser Bereich als Block behandelt werden muss.

## Bildungswesen

*Nachweis Bildungswesen (allgemeinbildende Schulen):* Die Ausgaben des liechtensteinischen Landeshaushaltes liegen mit 366 CHF um 50 Prozent über den Ausgaben der Kantone (216 CHF, Tabelle 3.11). Dies wird durch die Nettobelastung bestätigt, die für die Liechtensteiner Gebietskörperschaften um das 1.7fache über jener der Schweiz liegt.

*Nachweis Erziehung und Unterricht (Österreich):* Abgerundet wird das Bild durch den Umstand, dass auch die österreichischen Gebietskörperschaften aus Erziehung und Unterricht nur etwas mehr als halb so hoch belastet sind als der liechtensteinische Landeshaushalt: 1235 zu 2188 CHF (siehe Tabelle 3.12).<sup>63</sup>

*Nachweis Bildungswesen (Berufsbildung):* Offensichtlich wird der Kleinstaat durch die Mitbenützung schweizerischer Berufsschulen entlastet. Die *Berufsbildung* verursacht geringere Ausgaben (366 zu 227 CHF pro Einwohner, Tabelle 3.11) beziehungsweise eine geringere Nettobelastung (363 zu 212 CHF) für Liechtenstein. Die Nettobelastung der Gebietskörperschaften liegt beim 0.7fachen jener der Schweiz.

*Nachweis Bildungswesen (höhere Berufsbildung):* Umgekehrt stellt sich die Situation in der *höheren Berufsbildung* dar: Hier wendet Liechtenstein (auf geringem Niveau) das *Doppelte* auf (160 zu 76 CHF). Die Nettobelastung zeichnet das gleiche Bild noch etwas schärfer (das 2.4fache). Offensichtlich schlägt hier die Belastung durch die liechtensteinische Ingenieurschule (LIS) durch.

*Nachweis Bildungswesen (Hochschulen, Forschung):* Die Mitbenützung ausländischer Einrichtungen führt zu geringeren Ausgaben für den Kleinstaat (250 zu 496 CHF). Dieses Ergebnis wird durch die Nettobelastung bestätigt.

*Nachweis Forschung und Wissenschaft (Österreich):* Demgegenüber ist der österreichische Bundeshaushalt (ähnlich wie die Schweizer Kantone) etwa *doppelt* so stark in die Finanzierung von Forschung und Wissenschaft einbezogen (445 zu 250 CHF pro Einwohner).

*Einschätzung:* Entgegen der Erwartung einer mit dem Ausland vergleichbaren Ausgabentätigkeit beziehungsweise Nettobelastung sind die Gebietskörperschaften des Kleinstaates Liechtenstein aus den Kindergärten, Primar- und allgemeinen Sekundarschulen deutlich stärker belastet als die Nachbarstaaten. Bei der Berufsbildung hingegen erreicht

<sup>63</sup> Die Nettobelastung bestätigt dieses Ergebnis.

*Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

*Tabelle 3.11*

Kindergärten, Volksschulen	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	2 534	2 062	1 252	968
Schweiz	1 602	1 493	650	596
Index (CH = 100)	158	138	193	162
Relation	1.6 zu 1	1.4 zu 1	2 zu 1	1.6 zu 1

Allgemeinbildende Schulen	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	366	363	366	363
Schweiz	227	212	218	203
Index (CH = 100)	161	171	168	179
Relation	1.6 zu 1	1.7 zu 1	1.7 zu 1	1.8 zu 1

Berufsbildung	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	252	252	252	252
Schweiz	433	379	367	327
Index (CH = 100)	58	66	69	77
Relation	0.6 zu 1	0.7 zu 1	0.7 zu 1	0.8 zu 1

Höhere Berufsbildung	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	160	159	160	159
Schweiz	76	67	73	65
Index (CH = 100)	211	237	219	245
Relation	2.1 zu 1	2.4 zu 1	2.2 zu 1	2.5 zu 1

Hochschulen	Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	250	219
Schweiz	496	456
Index (CH = 100)	50	48
Relation	0.5 zu 1	0.5 zu 1

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.1 bzw. 3.2 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

## Bildungswesen

Tabelle 3.12

Erziehung und Unterricht	Land vs. Bund/Länder	
	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	2 188	2 152
Österreich	1 235	1 166
Index (A = 100)	177	185
Relation	1.8 zu 1	1.8 zu 1

Forschung und Wissenschaft	Land vs. Bund/Länder	
	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	250	219
Österreich	445	430
Index (A = 100)	56	51
Relation	0.6 zu 1	0.5 zu 1

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.3 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

Liechtenstein nur rund zwei Drittel des Schweizer Wertes. Sowohl im Vergleich zur Schweiz wie auch zu Österreich wendet Liechtenstein pro Kopf nur jeweils die Hälfte jener Staaten für Hochschulen und Forschung auf. Die genauere Analyse führt zur Schlussfolgerung, dass jene Bildungssegmente, die im Kleinstaat selbst produziert werden, relativ hohe Nettobelastungen verursachen, während jene Bildungsleistungen, die im Ausland zugekauft werden, den Kleinstaat unterdurchschnittlich belasten.<sup>64</sup> Dies wird auch durch das nicht zu erwartende Ausgabendifferential von Liechtenstein im Bereich der höheren Berufsbildung bestätigt, wo Liechtenstein eine eigene Fachhochschule, die zum Grossteil von Ausländern frequentiert wird, betreibt.

<sup>64</sup> Mögliche Ursachen für die relativ hohen Ausgaben werden in der Fallstudie über das Bildungswesen behandelt (siehe Abschnitt 4.5).

### 3.2.5 Kultur und Freizeit

Bezüglich der Kulturförderung wurde in Punkt 2.4.2.1 folgende Erwartung formuliert:

– *Kulturförderung:*

Im Bereich der *Kultur* ist aus der Diskussion um Infrastruktureinrichtungen zu erwarten, dass permanente Theater oder Orchester von Kleinstaat nicht unterhalten werden. Im übrigen wird der Kleinstaat zur Betonung seiner Identität verstärkt kulturelle Einrichtungen (Museum, Bibliothek) und ebenso den Bereich *Sport* (Einrichtungen, Veranstaltungen) fördern. Die Förderungsaktivitäten sollten aus diesen Motiven im Kleinstaat überdurchschnittlich hoch sein.

Der liechtensteinische Staat unterstützt eine Reihe von Kultureinrichtungen. In Form von selbständigen öffentlich-rechtlichen Stiftungen werden die Landesbibliothek (1.18 Mio. CHF im Jahr 1995), das Landesmuseum (0.6 Mio. CHF), die Staatliche Kunstsammlung (1,6 Mio. CHF) und die Musikschule (2.6 Mio. CHF) geführt. Das Landesarchiv ist demgegenüber in den Landeshaushalt integriert (0.5 Mio. CHF).

Mit dem Theater am Kirchplatz (1.7 Mio. CHF) und dem Historischen Verein (0.8 Mio. CHF) werden private Organisationen unterstützt (siehe Abbildung 3.8). Die übrige Kulturförderung, der Denkmalschutz und archäologische Grabungen machen darüber hinaus knapp 3 Mio. CHF (1995) aus.

*Nachweis Kulturförderung:* Der Vergleich der Nettobelastung aus der Kulturförderung fördert eklatante Unterschiede im Vergleich mit den Nachbarstaaten zutage (siehe Tabelle 3.13). Während für jeden Schweizer Einwohner lediglich 186 CHF netto aufgewendet werden, beträgt dieser Wert in Liechtenstein 852 CHF, also das *4.5fache*. Der Unterschied fällt bemerkenswerterweise bei den Gemeinden höher aus (das *5.5fache*) als im Vergleich der übergeordneten Gebietskörperschaften (das *3.5fache*).<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Eine kleine Verzerrung könnte sich dadurch ergeben, dass in Liechtenstein die Förderung religiöser Organisationen (insb. der römisch-katholischen Kirche) einen besonderen Stellenwert einnimmt. Allerdings erklärt die Kultusförderung nur einen kleinen Teil der obigen Differenz.

## Kultur und Freizeit

Abbildung 3.8: Förderung Kultur, Kultus, Sport

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
□	□	
	○	
○		
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

Im Vergleich zu den österreichischen Gebietskörperschaften Bund und Länder wird von der liechtensteinischen Landesebene immerhin das *Doppelte* ausgegeben (siehe Tabelle 3.13), während sich der Unterschied der *Nettobelastung* (mit 321 zu 187) auf das *1.7fache* zurückbildet. Dies ist auch deshalb von Interesse, weil Österreich eine besondere Tradition in diesem Bereich für sich in Anspruch nimmt.

*Nachweis Sportförderung:* In der *Sportförderung* ist die Landesebene in Liechtenstein (allerdings auf niedrigem Niveau) um das *Fünffache* gegenüber Bund und Kantonen der Schweiz stärker belastet (Nettobelastung von 106 gegenüber 22 CHF, Tabelle 3.13). Wenn allerdings die Gemeinden einbezogen werden, unterschreitet Liechtenstein die Sportausgaben beziehungsweise die Nettobelastung der Schweiz deutlich.

*Einschätzung:* Die Förderungen in den Bereichen Kultur und Sport waren zwar als überdurchschnittlich prognostiziert. Dies stimmt für den Bereich Kultur sowohl im Vergleich mit der Schweiz (das *4.5fache*) als auch mit Österreich (das *Doppelte*) uneingeschränkt, doch überrascht das Ausmass der Aufwendungen (der Nettobelastung) Liechtensteins. Dagegen muss die Hypothese bei der Sportförderung verworfen werden, weil alle liechtensteinischen Gebietskörperschaften zusammen weniger als die schweizerischen ausgeben. Sportförderung ist in der Schweiz vor allem ein Anliegen der Gemeinden.

## Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung

Tabelle 3.13

Kulturförderung	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	999	852	395	321
Schweiz	203	186	99	91
Österreich			200	187
Index (CH = 100)	492	458	399	353
Relation	5 zu 1	4.5 zu 1	4 zu 1	3.5 zu 1

Sportförderung	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	106	103	106	106
Schweiz	135	115	32	22
Index (CH = 100)	79	90	331	482
Relation	0.8 zu 1	0.9 zu 1	3.5 zu 1	5 zu 1

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.1 bzw. 3.2 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

### 3.2.6 Gesundheitswesen

Für das Gesundheitswesen wurde in Punkt 2.4.2.1 folgende Erwartung formuliert:

Im *Gesundheitswesen* ist es wahrscheinlich, dass bedeutsame stationäre Einrichtungen aufgrund von Mindestgrössen nicht von Kleinststaaten betrieben werden. Dies gilt um so mehr, je spezieller und daher zentraler (in grösseren Städten) die entsprechenden Abteilungen im Verbund mit (Universitäts-)Kliniken üblicherweise verortet werden. Für eine eigene Wahrnehmung von Teilaufgaben spricht die identitätsstiftende Funktion eines Allgemeinen Krankenhauses.

Da die Ausgabenbelastung der Gebietskörperschaften massgeblich davon abhängt, wie das System der Krankenversicherung und dessen Leistungen konstruiert sind und inwieweit die Patienten zur Finanzierung herangezogen werden (Selbstbehalte, Privatversicherung), kann *a priori* über die relative budgetäre Belastung der Gebietskörperschaften keine Aussage getroffen werden.

Abbildung 3.9: Krankenanstalten

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
		□
	○	
	○	
	□	
	△	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

Allerdings ist bezüglich der Gesundheitsverwaltung (Gesundheitspolizei, Lebensmittelkontrolle) zu erwarten, dass bei entsprechender eigenständiger Erfüllung dieser Aufgaben die Ausgaben im Kleinstaat leicht überdurchschnittlich ausfallen.

Tatsächlich besteht in Liechtenstein ein eigenes Krankenhaus (KH Vaduz, siehe Abbildung 3.9), obwohl das Einzugsgebiet mit 30 000 Einwohnern als recht klein einzustufen ist. 26 161 Krankentage wurden 1995 am KH Vaduz gezählt, während 20 359 Krankentage an ausländischen Vertragsspitälern anfielen (siehe Rechenschaftsbericht des Landes 1995). Sowohl für in- als auch für ausländische stationäre Leistungen entrichten die Krankenkassen entsprechende Heilanstaltskosten. Darüber hinaus leistet der Landeshaushalt Defizitbeiträge an die Vertragsspitäler.<sup>66</sup>

*Nachweis Gesundheitswesen (Krankenanstalten, sonstiges):* Während die Ausgabenbelastung der Schweizer Gebietskörperschaften pro Kopf beträchtlich über jener der Liechtensteiner liegt (1875 CHF vs. 280 CHF, siehe Tabelle 3.14), reduziert sich dieser Abstand bei Berücksichtigung der Einnahmen auf das *Doppelte* (560 CHF zu 280 CHF). Die Nettobelastung aus sonstigen Aktivitäten im Gesundheitswesen bleibt relativ bescheiden: 123 (Schweiz) zu 69 CHF (Liechtenstein) (siehe Tabelle 3.2).

<sup>66</sup> Vgl. im Detail die Fallstudie im Abschnitt 4.4.

Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung

Tabelle 3.14

Krankenanstalten	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	280	280	280	280
Schweiz	1 875	560	1 138	503
Index (CH = 100)	15	50	25	56
Relation	0.15 zu 1	0.5 zu 1	0.25 zu 1	0.6 zu 1

Krankenanstalten inkl. Krankenversicherung	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	906	906	906	906
Schweiz	2 181	860	1 432	792
Index (CH = 100)	42	105	63	114
Relation	0.4 zu 1	1 zu 1	0.6 zu 1	1.1 zu 1

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.1 bzw. 3.2 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

Die Gesamtbelastung der Gebietskörperschaften hängt darüber hinaus von der *Höhe des Zuschusses in die Krankenversicherung* ab. Wird dieser Zuschuss einbezogen (siehe Tabelle 3.14.), so verringern sich die Unterschiede zusehends. Letztlich differiert die Nettobelastung kaum noch. Beim Zuschuss zur Krankenversicherung werden in Liechtenstein 626 CHF und in der Schweiz 300 CHF pro Kopf ausgegeben.

*Einschätzung:* Das Ergebnis, wonach die Belastung der Gebietskörperschaften aus (zum Teil *ausländischen*) Krankenanstalten selbst wesentlich geringer ausfällt, während die Belastung aus der Krankenversicherung, die im wesentlichen aus den Regelungen des *liechtensteinischen* KVG resultiert, relativ hoch ist, erscheint bemerkenswert und bedarf einer weiteren Analyse (siehe Fallstudie Gesundheitswesen in Teil 4.4). Die Erwartung, wonach die Krankenversicherung in Liechtenstein gleich hohe oder wegen der noch jüngeren Bevölkerung leicht niedrigere Ausgaben als in der Schweiz verursacht, lässt sich somit nicht aufrecht erhalten.

### 3.2.7 Soziale Wohlfahrt

Nach der Präsentation des Soll-Profiles für das Sozialwesen werden zuerst einige institutionelle Aspekte dieses Aufgabenbereichs kurz vorgestellt.<sup>67</sup> Die Behandlung dieses Bereichs stellt zum einen auf die Betreuung von Liechtensteiner Einwohnern in darauf spezialisierten Institutionen ab: Alten- und Pflegeheimen (3.2.7.1), sozialpsychiatrischen Einrichtungen (3.2.7.2). Zum anderen werden Fürsorgeinstanzen wie die Sozial- und Jugendhilfe vorgestellt (3.2.7.3, 3.2.7.4). Zur sozialen Wohlfahrt zählt hier auch der soziale Wohnbau (Punkt 3.2.7.5).

Für das Sozialwesen wurde in Punkt 2.4.2.1 folgende Erwartung formuliert:

Im *Sozialwesen* hängt die Ausgabenbelastung der Gebietskörperschaften massgeblich von der Ausgestaltung des Sozialversicherungssystems (Alter, Unfall, Arbeitslosigkeit) und dessen Leistungen ab. Da Liechtenstein bei diesen Sozialversicherungswerken im wesentlichen vom Schweizer System mitversorgt wird, ist eine leicht unterproportionale Nettobelastung zu erwarten.

Teilaufgaben können von Gemeinden, Non-Profit-Organisationen und privaten Haushalten übernommen werden. Das Ausland wird spezialisierte Aufgaben (sozialpsychiatrische Betreuung) übernehmen. Da hier viele Varianten denkbar sind, lässt sich über die relative Ausgabenbelastung *a priori* keine Hypothese aufstellen.

#### 3.2.7.1 Alten- und Pflegeheime

In der stationären Betreuung pflegebedürftiger Menschen hat sich in Liechtenstein eine vielgestaltige Struktur entwickelt: Einzelne Gemeinden, ein Gemeindeverband und eine landesweite Stiftung betreiben derzeit Alters- und Pflegeheime (siehe Abbildung 3.10). Die Finanzierung der nicht durch Eigenbeiträge der Heimbewohner gedeckten Ausgaben erfolgt über die Sozialhilfe, die zwischen Land und Gemeinden geteilt wird. Investitionen (Gebäude, Ausstattungen) werden vom Land mit 30 Prozent unterstützt (SubvG 1991, Anhang).

<sup>67</sup> Das Sozialwesen wird im Rahmen einer Fallstudie im 4. Kapitel im Detail untersucht (siehe Abschnitt 4.2).

*Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

*Abbildung 3.10: Betreuung Pflegebedürftiger*

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
□		
	○	
	○	
	□	□
	△	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

*Abbildung 3.11: Sozialpsychiatrische Betreuung*

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	△
□		□
	○	
	○	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

*3.2.7.2 Sozialpsychiatrische Betreuung*

Die stationäre sozialpsychiatrische Betreuung Liechtensteiner Bewohner erfolgte bis vor kurzem in ausländischen Vertragsspitälern (siehe Abbildung 3.11). Die Finanzierung übernehmen die Krankenkassen und das Land. In den letzten Jahren wurden Initiativen gesetzt, die stationäre Betreuung zum Teil nach Liechtenstein zu verlagern (Verein für Betreu-

## Soziale Wohlfahrt

Abbildung 3.12: Sozialhilfe

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
	□	
	○	
	○	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

tes Wohnen etc.). Die Finanzierung dieser Einrichtungen erfolgt über die Sozialhilfe, die zwischen Land und Gemeinden geteilt wird.

### 3.2.7.3 Sozialhilfe

Traditionell sind die Gemeinden Träger der Fürsorge (Art. 110 Abs. 2 lit. c i.V.m. Art. 25 Verf.) und deshalb für das öffentliche Armenwesen zuständig.<sup>68</sup> Nach den Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes haben sie als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises für die fürsorgebedürftigen Einwohner der Gemeinde zu sorgen und haben über die widmungsgemässe Verwendung des Armenfonds zu wachen.

Diese gesetzlichen Bestimmungen geben allerdings ein falsches Bild der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung. *De facto* vergibt das staatliche Amt für Soziale Dienste Sozialhilfe an hilfsbedürftige Einwohner und bietet parallel ambulante therapeutische Dienste an. Die Gemeinden sind zwar *pro forma* über die Gemeindefürsorgekommissionen in die Entscheidung eingebunden, dies stellt allerdings eher einen Anachronismus dar. Jedenfalls wird die Finanzierung der Sozialhilfe zwischen Land und Gemeinden geteilt (siehe Abschnitt 4.2.).

<sup>68</sup> Die Bereiche, in denen vorwiegend Geldleistungen an Individuen vergeben werden, werden in die Abhandlung aufgenommen, weil die Finanzierung zwischen mehreren Institutionen geteilt ist. In Abschnitt 4.2 wird gesondert auf diese Problematik eingegangen.

*Abbildung 3.13: Jugendhilfe*

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
□	□	
	○	
	○	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

#### *3.2.7.4 Jugendschutz, Jugendhilfe*

Im Rahmen des Jugendschutzes werden potentielle Gefahrenquellen für das Wohlergehen von Kindern und Jugendlichen über Schutzbestimmungen reduziert. Daneben werden im Rahmen der Jugendhilfe diverse Hilfestellungen für Kinder und Jugendliche angeboten. Die Massnahmen reichen bis zur Förderung von Vereinen und Jugendzentren (siehe Abschnitt 4.3). Die Finanzierung wird – analog zur Sozialhilfe – zwischen dem Land und den Gemeinden *pari* geteilt.

#### *3.2.7.5 Wohnbau*

In Punkt 2.4.2.1 wurde folgende Erwartung zur Wohnbauförderung formuliert:

– *Wohnbauförderung:*

Aus der Funktion an sich und dem hohen Einkommensniveau in Liechtenstein ergeben sich im Bereich der Förderung des (sozialen) Wohnbaus keinerlei Anhaltspunkte, die relative Mehr- oder Minder Ausgaben erwarten liessen. Aus (branchen-)politischen Motiven und aufgrund der Besonderheiten des politischen Prozesses könnte allerdings in Liechtenstein mit leicht überproportionalen Ausgaben für den sozialen Wohnbau gerechnet werden.

## Soziale Wohlfahrt

Abbildung 3.14: Wohnbauförderung

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
	□	
	○	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

Der liechtensteinische Staat vergibt gemäss den Bestimmungen des Wohnbauförderungsgesetzes Darlehen, die den Antragstellern zinsgünstig langfristig zur Verfügung gestellt werden.

### 3.2.7.6 Vergleich der Ausgabenbelastung im Sozialwesen

*Nachweis Sozialversicherungen:* Aus der Sozialversicherung (ohne Krankenversicherung) ist der liechtensteinische Landeshaushalt geringer belastet als die Schweizer Gebietskörperschaften (siehe Tabelle 3.15). Dies gilt sowohl für die *Altersversicherung* (Nettobelastung: 439 zu 679 CHF, siehe Tabelle 3.2) als auch für die *Invalidenversicherung* (330 zu 468 CHF). Lediglich bei den *sonstigen Sozialversicherungen* (Arbeitslosigkeit) ist das Verhältnis recht ausgewogen: 349 (FL) zu 319 CHF (CH). Damit liegt Liechtenstein mit rund 64 Prozent der Ausgaben der Schweiz bei der Altersversicherung und 70 Prozent der Ausgaben bei der Invalidenversicherung deutlich unter den Schweizer Werten, während bei den sonstigen Sozialversicherungen (Arbeitslosigkeit) in Liechtenstein rund zehn Prozent mehr als in der Schweiz ausgegeben wird.

*Nachweis Sozialhilfe:* Im Bereich der Sozialhilfe (Fürsorge) gibt es unterschiedliche Regelungen, abhängig von der Einbeziehung der Gemeinden. Im Vergleich der übergeordneten Gebietskörperschaften sind Bund/Kantone der Schweiz netto deutlich stärker belastet (286 zu 197

### *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

CHF, siehe rechts in Tabelle 3.15). Bei Berücksichtigung der Gemeinden dreht sich das Bild: 446 zu 605 CHF. Die liechtensteinischen Gemeinden tragen also vergleichsweise beträchtliche Sozialhilfeausgaben. Insgesamt liegen die Ausgaben um das 1.1fache, die Nettobelastung aller Gebietskörperschaften *in Liechtenstein um das 1.3fache über den Werten der Schweiz.*

*Nachweis Wohnbauförderung:* Eklatant unterschiedlich ist das Verhältnis der Nettobelastung aus dem sozialen Wohnungsbau: Während die schweizerischen Gebietskörperschaften lediglich 45 CHF netto aufwenden, liegt dieser Wert in Liechtenstein um das 12fache höher (518 CHF, Tabelle 3.15). Handelt es sich dabei um einen Ausreisser? 1992 ergibt sich ein Wert von 497 CHF (das 10fache der Schweizer Nettobelastung), 1993 von 580 CHF (das 12fache) und 1994 von 293 (das 6fache).<sup>69</sup> Insgesamt dürfte also im Durchschnitt von einer *um den Faktor 8 höheren Nettobelastung* auszugehen sein. Gemessen am Nachbarn Österreich mit seiner an keinem erkennbaren Verteilungsziel ausgerichteten Wohnbauförderungspolitik relativiert sich der Befund: Liechtenstein liegt "nur" um 20 Prozent über den Werten Österreichs (vgl. Tabelle 3.3).

*Nachweis Sozialwesen (gesamt, Österreich):* Einen der (wenn nicht den) herausragenden Ausgabenschwerpunkt(e) der österreichischen Budgets bildet die soziale Wohlfahrt. Trotzdem reicht (überraschenderweise) die Nettobelastung nicht an jene Liechtensteins heran (1665 zu 2026 CHF pro Einwohner in der VGR-Abgrenzung, siehe Tabelle 3.3). Damit liegt Liechtenstein mit seinen Sozialausgaben um über 20 Prozent über jenen des ausgebauten Wohlfahrtsstaates Österreich.

*Einschätzung:* Die Belastung von Liechtenstein aus der *Alters- und Invalidenversicherung* liegt nur bei rund zwei Dritteln jener der Schweiz, während jene in der *Arbeitslosenversicherung* (gegen die Erwartungen) leicht überdurchschnittlich ist. Bei ähnlichen institutionellen Regelungen dürfte die prosperierende Wirtschaft Liechtensteins und die vergleichsweise jüngere Bevölkerung ein höheres Beitragsaufkommen erarbeiten beziehungsweise geringere Auszahlungen erfordern, wodurch die Staatsbeiträge relativ gering bleiben können. Für diese Interpretation sprechen auch die hohen Reserven der liechtensteinischen Sozialversicherungsanstalten (siehe Rechenschaftsberichte der Regierung). Über die gesamte *Sozialversicherung* (ohne Krankenversiche-

<sup>69</sup> Rechenschaftsbericht der Regierung für das Jahr 1995.

## Soziale Wohlfahrt

*Tabelle 3.15*

Sozialversicherung (ohne Krankenvers.)	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	1 118	1 118	1 118	1 118
Schweiz	1 571	1 467	1 431	1 332
Index (CH = 100)	71	76	78	84
Relation	0.7 zu 1	0.8 zu 1	0.8 zu 1	0.8 zu 1

Sozialhilfe	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	696	605	197	197
Schweiz	601	446	330	286
Index (CH = 100)	116	136	60	69
Relation	1.1 zu 1	1.3 zu 1	0.6 zu 1	0.7 zu 1

Sozialer Wohnungsbau	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	736	518	736	518
Schweiz	75	45	55	43
Index (CH = 100)	981	1 151	1 338	1 205
Relation	10 zu 1	12 zu 1	13 zu 1	12 zu 1

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.1 bzw. 3.2 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

*Tabelle 3.16*

Soziale Wohlfahrt	Land vs. Bund/Länder	
	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	2 026	2 026
Österreich	3 453	1 665
Relation	0.6 zu 1	1.2 zu 1

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.3 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

nung) hinweg betrachtet, liegen die Ausgaben beziehungsweise die Nettobelastung in diesem Bereich um rund ein Fünftel unterhalb jenen der Schweiz. Die Wohnbauförderung von Liechtenstein liegt im Mehrjahresvergleich mindestens um das 8fache über jener der Schweiz.

## *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

Was die anderen Aufgabenbereiche betrifft, so war insbesondere die überdeutliche relative Bevorzugung der *Förderung des sozialen Wohnbaus* in Liechtenstein in dieser Weise keineswegs zu erwarten. Die *Sozialhilfeausgaben* liegen um rund 30 Prozent über jener der Schweiz.

### 3.2.8 Verkehr

Zum Verkehr wurde in Punkt 2.4.2.1 folgende Erwartung formuliert:

Beim Bau und der Erhaltung des *niederrangigen Verkehrsnetzes* (Gemeinde-, Kantonsstrassen) sind – abgesehen von topographischen und geologischen Gegebenheiten – keine Ausgabenunterschiede zu erwarten. Ein Kleinstaat kann, muss aber nicht über ein *hochrangiges Verkehrsnetz* (Autobahnen, Bahnverbindung) verfügen. Sollte der Kleinstaat durch Nachbarstaaten an das hochrangige Verkehrsnetz angebunden sein, ohne dass dies aus öffentlichen Mitteln abgegolten werden muss, so können deutliche Ersparnisse des Kleinstaates erwartet werden.

Die institutionelle Aufgabenverteilung im Bereich Verkehr ist den Abbildungen 3.15 und 3.16 zu entnehmen.

*Nachweis hochrangiges Verkehrsnetz (Nationalstrassen):* Den 282 CHF, die die Schweiz pro Einwohner netto für Nationalstrassen aufbringen muss, steht in Liechtenstein nichts Vergleichbares gegenüber (siehe Tabelle 3.17).

*Nachweis niederrangiges Verkehrsnetz (Kantons- beziehungsweise Landesstrassen):* Bezüglich der in Liechtenstein befindlichen Strassen wird die Kompetenz zwischen Land (Landesstrassen) und Gemeinden (Gemeindestrassen) aufgeteilt (siehe Abbildung 3.15). Was die Landesstrassen betrifft, so ergab sich für den Liechtensteiner Landeshaushalt eine um mehr als das *Doppelte* höhere Nettobelastung (439 zu 202 CHF, siehe Tabelle 3.17).<sup>70</sup> Über den gesamten öffentlichen Sektor hinweg betrachtet, liegt die Nettobelastung um rund das *Doppelte höher als in der Schweiz*. Obwohl Liechtenstein keine Autobahnen zu bauen oder zu betreiben hat, liegen seine Strassenausgaben um *über ein Drittel über den Ausgaben in Österreich* im Bereich Strassen (Tabelle 3.3).

<sup>70</sup> Die Projektierungen (Investitionsrechnung des Liechtensteiner Landeshaushalts) für die Jahre 1994 und 1995 zeigen, dass es sich dabei nicht um einen "Ausreisser" handelt.

## Verkehr

Abbildung 3.15: Bau und Erhaltung von Landes- und Gemeindestrassen

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
	□	
	○	
	○	
	□	
	△	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

Abbildung 3.16: Öffentlicher Verkehr

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
	○	
□ PTT		
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

*Nachweis niederrangiges Verkehrsnetz (Gemeindestrassen):* Ein ähnliches Bild ergibt sich bezüglich der Gemeindestrassen. Auch hier sind die liechtensteinischen Gemeinden deutlich stärker belastet (siehe Tabelle 3.17).

*Nachweis öffentlicher Verkehr:* Dem Liechtensteiner Landeshaushalt bleibt die Belastung aus den *Bundesbahnen* erspart: 329 CHF pro Einwohner werden durch den Schweizer Bund getragen (siehe Tab 3.17).

*Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

*Tabelle 3.17*

Nationalstrassen	Land vs. Bund/Kantone			
	Ausgaben		Nettobelastung	
Liechtenstein	0		0	
Schweiz	321		282	
Index (CH = 100)	0		0	
Relation	1 zu ?		1 zu ?	

Kantons- bzw. Landesstrassen	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	460	439	460	439
Schweiz	264	213	253	202
Index (CH = 100)	174	206	182	217
Relation	1.7 zu 1	2 zu 1	1.8 zu 1	2.2 zu 1

Gemeindestrassen	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	656	439	0	0
Schweiz	313	249	18	11
Index (CH = 100)	210	176	0	0
Relation	2.1 zu 1	1.8 zu 1		

Regionalverkehr	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	377	289	377	289
Schweiz	287	213	202	194
Index (CH = 100)	131	136	187	149
Relation	1.3 zu 1	1.4 zu 1	1.9 zu 1	1.5 zu 1

Bundesbahnen	Land vs. Bund/Kantone			
	Ausgaben		Nettobelastung	
Liechtenstein	0		0	
Schweiz	338		329	
Index (CH = 100)	0		0	
Relation	1 zu ?		1 zu ?	

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.1 bzw. 3.2 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

## Umwelt, Raumordnung

Hingegen lässt sich eine durchaus vergleichbare Aufgabenstellung hinsichtlich des *Regionalverkehrs* feststellen, der in Liechtenstein von der PTT betrieben wird (siehe Abbildung 3.17). Die Nettobelastung der Schweizer Gebietskörperschaften liegt dabei rund ein Drittel unter jener des Liechtensteiner Landeshaushalts (aus den Postautokursen): 194 zu 289 CHF (Tabelle 3.17).

*Einschätzung zum Verkehr:* Bezüglich des (der) Strassenbaus (-erhaltung) ergeben sich einige interessante Resultate: Während der Kleinstaat Liechtenstein erwartungsgemäss für *Nationalstrassen* und *Bundesbahnen* nichts aufzuwenden hat, fällt die Nettobelastung bei *Landes-* beziehungsweise *Gemeindestrassen* fast doppelt beziehungsweise doppelt so hoch aus wie in der Schweiz und um ein Drittel höher als in Österreich. Hier dürften die hohen Gestehungskosten im Tiefbau und in der Erhaltung einen wichtigen Erklärungsbeitrag liefern, was auf eine geringe Wettbewerbsintensität in diesem Bereich schliessen lässt. Auch die um ein Drittel höhere Nettobelastung Liechtensteins im *Regionalverkehr* kommt unerwartet.

### 3.2.9 Umwelt, Raumordnung

In diesem Abschnitt wird die Wasserversorgung (Punkt 3.2.9.1) und Abfallentsorgung (3.2.9.3) analysiert.<sup>71</sup> Darüber hinaus werden auch die Gewässer- und Lawinenverbauungen hier eingeordnet (3.2.9.4).<sup>72</sup>

Für diese Bereiche der technischen Infrastruktur wurde in Punkt 2.4.2.1 folgende Erwartung formuliert:

Da in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein vergleichbare topographische Verhältnisse und Qualitätsansprüche vorherrschen, sind hier *a priori* keine Belastungsunterschiede zu erwarten, zumal es noch zu staatsübergreifenden Kooperationen in diesen Bereichen kommt.

<sup>71</sup> Diese Aufgaben sind dem eigenen Wirkungskreis der liechtensteinischen Gemeinden zuzuordnen (Art. 5 Abs. 2 lit. e GemG beziehungsweise Art. 18 Abwasser- und Abfallbeseitigungsverordnung 1977).

<sup>72</sup> Für die Aufgabenverteilung dieser technischen Einrichtungen auf die Gemeinden aus juristischer Sicht vgl. detailliertere Ausführungen unter Punkt 3.3.1.2. Für weitere empirische Nachweise über die Ausgabenintensität beziehungsweise die Nettobelastung vgl. Punkt 3.3.2.

*Abbildung 3.17: Wasserversorgung*

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
	○	
○	○	
		□
	△	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

△ Bereitstellung – Normen – Entscheidung

□ Durchführung – Vollzug – Produktion

○ Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

### *3.2.9.1 Wasserversorgung*

Mit der Wasserversorgung ist ein erster Aspekt der technischen Infrastruktur angesprochen. Im Bereich der Wasserversorgung haben sich der Zweckverband Gruppenwasserversorgung Liechtensteiner Oberland (Balzers, Triesen, Triesenberg, Vaduz, Schaan) und die Genossenschaft Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland (Eschen, Gamprin, Mauren, Ruggell, Schellenberg) herausgebildet (siehe Abbildung 3.17).

Während die Gemeindeverbände für die Förderung, Speicherung und Grobverteilung des Wassers zuständig sind, verbleiben den Gemeinden die Erstellung und Unterhaltung der Anlagen zur Feinverteilung des Wassers (WL Unterland) oder die Erstellung aller Wasserversorgungsanlagen ihres Gebietes (GL Oberland). Der Staat unterstützt die gemeindliche Wasserversorgung<sup>73</sup> mit Subventionen für neue Wasserleitungen und Erweiterungen der Wasserversorgungsanlagen (30 Prozent) beziehungsweise für Anlagen der Gruppenwasserversorgung (50 Prozent; SubvG 1991, Anhang).

<sup>73</sup> Die Wasserversorgung wird in den Schweizer Publikationen nicht eigens ausgewiesen und kann daher nicht mit den Liechtensteiner Werten verglichen werden.

Abbildung 3.18: Abwasser

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
	○	
○	○	
		□
	△	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung  
 □ Durchführung – Vollzug – Produktion  
 ○ Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

### 3.2.9.2 Abwasserbeseitigung

Seit 1. Januar 1997 gehören dem Abwasserzweckverband Liechtenstein neben den Unterländer Gemeinden Schaan und Planken nunmehr auch Vaduz, Triesen und Triesenberg an, die die veraltete Kläranlage Vaduz aufgegeben haben. Die Abwässer werden in der ARA Bendern geklärt. Einzig die Gemeinde Balzers ist an dieses Netz nicht angeschlossen. Der Staat unterstützt die Ausarbeitung von Kanalisationsprojekten, den Bau von Kläranlagen und weiterer Anlagen mit 30 beziehungsweise 50 Prozent (SubvG 1991, Anhang).

### 3.2.9.3 Abfallbeseitigung

Im Bereich der Abfallbeseitigung haben sich sämtliche liechtensteinischen Gemeinden dem regionalen Verein für Abfallbeseitigung mit Sitz in Buchs angeschlossen, dem auch alle Gemeinden der St. Galler Bezirke Werdenberg und Sargans sowie die Gemeinden Wildhaus, Alt St. Johann und Stein angehören. Dem Verein obliegt die Aufgabe, mit dem Bau und Betrieb der Anlage in Buchs Abfälle aller Art aus den Mitgliedsgemeinden zu beseitigen (siehe Abbildung 3.19). Die liechtensteinischen Gemeinden sind zudem in den letzten Jahren verstärkt auf dem Gebiet der Abfalltrennung und -bewirtschaftung tätig. Auch

*Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

Abbildung 3.19: Abfall

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	△
		□
	○	
○	○	
		□
	△	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

im Bereich der Abfallbeseitigung vergibt der Staat beträchtliche Subventionen (30 Prozent, SubvG 1991, Anhang).

*3.2.9.4 Gewässerverbauungen*

Da die Schweiz und Liechtenstein bezüglich der topographischen Struktur recht ähnlich einzuschätzen sind, ergibt sich bezüglich der *Gewässerverbauungen a priori* kein Anhaltspunkt für eine relative Mehrbelastung Liechtensteins.

Das staatliche Amt für Gewässerschutz führt Grabenräumungen durch, unterhält die Rheinschutzbauten und nimmt präventiv Rüfeverbauungen vor beziehungsweise beseitigt und saniert die Folgen von Überschwemmungen, Rufen (Muren) und Hangrutschungen (siehe Abbildung 3.20). Die Ausgaben werden zwischen dem Land und den betroffenen Gemeinden geteilt, indem der Staat bedeutende Subventionen gewährt (80 beziehungsweise 50 Prozent, SubvG 1991, Anhang).

*3.2.9.5 Nachweis der Ausgabenbelastungen*

*Nachweis Ausgabenbelastung bei der Abwasserbeseitigung:* Der empirische Befund zeigt, dass für die Abwasserbeseitigung über alle Gebietskörperschaften hinweg in Liechtenstein das *rund 1.7fache* der Schweiz ausgegeben wird. Bemerkenswert scheint aber vor allem, dass

Abbildung 3.20: Gewässerverbauungen

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
	□	
	○	
	○	
	△	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung
- Durchführung – Vollzug – Produktion
- Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

für die liechtensteinischen Gemeinden eine um das *5fache* höhere Nettobelastung aus der Abwasserbeseitigung verbleibt (246 zu 50 CHF, siehe Tabelle 3.18). Hier spielt naturgemäss die "Bepreisung" eine wesentliche Rolle. Die übergeordneten Gebietskörperschaften haben hingegen kaum Lasten aus diesem Bereich zu tragen (Nettobelastung: 45 zu 36 CHF).

*Nachweis Ausgabenbelastung bei der Abfallbeseitigung:* Auf der Ebene der übergeordneten Gebietskörperschaften liegen keine nennenswerten Nettobelastungen vor (siehe Tabelle 3.18). Wiederum sind vor allem die Liechtensteiner Gemeinden weitaus stärker belastet als die schweizerischen (insgesamt um das *9fache*: 249 vs. 26 CHF), und wiederum öffnet sich eine breite Kluft zwischen Ausgaben und Nettobelastung, das heisst vor und nach Gebühreneinnahmen.

*Nachweis Ausgabenbelastung bei der Gewässerverbauung:* Interessante Abweichungen ergeben sich auch im Fall der Gewässerverbauungen: Das Land tätigt das *7fache* des Schweizer Ausgabenwertes, insgesamt wird in Liechtenstein im Jahr 1995 mit 254 CHF netto das gut 20fache (!) ausgegeben (12 CHF, siehe Tabelle 3.18). Die Relation stellt in dieser Höhe einen einmaligen "Ausreisser" dar (Rüfeabgang im Jahr 1995), im Kontrolljahr 1993 wurde jedoch auch das *8fache* ermittelt.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Dies stellt eine Grössenordnung dar, die durch relative topographische Unterschiede allein nicht zu erklären ist.

*Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

*Tabelle 3.18*

Abwasserbeseitigung	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	436	246	48	45
Schweiz	259	50	81	36
Index (CH = 100)	168	492	59	125
Relation	1.7 zu 1	5 zu 1	0.6 zu 1	1.2 zu 1

Abfallbeseitigung	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	459	249	29	29
Schweiz	142	26	27	0
Index (CH = 100)	323	958	107	
Relation	3.2 zu 1	9.5 zu 1	1 zu 1	

Gewässerverbauung	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	257	254	224	224
Schweiz	45	12	31	10
Index (CH = 100)	571	2 117	723	2 240
Relation	6 zu 1	21 zu 1	7 zu 1	22 zu 1

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.1 bzw. 3.2 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

*Einschätzung Umwelt, Raumordnung:* Bemerkenswert sind sowohl die hohen Nettobelastungen (vor allem der Gemeinden) in den Bereichen Abwasser und Abfall als auch die intensiven Aktivitäten, die in der Gewässerverbauung gesetzt werden. Dies ist nicht nur auf topographische Unterschiede zurückzuführen. Vielmehr dürften die Gebühren im Wasser-, Abwasser- und Abfallbereich für Haushalte und Unternehmen in Liechtenstein im Vergleich zur Schweiz stark unterdurchschnittlich sein, zum anderen scheint auch in diesen Bereichen der Wettbewerb zu wenig zu spielen.

## Volkswirtschaft

Abbildung 3.21: Förderung Landwirtschaft

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
	□	
	○	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung  
□ Durchführung – Vollzug – Produktion  
○ Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

### 3.2.10 Volkswirtschaft

In diesem Punkt werden diverse Förderungsaktivitäten zusammengefasst. Im liechtensteinischen Kontext spielen vor allem die Landwirtschaft (Punkt 3.2.10.1) und die Forstwirtschaft (Punkt 3.2.10.2) eine Rolle.

#### 3.2.10.1 Landwirtschaft

In bezug auf die Land- und Forstwirtschaft wurde in Punkt 2.4.2.1 folgende Erwartung formuliert:

– *Land und Forstwirtschaft:*

Auf die Höhe der Förderung von Land- und Forst(Wald-)wirtschaft nehmen die geltende Marktordnung (Preis- und Abnahmegarantien) und die topographischen Gegebenheiten (Alpwirtschaft) massgeblich Einfluss. Darüber hinaus spielen jedoch auch verteilungspolitische Motive eine Rolle. Dadurch sind überdurchschnittliche Ausgaben zu erwarten.

Das Land vergibt diverse Förderungen: zum Beispiel Alpmungskostenbeiträge, Zahlungen für Alpverbesserungen und für landwirtschaftliche

## *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

Bauten sowie für die Bewirtschaftung von Hanglagen. Da die Erlöse aus dem Verkauf landwirtschaftlicher Produkte zurückgehen, wurden ergänzend einkommensverbessernde Direktzahlungen eingeführt (Gesetz über Direktzahlungen an die Landwirtschaft).<sup>75</sup> Weitere Schritte in Richtung einer produktunabhängigen Stützung der Landwirtschaft stellen das Gesetz über die Abgeltung ökologischer und tiergerechter Leistungen und das geplante Gesetz über die Förderung der Berglandwirtschaft<sup>76</sup> dar. Diese Förderungen werden vom staatlichen Landwirtschaftsamt vergeben (siehe Abbildung 3.21).

### *3.2.10.2 Forstwirtschaft*

Obwohl der Grossteil der Waldflächen im Besitz der liechtensteinischen Gemeinden oder der Alpgenossenschaften ist, erfolgt die Bewirtschaftung der Gemeindewaldungen nur im Einvernehmen mit dem Land (Regierung, staatliches Forstamt). Die Gemeinden haben einen Gemeindeförster zu bestellen und zu besolden (30 Prozent übernimmt das Land, SubvG 1991, Anhang). Die Gemeindeförster unterliegen in technisch-forstwirtschaftlicher Beziehung den Anweisungen des staatlichen Forstamts (siehe Abbildung 3.22).

### *3.2.10.3 Nachweis der Ausgabenbelastungen*

*Nachweis Landwirtschaft:* Im Vergleich zur Schweiz fällt die Nettobelastung Liechtensteins aus der Förderung der Landwirtschaft deutlich geringer aus (338 zu 540 CHF, siehe Tabelle 3.19). Die Agrarpolitik stellt in der Schweiz insofern ein massives Problem dar, als die Märkte noch nicht geöffnet sind und so suboptimale Betriebsstrukturen, die durch Direktzahlungen unterstützt werden, nur schleppend abgebaut werden.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Im Jahr 1995 wurden aus diesem Titel 3.1 Mio. CHF vergeben (LVB vom 26. Juli 1996, S. 1).

<sup>76</sup> LVB vom 17. Oktober 1996, S. 1.

<sup>77</sup> Vgl. Jean-Philippe Kohl in der NZZ vom 7. Januar 1998: Protektionismus als Bumerang. Die Agrarreform aus marktwirtschaftlicher Optik.

## Volkswirtschaft

Abbildung 3.22: Waldwirtschaft

Private Organisationen	Land (SV)	Ausland
	△	
	□	
	○	
	○	
	□	
	△	
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

- △ Bereitstellung – Normen – Entscheidung  
 □ Durchführung – Vollzug – Produktion  
 ○ Finanzierung – Betrieb (Abgang) – Investitionen

Tabelle 3.19

Landwirtschaft	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	392	338	315	308
Schweiz	572	540	564	536
Index (CH = 100)	69	63	56	57
Relation	0.7 zu 1	0.6 zu 1	0.6 zu 1	0.6 zu 1

Waldwirtschaft	Alle Gebietskörperschaften		Land vs. Bund/Kantone	
	Ausgaben	Nettobelastung	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	413	221	158	119
Schweiz	113	69	61	47
Index (CH = 100)	365	320	259	253
Relation	3.5 zu 1	3 zu 1	2.5 zu 1	2.5 zu 1

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.1 bzw. 3.2 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

Ähnliches gilt auch (noch) für Österreich, dessen alpine Landwirtschaft sehr klein strukturiert ist. Auch gegenüber seinem östlichen Nachbarn ist der Kleinstaat recht gering belastet (427 vs. 626 CHF, siehe Tabelle 3.20).

*Nachweis Waldwirtschaft:* Die liechtensteinischen öffentlichen Haushalte sind um das *3fache* stärker belastet als die Schweizer (Nettobe-

Tabelle 3.20

Land- und Forstwirtschaft	Land vs. Bund/Länder	
	Ausgaben	Nettobelastung
Liechtenstein	472	427
Österreich	650	626
Index (A = 100)	73	68
Relation	0.7 zu 1	0.7 zu 1

Quelle: Auszug aus Tabelle 3.3 (Beträge in CHF pro Einw., 1995).

lastung von 221 zu 69 CHF, siehe Tab 3.19). Dabei ist der Unterschied zwischen den Gemeinden deutlich höher (Relation: 4.5 zu 1) als zwischen den übergeordneten Gebietskörperschaften (2.5 zu 1).

*Einschätzung:* Die Förderung der Land- und Forstwirtschaft, die insgesamt an Bedeutung verliert, bleibt in Liechtenstein sowohl im Vergleich zur Schweiz wie auch zu Österreich deutlich unter den Werten der Nachbarn zurück.

### 3.2.11 Vergleich der öffentlichen Aufgabenerfüllung auf Basis ökonomischer Aggregate

Gegenstand dieses 3. Kapitels ist der Vergleich der Aufgabenerfüllung zwischen dem Kleinstaat Liechtenstein und seinen grösseren Nachbarn Schweiz und Österreich. Bisher wurde die Aufgabenerfüllung anhand funktionaler Ausgabenkategorien verglichen. Nun soll dieser Staatenvergleich und zugleich die Überprüfung der im 2. Kapitel aufgestellten, theoriegeleiteten Erwartungen über die Aufgabenerfüllung mit Hilfe ökonomischer Ausgabenkategorien abgerundet werden.

Die Erwartungen zur öffentlichen Aufgabenerfüllung im Kleinstaat auf der *Grundlage der ökonomischen Ausgabengliederung* wurden in Punkt 2.4.2.2 vorgestellt, und die dafür *erforderliche Datenbasis* für den Ausgabenvergleich zwischen Liechtenstein, der Schweiz und Österreich wurde in Punkt 3.1.4 aufbereitet.

Gemäss Punkt 2.4.2.2 besteht die Erwartung darin, dass im Kleinstaat Liechtenstein die ökonomischen Ausgabenaggregate eine deutlich unterschiedliche Struktur von jener der Vergleichsstaaten aufweisen. In

## *Vergleich der Aufgabenerfüllung auf Basis ökonomischer Aggregate*

Tabelle 3.21 werden die empirischen Werte präsentiert. Dabei ist zu beachten, dass der Vergleich auf ein Total von Ausgaben abstellt, welches im Vergleich zu Liechtenstein allerdings für die Schweiz um 14.6 Prozent und für Österreich um 8.5 Prozent überhöht ist. Dies hängt mit den in Tabelle 3.21 gesondert ausgewiesenen Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen (Schweiz) und Bund und Bundesländern (Österreich) zusammen. Trotz dieser notwendigen Einschränkung haben die Ergebnisse aber Aussagekraft.

### *Personalaufwand*

Beim Personal wird für Liechtenstein aufgrund von *diseconomies of scale* ein überdurchschnittlich hoher Aufwand erwartet. In der Realität des Jahres 1995 aber liegt der Personalaufwand von Liechtenstein mit 18.6 Prozent am Budgetvolumen gleichauf mit jenem von Österreich mit 18.2 Prozent, während in der Schweiz der Personalanteil am Budget mit 27.9 Prozent jenen von Liechtenstein um das 1.5fache übersteigt. Die Ausgangshypothese ist also zu verwerfen. Der Kleinstaat Liechtenstein produziert die von ihm wahrgenommenen Leistungen keineswegs personalintensiver als die grösseren Nachbarstaaten.

### *Intermediärverbrauch*

Beim Sachaufwand wird wegen Zulieferungen aus dem kleinen, geschützten Heimmarkt ein leicht überproportionaler Aufwand erwartet. Im Vergleich zu Österreich liegt der Anteil am Total tatsächlich um knapp 20 Prozent höher, im Vergleich zur Schweiz hingegen ist der Unterschied nicht signifikant. Vielleicht ist aber auch der Heimmarkt der Schweiz für öffentliche Beschaffungen wenig wettbewerbsintensiv.

### *Zinsen*

Wie zu erwarten war, gibt Liechtenstein aufgrund seiner ausgezeichneten Finanzlage nur einen geringfügigen Haushaltsanteil (1.3 Prozent) für den Zinsendienst aus, während die Schweiz mit knapp sechs Prozent und vor allem Österreich mit fast elf Prozent einen bedeutsamen Budgetanteil für den Zinsendienst reservieren müssen.

## *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

### *Transferzahlungen*

Für die Transferzahlungen können, je nach Empfängergruppe, sehr unterschiedliche Erwartungen formuliert werden. Der Einfachheit halber werden bei der empirischen Überprüfung laufende und Kapital-(= Investitions-) Transfers zusammengefasst.

Die *Transfers an Gebietskörperschaften* nehmen in Liechtenstein auf den ersten Blick das erwartete, deutlich höhere Volumen ein. Werden bei der Schweiz die eingangs dieses Abschnitts erwähnten intragovernmentalen Transfers des Bundes an die Kantone dazugezählt (vgl. zweit-letzte Zeile der Tabelle 3.21), so liegt das Transfervolumen in Liechtenstein nicht über dem Niveau der Schweiz, während Österreich hier deutlich zurückliegt. Die Erwartung, wonach im Kleinstaat aufgrund der Bedeutung des Zieles der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse vergleichsweise hohe Transfers an den Gemeindesektor fliessen, kann – aufgrund dieser Evidenz – nicht als bestätigt gelten.

Sehr deutliche Unterschiede zwischen den grösseren Nachbarn und dem Kleinstaat kommen hingegen bei den *Transfers an öffentlich-rechtliche Körperschaften* zum Ausdruck. Hier weist Liechtenstein nur halb so hohe Belastungen wie die Schweiz und Österreich auf. Dieses Ergebnis zeigt, dass der Kleinstaat bei der Aufgabenerfüllung deutlich weniger ausdifferenzierte Organisationsstrukturen (zum Beispiel im Bereich der Sozialversicherungen und – im Fall Österreichs – der gesetzlichen Interessenvertretungen und der Fonds) aufweist wie die grösseren Nachbarn.

*Transferzahlungen an Unternehmen* werden im Kleinstaat in überproportionaler Höhe erwartet. Diese Erwartung wird in der Praxis völlig enttäuscht. Liechtenstein fördert seine Unternehmen nicht mit ausgabeseitigen Subventionen sondern zum Teil im Weg des Beschaffungswesens, vor allem aber mit den vergleichsweise viel günstigeren steuerlichen Voraussetzungen. Vielleicht ist aufgrund der Eigenheiten des politischen Prozesses im Kleinstaat die explizite, das heisst ausgabeseitige Subventionsvergabe in wirtschaftlich guten Zeiten ein politisches Tabu.

*Transferzahlungen an Haushalte* sollten gemäss der Erwartungsbildung ("Stimmenkauf") überproportional hoch sein. Tatsächlich liegen sie knapp ein Drittel über jenen der Schweiz, können aber dem ausgebauten "Wohlfahrtsstaat" Österreich nicht "das Wasser reichen". Die Hypothese wird in der Praxis somit nicht bestätigt.

## *Vergleich der Aufgabenerfüllung auf Basis ökonomischer Aggregate*

Verbleiben, schliesslich, die *Transferzahlungen an das Ausland*, die wegen der vielfältigen *Outsourcing*-Programme staatlicher Aufgabenerfüllung im Kleinstaat als überproportional hoch angenommen werden dürfen. Diese Hypothese wird durch die Praxis eindrücklich bestätigt. Hier liegt eine bemerkenswerte Besonderheit der Aufgabenerfüllung des Kleinstaates vor.

### *Bruttokapitalbildung*

Im Bereich der Investitionen sollte der Kleinstaat deutlich hinter den grösseren Staaten zurückbleiben. Die Investitionen erreichen in Liechtenstein mit einem Anteil von 4.1 Prozent auch nur rund zwei Drittel des schweizerischen Investitionsvolumens von 6.1 Prozent. Der Wert für Österreich liegt aber wiederum nur bei der Hälfte von Liechtenstein. Letzterer Wert ist allerdings nicht wirklich aussagekräftig, weil in Österreich der Grössteil der staatlichen Investitionstätigkeit mittlerweile ausserhalb der öffentlichen Budgets stattfindet (Gantner [Hrsg.] 1994). Deshalb muss die Hypothese, der Kleinstaat liege bei der Investitionstätigkeit deutlich hinter den grösseren Staaten zurück, als vorläufig bestätigt gelten.

### *Darlehensgewährung und Beteiligungen*

Es überrascht nicht, dass die höchst unterschiedlichen Budgetsituationen in den verglichenen Ländern hier ihren besonderen Niederschlag findet. Dieses Ergebnis hat mehr mit der gut genutzten Nischensituation als mit einer abweichenden Form staatlicher Aufgabenerfüllung des Kleinstaates zu tun.

Um die im theoretischen Teil (Punkt 2.4.2.2) aufgeworfene Frage "Können *diseconomies of scale* von Verschwendung unterschieden werden?" beantworten zu können, wäre nun eine *Kreuzgliederung der funktionalen Ausgabenbetrachtung mit der ökonomischen Struktur der Ausgaben im Ländervergleich* vonnöten. Damit könnte dann für die einzelnen funktionalen Bereiche, in denen Liechtenstein deutlich höhere Ausgaben als die Vergleichsstaaten aufweist, gezeigt werden, auf welche Ursachen – im Sinn des unterschiedlichen Einsatzes ökonomischer Aggregate – der Befund zurückzuführen ist. An einem Beispiel gezeigt, könnte danach gefragt werden, ob auch in den anderen Staaten bei der Funktion Abwasser Personalkosten in Höhe von beinahe 40 Prozent

*Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

**Tabelle 3.21:** Drei-Staaten-Vergleich der Ausgaben des Jahres 1995 nach ökonomischen Ausgabekategorien

Funktion	Ausgaben pro Einw. in CHF			Ausgabenstruktur in %		
	FL	CH	A	FL	CH	A
Laufende Ausgaben						
– Personalaufwand	2 584	3 635	2 467	18.6	27.9	18.2
– Sachaufwand	1 767	1 622	1 444	12.7	12.4	10.6
– Zinsen	180	775	1 470	1.3	5.9	10.8
– Transfers an Gebietskörperschaften	3 234	1 391	933	23.3	10.7	6.9
– Transfers an öff.-rechtl. Körperschaften	1 142	2 016	2 258	8.2	15.5	16.6
– Transfers an Unternehmen	0	388	778	0.0	3.0	5.7
– Transfers an Haushalte/gemeinnützige Einrichtungen	2 041	1 460	2 781	14.7	11.2	20.5
– Transfers an das Ausland	909	226	48	6.6	1.7	0.4
Total	11 858	11 513	12 180	85.5	88.3	89.7
Vermögensgebarung						
– Brutto-Kapitalbildung	570	796	316	4.1	6.1	2.3
– Kapitaltransfers an GK	622	551	493	4.5	4.2	3.6
– Kapitaltransfers an Kö. öff. Rechts	103	93	41	0.7	0.7	0.3
– Kapitaltransfers an Unternehmen	0	0	233	0.0	0.0	1.7
– Kapitaltransfers an Haushalte/gemeinnützige Einr.	52	93	173	0.4	0.7	1.3
– Kapitaltransfers an Ausland	29	0	1	0.2	0.0	0.0
– Erwerb Wertpapiere	0	0	40	0.0	0.0	0.3
– Darlehensgewährung und Beteiligungen	636	0	104	4.6	0.0	0.8
Total	2 012	1 533	1 400	14.5	11.7	10.3
Total	13 871	13 045	13 580	100.0	100.0	100.0
Abzgl. Finanzzuweisungen						
Bund an Länder/Kantone		1 663	1 066			
Revidiertes Total	13 871	11 383	12 515			

Anmerkung: Liechtensteinischer Staatshaushalt (ohne PTT) mit schweizerischen Bund- und Kantonshaushalten und österreichischem Bundes- und Landshaushalt (alle korrigiert um Schuldentilgung und Zuführung an Rücklagen).

Vergleich der Aufgabenerfüllung auf Basis ökonomischer Aggregate

Tabelle 3.22: Ökonomische Struktur der Aufgabenbereiche mit überdurchschnittlicher Nettobelastung Liechtensteins in % (1995)

Aufgabenbereiche	Ökonomische Struktur der Ausgaben								
	Laufende Ausgaben					Vermögensgebarung			Total
	Personalaufwand	Sachaufwand	Transfer Gde.	An Priv./Gde.	An Ausland	Investitionen	Kap. an Priv./Gde.	Kap. an Gde.	
Legislative, oberste Exekutive	32.8	54.4		6.7	6.1				
Allgemeine Verwaltung	31.7	29.8		0.5	0.5	10.7		26.8	100
Rechtsprechung	83.1	16.9							100
Rechtsaufsicht	80.9	19.1							100
Polizei	88.0	8.6		0.7		2.7			100
Strafvollzug	68.2	31.8							100
Milit. Landesverteidigung									
Zivile Landesverteidigung	21.0	35.8		12.2		31.1			100
Aussenpolitik	29.6	16.1			17.0	37.3			100
Aussenhandelspolitik	40.1	17.3			42.5				100
Primarschulen (Kinderg.)			72.9					27.1	100
Sekundarschulen	77.0	11.4		5.7				5.9	100
Höhere Berufsbildung	8.0	0.4		66.4	25.1				100
Berufsbildung	12.1	1.6		0.1	86.2				100
Hochschulen				44.5	34.7		20.8		100
Kulturförderung	8.2	17.1		70.4		0.7	3.7		100
Sportförderung		2.7		57.4				40.0	100
Krankenanstalten			34.1		63.5			2.4	100
Sozialhilfe	21.6	3.1	20.9	54.4					100
Sozialversicherung				100.0					100
Nationalstrassen									
Strassenbau (niederrangig)	25.5	29.2				45.3			100
Bundesbahn									
Öff. Regionalverkehr		100.0							100
Gewässerverbauungen		70.3	2.6					27.1	100
Abwasser	39.9	7.1		1.7				51.3	100
Landwirtschaft	7.0	2.4		68.6			22.0		100
Waldwirtschaft	26.2	9.1		11.9			40.2	12.5	100

## *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

anfallen? Da es eine solche Statistik für die Schweiz leider nicht gibt, muss auf diesen Vergleich verzichtet werden. In Tabelle 3.22 kann allerdings eine *isolierte Darstellung dieser Kreuzgliederung für Liechtenstein* vorgelegt werden. Sie soll hier nicht mehr weiter interpretiert werden.

### *3.3 Internationaler Vergleich der Gemeindehaushalte*

In Punkt 2.3 wurde bezüglich der Gemeinden folgende Haupthypothese aufgestellt:

- *Unspezifische kommunale Aufgabenerfüllung, aber hohe Zentralisierung (H4)*

Auf der Gemeindeebene dürften sich die Aufgaben und Ausgabenstrukturen nicht von jenen anderer Staaten unterscheiden. Hingegen ist ein hoher Zentralisierungsgrad zu erwarten, da im Kleinstaat einheitlichen Regelungen und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ein sehr hohes Gewicht beigemessen werden dürfte.

Wenn sich die Aufgaben der untersten gebietskörperschaftlichen Ebene, also der Gemeinden, nicht wesentlich voneinander unterscheiden, dann sollten auch die Ausgaben der Liechtensteiner, der österreichischen und der schweizerischen Gemeinden nicht stark voneinander abweichen. Überlagert wird diese Schlussfolgerung allerdings durch eine zweite Hypothese, die im Prinzip für alle öffentlichen Haushalte aufgestellt werden kann: Das Ausgabenvolumen wird durch die zur Verfügung stehenden Einnahmen determiniert.

Diese *a priori* getroffenen Feststellungen werden in diesem Teil der Arbeit einer Überprüfung unterzogen. Dazu wird in Punkt 3.3.1 der (hoheitliche) Aufgabenbestand der Liechtensteiner Gemeinden, wie er aus der Verfassung und Spezialgesetzen zu entnehmen ist, einer vergleichenden Einschätzung unterzogen. In Punkt 3.3.2 werden die Liechtensteiner mit den Schweizer Gemeindehaushalten verglichen. In Punkt 3.3.3 wird ein interregionaler Vergleich der Gemeindehaushalte (Liechtenstein, St. Gallen, Vorarlberg) unternommen.

Mit Hilfe dieser beiden empirischen Vergleiche sollen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der (ausgabenintensiven) Aufgabenerfüllung sowie der Finanzierung (einschliesslich der Finanzausstattung) im Hinblick auf die Eingangshypothese herausgearbeitet werden.

## *Der Aufgabenbestand der liechtensteinischen Gemeinden*

### 3.3.1 Der Aufgabenbestand der liechtensteinischen Gemeinden

#### *3.3.1.1 Die rechtliche Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung*

Den liechtensteinischen Gemeinden wird durch die Art. 1, 4 und 110 der Verfassung von 1921 und Art. 4 Abs. 1 GemG von 1959 die kommunale Selbständigkeit gewährleistet. Den Gemeinden wird insbesondere ein autonomer Zuständigkeitsbereich (eigener Wirkungskreis) zugeordnet. Diesbezügliche Aufgaben können in freier Selbstverwaltung besorgt werden.

In den *eigenen Wirkungskreis* der Gemeinden fällt alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch eigene Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann. Damit sind insbesondere "Aufgaben lokaler Natur" (von Nell 1987, S. 31) angesprochen. Diese Aufgaben werden nach Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben unterschieden. Für Pflichtaufgaben hat der Staat gesetzlich einen Erfüllungszwang vorgesehen. Die Übernahme freiwilliger Aufgaben bleibt den Gemeinden freigestellt. Es sind jene Aktivitäten der Gemeinden, die der bestmöglichen Verwirklichung der ortsspezifischen Lebensinteressen des gemeindlichen Raumes dienen und innerhalb ihrer Grenzen durch eigene Kräfte besorgt und durchgeführt werden können (Art. 4 Abs. 1 GemG). Dabei sind lediglich die Bestimmungen über die kommunale Haushaltsführung einzuhalten.

Der andere Teil der Aufgaben obliegt der liechtensteinischen Landesebene, die jedoch ihrerseits von diesen Aufgaben einige an die Gemeinden als "Aufgaben des *übertragenen Wirkungskreises*" (Art. 7 GemG) delegieren kann. Die übertragenen Aufgaben kommen vor allem in Spezialgesetzen wie dem Steuergesetz, Sozialhilfegesetz, Bau- und Schulgesetz und in der Schätzungsverordnung zum Ausdruck (von Nell 1987, S. 87).

Darüber hinaus eröffnet das GemG in Art. 3, dass sich Gemeinden öffentlich-rechtlich zur *gemeinsamen Erfüllung* öffentlicher Aufgaben zusammenschliessen und gemeinsame Organe bestellen können. Diese Aufgabenerfüllungsform ist dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinden zuzuordnen.

## *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

### *3.3.1.2 Die Aufgaben der liechtensteinischen Gemeinden aus juristischer Sicht*

Im folgenden soll geklärt werden, welche Aufgaben den Gemeinden von der Verfassung übertragen und wie diese durch Spezialgesetze modifiziert werden. Insbesondere rückt damit die Aufgabenabgrenzung zum Land in den Vordergrund, wobei vor allem auch die finanziellen Beziehungen in den einzelnen Aufgabenbereichen beleuchtet werden.

#### *Gemeindliche Organisation*

Mit dem aus juristischer Sicht sehr wichtigen Aufgabenbereich gemeindliche Organisation werden sowohl die Aufbauorganisation (Organe: Gemeindeversammlung, Gemeinderat, Gemeindevorsteher, Gemeindekommissionen) als auch die Ablauforganisation (Welches Organ ist wann mit welchen Problemen zu beschäftigen?) geregelt.<sup>78</sup>

#### *Verwaltung des Gemeindevermögens*

Die selbständige Verwaltung des Gemeindevermögens gehört zum autonomen Aufgabenbereich der liechtensteinischen Gemeinden. Sie ist ein wichtiger Baustein in der kommunalen Selbstverwaltung.

#### *Schulwesen*

Den liechtensteinischen Gemeinden wird zwar als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises die Einflussnahme auf das Schulwesen gewährleistet. Von den verschiedenen Schularten der öffentlichen Schulen sind allerdings lediglich die Kindergärten und Primarschulen für die Gemeinden von Aufgabenrelevanz.

Die Gemeinden sind Träger der *Kindergärten* (Marginalie zu Art. 20 SchulG). Laut Schulgesetz haben sie für die Errichtung ausreichend vieler Kindergärten und deren Erhaltung zu sorgen. Die Gemeinden haben zwar die Besoldung der Kindergärtnerinnen, die auch von ihnen ange-

<sup>78</sup> Im Interesse der Sicherstellung einer einheitlichen Organisation aller Gemeinden gibt der Staat mit gewissen Grundformen den Gemeinden relativ enge Rahmenbedingungen vor. In Teilbereichen bleiben den Gemeinden allerdings autonome Gestaltungsspielräume (freiwillige Kommissionen, Ressortsystem zur Entlastung des Gemeindevorstehers).

## *Der Aufgabenbestand der liechtensteinischen Gemeinden*

stellt werden, zu tragen, sie erhalten dafür jedoch eine staatliche Subvention in Höhe von 30 Prozent.

Geringer sind die Kompetenzen der Gemeinden im *Primarschulwesen*: Zwar sind sie Träger der Primarschulen (Marginalie zu Art. 25 SchulG), dies erstreckt sich jedoch nur auf die Errichtung und Erhaltung der Schulanlage und der Schulbibliothek. Alle wesentlichen übrigen Aufgaben des Primarschulwesens (auch die Bestellung der Primarlehrer) fallen in den Kompetenzbereich der Regierung und des Schulamts. Die Besoldung der Primarlehrer wird in der Höhe von 50 Prozent vom Land getragen. Die Errichtung der Schulgebäude müssen die Gemeinden aus der pauschalen Subvention, die den Gemeinden vom Staat gewährt wird, finanzieren.

### *Gemeindliches Bauwesen*

Das gemeindliche Bauwesen ist ein wesentlicher Gestaltungsfaktor der Gemeinde. Durch die Ortsplanung und Ortsgestaltung kann sie wesentlichen Einfluss auf das Gepräge der Gemeinde und deren wirtschaftliche und gesellschaftliche Verhältnisse nehmen. Der Umfang der gemeindlichen Autonomie in diesem Bereich ergibt sich aus dem Baugesetz (LGBI Nr. 44/1947 i.d.g.F.). Danach obliegen den Gemeinden die Aufstellung der Bauordnungen und der Zonenpläne, der Erlass von Überbauungsplänen, die Erteilung oder Versagung von Baubewilligungen und die Durchführung der Baukontrolle.

Vor allem durch die *Zonenplanung*, in der Nutzungszonen (Wohn-, Industrie- und Gewerbe-, Landwirtschafts-, Forstwirtschafts- und Reservezonen) festgelegt werden, geraten die Gemeinden mit den raumplanerischen Vorstellungen der Regierung in Konflikt. "Gerade die Zersiedelung von Landschaft, die Ausscheidung überdimensionierter Bauzonen und die Verringerung von Landwirtschaftszonen zeigen, dass die Gemeinden in der gemeindlichen Planung weitgehend ihre örtlichen Interessen gegenüber den überörtlichen Interessen des Landes an einer geordneten landesplanerischen Entwicklung durchgesetzt haben." (von Nell 1987, S. 141)

Ohne auf die weiteren Zuständigkeiten näher einzugehen, kann zusammenfassend gesagt werden, dass den Gemeinden im Bereich des öffentlichen Bauwesens eine weitreichende Autonomie und damit Verantwortung zu einer den örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen an-

### *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

gepassten Ortsplanung und Ortsgestaltung übertragen ist. Zudem wird derzeit darüber diskutiert, den baurechtlichen Vollzug in die alleinige Verantwortlichkeit der Gemeinden zu übertragen. Ein entsprechender Entwurf befindet sich im Vernehmlassungsverfahren (LVB vom 12.7.1997).

### *Fürsorgewesen*

Traditionell sind die Gemeinden Träger der Fürsorge (Art. 110 Abs. 2 lit. c i.V.m. Art. 25 Verf.) und deshalb für das öffentliche Armenwesen zuständig. Nach den Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes haben sie als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises für die fürsorgebedürftigen Einwohner der Gemeinde zu sorgen und über die widmungsgemässe Verwendung des Armenfonds zu wachen. *De facto* wurden jedoch dem staatlichen Amt für Soziale Dienste die Kompetenzen weitgehend übertragen. Die Kosten der Sozialhilfe werden wiederum je zur Hälfte zwischen Land und Gemeinden geteilt.

Die Landesebene ist demgegenüber Träger der gesamten Volkswohlfahrt (Art. 14 Verf.) und als solcher für die Sicherung und Funktion der Alters-, Hinterlassenen-, Invaliden- und Krankenversorgung verantwortlich. Ausdruck dessen ist die Einrichtung der verschiedenen *Sozialversicherungen* auf staatlicher Ebene.

Für die konkrete *Versorgung* der Bevölkerung mit stationären, ambulanten medizinischen Leistungen beziehungsweise mit extramuralen Leistungen (Pflegeheime) haben sich im Lauf der Zeit äusserst unterschiedliche institutionelle Lösungen herausgebildet (Krankenhaus Vaduz, Heime der Stiftung für das Alter, Verein für Betreutes Wohnen etc.).

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass im Bereich des Fürsorgewesens entgegen der ursprünglich in der Verfassung verankerten Aufgabenteilung eine starke Verflechtung der Aufgabenwahrnehmung zwischen den Gemeinden und dem Land entstanden ist.

### *Technische Einrichtungen*

Unter den technischen Einrichtungen sind Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung zu subsumieren. Diese Aufgaben sind dem eigenen Wirkungskreis der liechtensteinischen Gemeinden zuzuordnen (Art. 5 Abs. 2 lit. e GemG beziehungsweise Art. 18 Abwasser- und Abfallbeseitigungsverordnung 1977).

## *Der Aufgabenbestand der liechtensteinischen Gemeinden*

Die Einrichtungen erfordern jedoch grossräumige, technisch und finanziell aufwendige Anlagen und oft auch Fachpersonal, wodurch Errichtung und Betrieb dieser Anlagen durch einzelne Gemeinden ineffizient wären. Diese Bedingungen haben dazu geführt, dass die Gemeinden von der Möglichkeit öffentlich-rechtlicher interkommunaler Zusammenarbeit im Sinn des Art. 3 GemG Gebrauch gemacht haben:

Im Bereich der *Wasserversorgung* haben sich der Zweckverband Gruppenwasserversorgung Liechtensteiner Oberland (Balzers, Triesen, Triesenberg, Vaduz, Schaan) und die Genossenschaft Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland (Eschen, Gamprin, Mauren, Ruggell, Schellenberg) herausgebildet. Während die Gemeindeverbände für die Förderung, Speicherung und Grobverteilung des Wassers zuständig sind, verbleiben den Gemeinden die Erstellung und Unterhaltung der Anlagen zur Feinverteilung des Wassers (WL Unterland) oder die Erstellung aller Wasserversorgungsanlagen ihres Gebietes (GL Oberland). Das Land unterstützt die gemeindliche Wasserversorgung mit Subventionen (30 Prozent) für neue Wasserleitungen und Erweiterungen der Wasserversorgungsanlagen.

Im Bereich der *Abwasserbeseitigung* sind alle Gemeinden (ausgenommen Balzers) im Abwasserverband Liechtenstein zusammengeschlossen. Das Land unterstützt die Ausarbeitung von Kanalisationsprojekten, den Bau von Kläranlagen und weiterer Anlagen mit 30 beziehungsweise 50 Prozent der Ausgaben.

Im Bereich der *Abfallbeseitigung* haben sich sämtliche liechtensteinischen Gemeinden dem regionalen Verein für Abfallbeseitigung mit Sitz in Buchs angeschlossen, dem auch alle Gemeinden der St. Galler Bezirke Werdenberg und Sargans sowie die Gemeinden Wildhaus, Alt St. Johann und Stein angehören. Dem Verein obliegt die Aufgabe, mit dem Bau und Betrieb der Anlage in Buchs Abfälle aller Art aus den Mitgliedsgemeinden zu beseitigen. Die liechtensteinischen Gemeinden sind zudem in den letzten Jahren verstärkt auf dem Gebiet der Abfalltrennung und -bewirtschaftung tätig. Auch in diesem Bereich vergibt das Land beträchtliche Subventionen (30 Prozent).

### *Forstwesen*

Obwohl der Grossteil der Waldflächen im Besitz der liechtensteinischen Gemeinden oder der Alpgenossenschaften ist, erfolgt die Bewirtschaf-

### *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

tung der Gemeindewaldungen nur im Einvernehmen mit dem Land (Regierung, staatliches Forstamt). Die Gemeinden haben einen Gemeindeförster zu bestellen und zu besolden (30 Prozent übernimmt das Land). Die Gemeindeförster unterliegen in technisch-forstwirtschaftlicher Beziehung den Anweisungen des staatlichen Forstamts. Insgesamt ist die Selbstverwaltung in diesem Bereich damit eher eingeschränkt.

### *Polizeiwesen*

Den liechtensteinischen Gemeinden obliegt die Handhabung der Ortpolizei unter Aufsicht der Landesregierung. Der Aufgabenbereich gliedert sich in die Gemeindepolizei und das Feuerlöschwesen.

Der Aufgabenbereich der *Gemeindepolizei* umfasst die Aufrechterhaltung von Ruhe, Sicherheit und Ordnung und gehört zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden (Art. 4 Abs. 3 lit. c GemG). Zu diesem Zweck bestellt der Gemeindevorsteher (einen) Gemeindepolizisten, der die entsprechenden Gesetze, Verordnungen, Reglemente und Aufträge des Staates überwacht beziehungsweise durchführt. Die entstehenden Kosten werden von den Gemeinden getragen.

Im Rahmen des *Feuerlöschwesens* obliegt den Gemeinden der Vollzug und die Überprüfung der Einhaltung der Brandschutzvorschriften (Art. 2 Abs. 3, 4 ff., 27 ff. Brandschutzgesetz). Dies geschieht durch die von der Gemeinde einzusetzende Brandschutzkommission. Darüber hinaus haben die Gemeinden natürlich die Organisation und den Betrieb der Feuerwehren zu regeln. Das Land unterstützt die Anschaffung der Feuerwehrmaterialien mit Subventionen in Höhe von 50 Prozent.

### *Förderung des religiösen Lebens, der Kultur und des Sports*

Im Rahmen der *Förderung des religiösen Lebens* haben die Gemeinden für die Verwaltung des Kirchengutes zu sorgen und müssen die Auslagen für die Erhaltung der Kirche bestreiten. Dazu gehört auch die Bezahlung der Bezüge der Ortsgeistlichen. An Investitionen in die Kirchenbauten beteiligt sich das Land.

Im Rahmen der *Förderung des kulturellen und sportlichen Lebens* betreiben die Gemeinden entweder selbst Institutionen (zum Beispiel Gemeindebibliotheken, Schwimmbäder) oder unterstützen örtliche Betreiber (meist Vereine) mit finanziellen Mitteln.

## Der Aufgabenbestand der liechtensteinischen Gemeinden

### 3.3.1.3 Zusammenschau des Aufgabenbestands

Neben der gemeindlichen Organisation und der Verwaltung des Gemeindevermögens können als Schwerpunkte des Aufgabenbereichs der liechtensteinischen Gemeinden insbesondere ausgemacht werden (vgl. von Nell 1987, S. 160):

- das *gemeindliche Bauwesen* (Aufstellung der Bauordnungen, Zonen- und Überbauungspläne, Baubewilligungen, Baupolizei)
- die *technische Versorgung* (Wasser, Abwasser- und Abfallbeseitigung)
- die *Schulen und soziale Infrastruktur* (Errichtung und Betreuung von Kindergärten, Primarschulen, Pflegeheimen, sozialer Fürsorge, Krankenhaus)
- die *Förderung kultureller Belange* (Theater, Büchereien, Sport, Kultus).

Die klare Trennung der staatlichen von den kommunalen Aufgaben, von denen das Gemeindegesetz in seinen Formulierungen ausgeht, wurde inzwischen in der Wirklichkeit von einer *zunehmenden Aufgabenverflechtung zwischen Land und Gemeinden* abgelöst. Dem Land wurden Aufgaben übertragen, die "einer zentralen Steuerung zur Herstellung einheitlicher Standards in der Vorsorge und in anderen Lebensbereichen bedurften." (von Nell 1987, S. 41 f.)

*Nie aber sind ganze Aufgabenblöcke, sondern immer nur Teilaufgaben vom Land übernommen worden*, so dass den Gemeinden in weiten Bereichen ein Entscheidungs- und Mitspracherecht erhalten blieb und es zu zunehmender Verflechtung von Zuständigkeiten in einzelnen Aufgabenbereichen kam. Als Beispiele seien der soziale Bereich (Sozialhilfe, Altenhilfe), das Planungswesen (örtliche und überörtliche Raumplanung) und technische Einrichtungen (Wasser, Abwasser, Abfall) erwähnt.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Das Gemeindegesetz sichert den Gemeinden prinzipiell einen umfassenden Bestand an eigenständig zu erfüllenden Aufgaben. Dies liegt auch an der am Subsidiaritätspostulat orientierten Auslegung des Staatsgerichtshofes (siehe von Nell 1987, S. 93): Demnach darf das Land keine Aufgaben übernehmen, die von den Gemeinden gleich gut oder besser gelöst werden können. Gleichwohl zieht das Land im Rahmen von Spezialgesetzen Steuerungsaufgaben in vielen Aufgabenbereichen an sich. Warum stimmen die Gemeinden diesen Gesetzen zu, obwohl sie an Mitsprache und Entscheidungsbefugnissen einbüßen? Eine Begründung könnte darin liegen, dass das

## *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

Land als "Gegengeschäft" Subventionszusagen erteilt, es mithin den Gemeinden Kompetenzen "abkauft".

*Welche markanten Unterschiede bestehen zur Schweiz und zu Österreich?*

Während in einem wichtigen und ausgabenintensiven Bereich, dem Schulwesen, die Kompetenzen der liechtensteinischen Gemeinden nicht an jene der schweizerischen heranreichen, sind die liechtensteinischen Gemeinden (im Gegensatz zur Schweiz) für das Kirchwesen zuständig. Über vergleichsweise geringe Kompetenzen im Schul- und Kirchwesen verfügen die österreichischen Gemeinden.<sup>79</sup>

Im Hinblick auf den internationalen Vergleich der Gemeindehaushalte könnte somit aus der Diskussion der gemeindlichen Aufgaben zunächst abgeleitet werden, dass *der Aufgabenbestand der liechtensteinischen Gemeinden gegenüber jenem der Schweizer als kleiner und gegenüber jenem der österreichischen als grösser* eingestuft werden muss. Allerdings wird dieses Ergebnis, das sich ja auf einen hoheitsrechtlichen Aufgabenbestand bezieht (das Müssen) durch darüber hinausgehende privatrechtliche Aktivitäten der Gemeinden (das tatsächliche Tun) mit Sicherheit stark relativiert.

*Ergebnis:* Es gibt Unterschiede im Hoheitsbereich, vor allem im Zusammenhang mit *privatrechtlichen Aktivitäten*. Als zweite Einflussgrösse wurde ja eingangs die (frei verfügbare) *Einnahmenausstattung* (eigene Steuern, Finanzausgleich) der Gemeinden angesprochen, die das Ausgabevolumen determinieren könnte.

### 3.3.2 Vergleich mit den Schweizer Gemeindehaushalten

Aus den Tabellen 3.1 (Ausgaben) beziehungsweise 3.2 (Nettobelastung) kann auch ein (isolierter) Vergleich der Gemeindehaushalte angestellt werden. *Insgesamt geben die Liechtensteiner Gemeinden im Jahr 1995 mit 6050 CHF pro Einwohner um 30 Prozent mehr aus als die schweizerischen.*

<sup>79</sup> In anderen Aufgabenbereichen sind die kompetenzrechtlichen und finanziellen Beziehungen in den drei Staaten stark unterschiedlich ausdifferenziert, so dass eine seriöse Einschätzung nicht vorgenommen werden kann.

Vergleich mit den Schweizer Gemeindehaushalten

Tabelle 3.23: Über- und unterdurchschnittliche Ausgaben Liechtensteiner Gemeinden 1995

FL ist stärker belastet als CH		CH ist stärker belastet als FL	
Allgemeine Verwaltung	2 zu 1	Krankenanstalten	? zu 0
Volksschulen	1.3 zu 1	Schuldenverwaltung	2 zu 1
Kultur- und Sportförderung	3 zu 1		
Sozialhilfe	2 zu 1		
Gemeindestrassen	2 zu 1		
Abwasser	2 zu 1	Ausgeglichene Belastung	
Abfall	3.5 zu 1	Feuerwehr	1 zu 1
Raumordnung	3 zu 1		
Landwirtschaft	9 zu 1		
Forstwirtschaft	5 zu 1		

Anmerkung: Vergleich FL-Gemeindehaushalte mit Schweizer Gemeindehaushalten (pro Einw.).

Tabelle 3.24: Über- und unterdurchschnittliche Nettobelastung Liechtensteiner Gemeinden 1995

FL ist stärker belastet als CH		CH ist stärker belastet als FL	
Allgemeine Verwaltung	2 zu 1	Krankenanstalten	? zu 0
Volksschulen	1.2 zu 1		
Kultur- und Sportförderung	2.5 zu 1		
Sozialhilfe	2 zu 1		
Gemeindestrassen	2 zu 1		
Abwasser	15 zu 1	Ausgeglichene Belastung	
Abfall	8 zu 1	Feuerwehr	1 zu 1
Raumordnung	4 zu 1		
Landwirtschaft	5 zu 1		
Forstwirtschaft	5 zu 1		

Anmerkung: Vergleich FL-Gemeindehaushalte mit CH-Gemeindehaushalten (pro Einw.).

Tabelle 3.23 und Tabelle 3.24 zeigen die vereinfachten Auswertungen der Tabelle 3.1 und 3.2. Lediglich in den Bereichen Krankenanstalten und Schuldenverwaltung liegen höhere Ausgaben der Schweizer Gemeinden vor.<sup>80</sup> Die Feuerwehr verursacht in etwa das gleiche Ausgaben- und Nettobelastungsniveau.

<sup>80</sup> Nur im Fall von Investitionen am KH Vaduz würde ein Liechtensteiner Gemeindebudget aus dem Titel Krankenanstalten belastet werden. Allerdings verbleibt auch den Schweizer Gemeinden bei Berücksichtigung der entsprechenden Einnahmen keine sehr grosse Nettobelastung.

### *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

In vielen Aufgabenbereichen geben hingegen die Liechtensteiner Gemeinden deutlich mehr aus als ihre Schweizer Pendanten, was durch die Einbeziehung der Einnahmen (Vergleich der Nettobelastung) bekräftigt wird. Beträchtlich sind die Abweichungen in der allgemeinen Verwaltung und in der Kultur- und Sportförderung. Bemerkenswert erscheint auch die höhere Nettobelastung aus den Volksschulen, obwohl die Liechtensteiner Gemeinden nicht für die Ober- und Realschulen (wie viele Schweizer Gemeinden) aufkommen müssen.

Erstaunlich sind auch die Mehrausgaben bei der technischen Infrastruktur. Bei den Gemeindestrassen kommt wohl unter anderem das höhere Preisniveau bei den Investitionen und in der Wartung zum Tragen. Während die Schweizer Gemeinden keine nennenswerte Nettobelastung aus Abwasser und Abfall tragen müssen, die Ausgaben also auf die Wirtschaftssubjekte mittels Gebühren vollständig überwältigt werden, verzichten die Liechtensteiner Gemeinden offensichtlich auf eine vollständige Gebührenfinanzierung. Bei den Ausgaben in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft handelt es sich in Liechtenstein zum Grossteil um gemeindliche Betriebe, die meist nicht kostendeckend geführt werden.

Insgesamt kann die (vorsichtige) Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Liechtensteiner Gemeinden trotz eines geringeren Aufgabenbestands in vielen Bereichen höhere Ausgaben aufweisen als die Schweizer Gemeinden. Insofern dürften die relativ günstige Einnahmensituation und die höheren Gestehungskosten (Personalausgaben, Sachaufwand, Investitionen) die Ausgabenhöhe stärker beeinflussen als der blosse Aufgabenumfang.

#### 3.3.3 Interregionaler Vergleich der Gemeindehaushalte

Neben dem gerade präsentierten Vergleich mit allen Schweizer Gemeinden erscheint es interessant, die Liechtensteiner mit ihren unmittelbaren Nachbargemeinden im Kanton St. Gallen beziehungsweise in Vorarlberg zu vergleichen.<sup>81</sup> Wie bei allen internationalen Vergleichen

---

<sup>81</sup> Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Projektteils (1995) bildete das Jahr 1993 den jüngstverfügbaren Vergleichszeitraum. Da die Konsolidierung einen hohen Aufwand erfordert und die Ergebnisse über die Zeit hin recht stabil bleiben dürften, wurde von einer Aktualisierung abgesehen.

### *Interregionaler Vergleich der Gemeindehaushalte*

*Abbildung 3.23: Schema für die Aggregatbildung (Vergleich der Gemeindehaushalte)*

Aggregat	Liechtenstein	St. Gallen	Vorarlberg
Allgemeine Verwaltung	Vertretungskörper, Amtsausstattung, Wahlen, Gemeindegewerkkörper	Vertretungskörper, Amtsausstattung, Wahlen	Vertretungskörper, Amtsausstattung, Wahlen
Öffentliche Ordnung, Sicherheit	Feuerwehr	Feuerwehr, Gemeindegewerkkörper	Feuerwehr, Gemeindegewerkkörper
Schulwesen	Kindergarten, Primarschule	Kindergarten, Primar- und Sekundarschule	Kindergarten, Volks- und Hauptschule
Kultur, Freizeit	Kultureinrichtungen und Veranstaltungsräume	Kultureinrichtungen und Veranstaltungsräume	Kultureinrichtungen und Veranstaltungsräume
Soziale Wohlfahrt, Gesundheit	Krankenanstanlen Altenheime, Sozialhilfe	Krankenanstanlen Altenheime, Sozialhilfe	Krankenanstanlen Altenheime, Sozialhilfe
Bauwesen, technische Infrastruktur	Wasser, Abwasser, Müll, Liegenschaftsverwaltung, Strassen, Gemeindebetriebe	Wasser, Abwasser, Müll, Liegenschaftsverwaltung, Strassen, Gemeindebetriebe	Wasser, Abwasser, Müll, Liegenschaftsverwaltung, Strassen, Gemeindebetriebe, Wirtschaftsförderung
Finanzwirtschaft	Steuern, Umlagen, Beiträge	Steuern, Umlagen, Beiträge	Steuern, Umlagen, Beiträge

ist bei der Interpretation der Daten auf die institutionellen Besonderheiten Bedacht zu nehmen.

#### *Exkurs: Vorbemerkungen zur Vergleichbarkeit der Rechnungsmodelle*

Die kommunalen Rechenwerke der Schweiz/Liechtensteins einerseits und Österreichs andererseits unterscheiden sich in wesentlichen Aspekten (insbesondere Abschreibungen in der Schweiz, siehe dazu Palm 1991). Für die nachfolgenden Auswertungen wurden die Haushalte soweit konsolidiert, dass die Ausgaben und Einnahmen miteinander verglichen werden können.

Darüber hinaus gliedern das österreichische beziehungsweise das Schweizer kantonale Rechnungsmodell die Aufgabenbereiche durchaus unterschiedlich. Zudem waren die Liechtensteiner Gemeinden im Beob-

### *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

achtungszeitraum (1993) gerade dabei, ihren Haushalt auf das kantonale Rechnungsmodell umzustellen.<sup>82</sup> Für die Zwecke des Vergleiches der Gemeinden der drei Regionen musste also eine Gliederung gefunden werden, die ohne grössere Probleme anwendbar ist und trotzdem noch gehaltvolle Aussagen erlaubt. Insbesondere sind folgende Anpassungen beziehungsweise Verdichtungen und Vereinfachungen vorgenommen worden (siehe Abbildung 3.23).

Die *allgemeine Verwaltung* und der Aufgabenbereich *Feuerwehr/Sicherheitswesen* sind ohne weiteres vergleichbar. Einzig die Gemeindepolizei verzerrt den Vergleich etwas: Während diese in Liechtenstein unter die allgemeine Verwaltung fällt, gehört sie in St. Gallen und Vorarlberg zu Feuerwehr/Sicherheitswesen. Da die Aufwendungen der Gemeindepolizei nicht sehr hoch sind, ist auf deren Herausschälung verzichtet worden.

Das *Schulwesen* umfasst in Liechtenstein die Primarschulen und die Kindergärten. Zu beachten ist allerdings, dass die St. Galler Gemeinden (über Schulgemeindeverbände) für alle Volksschulen, also auch für Ober- und Realschulen zuständig sind, während die österreichischen lediglich für die Hausverwaltung und Investitionen/Instandhaltung der Gebäude Sorge tragen müssen.

Ausgaben, die eigentlich dem Bereich *Kultur und Freizeit* zuzuordnen wären, können aufgrund des grösstenteils vorhandenen Nahverhältnisses der Sportplätze zu Schulen ebenso im Bereich Schulwesen anzutreffen sein. Lediglich Förderungen für Sportvereine und Jugendeinrichtungen sind in Vorarlberg in anderen Gruppen zu finden (allgemeine Verwaltung beziehungsweise soziale Wohlfahrt).

Das *Sozialwesen* musste mit dem *Gesundheitswesen* zusammengefasst werden.

Da die einzelnen Agenden in den Rechnungsmodellen keineswegs einheitlich verortet sind, musste das *Bauwesen* mit dem Bereich der *technischen Infrastruktur* (Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Umweltschutz) zusammengelegt werden. Ebenso in diese Gruppe aufgenommen worden sind die Liegenschaftsrechnung, die Waldwirtschaft, die Forstwirtschaft sowie gemeindeeigene Betriebe (Volkswirtschaft).

Die *Finanzwirtschaft* bildet wiederum einen recht homogenen Bereich.

---

<sup>82</sup> Einige hatten diese Umstellung bereits vollzogen, andere noch nicht.

## *Interregionaler Vergleich der Gemeindehaushalte*

*Tabelle 3.25: Interregionaler Vergleich der Gemeindeausgabenstruktur (1993, in CHF pro Einw.)*

	Ausgaben			Nettobelastung		
	FL	SG	Vlbg.	FL	SG	Vlbg.
Allgemeine Verwaltung	626	615	330	562	349	274
Öffentliche Ordnung, Sicherheit	68	212	72	51	63	49
Schulwesen	1 119	1 623	516	918	1 554	333
Kultur, Freizeit	413	134	145	373	100	100
Soziale Wohlfahrt, Gesundheit	396	605	887	344	316	398
Bauwesen, techn. Infrastruktur	2 485	1 058	1 338	1 451	384	411
Finanzwirtschaft	363	701	264	-3 741	-2 800	-1 559
<b>Total</b>	<b>5 470</b>	<b>4 948</b>	<b>3 552</b>	<b>-42</b>	<b>-34</b>	<b>6</b>

Quelle: diverse Gemeindestatistiken, eigene Berechnungen; Jahreswechsellkurs: 100 CHF = 787.41 ATS.

Neben der Schaffung einer vergleichbaren funktionalen Struktur bestehen aber weitere grundsätzliche Unterschiede zwischen den Rechenwerken der beiden Staaten:

Bei den Gemeinden handelt es sich um elf Gemeinden in Liechtenstein, 90 Gemeinden in St. Gallen und 96 Gemeinden in Vorarlberg. Um die Vorarlberger Daten vergleichbar zu machen, sind die Beträge mit dem Jahreswechsellkurs für das Jahr 1993 umgerechnet worden (100 CHF = 787.41 ATS).

### *3.3.3.1 Volumen und Struktur der Gemeindeausgaben*

Die Ausgabenvolumina sind in der letzten Zeile der Tabelle 3.25 abgetragen. Insgesamt geben die Liechtensteiner Gemeinden im Jahr 1993 um gut 500 CHF pro Einwohner (*um ein Zehntel*) *mehr als die St. Galler und um die Hälfte mehr (um fast 2000 CHF) als die Vorarlberger Gemeinden* aus. Im folgenden werden die einzelnen Aufgabenbereiche aus der Sicht der Liechtensteiner Gemeinden kommentiert:

Die Liechtensteiner Gemeinden verzeichnen in der *allgemeinen Verwaltung* etwa gleich hohe Ausgaben wie die St. Galler Gemeinden, die Vorarlberger Gemeinden fallen deutlich ab. Im Gegensatz zu den St. Galler verfügen die Liechtensteiner Gemeinden allerdings über keine

### *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

nennenswerten Einnahmen in diesem Bereich, wodurch sie eine markant höhere Nettobelastung aus der allgemeinen Verwaltung zu finanzieren haben (siehe rechts in Tabelle 3.25).

Bei der *öffentlichen Sicherheit* haben die Gemeinden in allen drei Regionen keine hohen Nettolasten zu tragen (allerdings ist bei den Liechtensteiner Gemeinden die Gemeindepolizei in der allgemeinen Verwaltung enthalten, vgl. weiter oben).<sup>83</sup>

Gravierende Unterschiede treten im *Schulwesen* auf. Die Liechtensteiner liegen mit der Nettobelastung von 918 CHF zwischen den St. Galler Gemeinden, die fast ein Drittel ihres Budgets für schulische Belange aufwenden, und den Vorarlberger Gemeinden, die relativ gering aus dem Schulwesen belastet sind. In den Beträgen kommen wohl die unterschiedlichen (Finanzierungs-)Kompetenzen der Gemeinden im Schulbereich zum Ausdruck.

Bemerkenswert ist, dass die Liechtensteiner Gemeinden etwa das 3fache für *Kultur/Freizeit* ausgeben. Dieses Ergebnis bestätigt sich bei Betrachtung der Nettobelastung. Die Vorarlberger und St. Galler Gemeinden liegen hier etwa gleich auf.

Die Nettobelastungen der Gemeinden aus dem *Sozial- und Gesundheitswesen* unterscheiden sich im interregionalen Vergleich kaum. Die hohen Ausgaben der Vorarlberger Gemeinden aus der Trägerschaft von Krankenanstalten (vor allem durch die Städte Dornbirn, Bregenz, Bludenz und Hohenems) und Pflegeheimen werden durch Einnahmen weitgehend kompensiert.

In der Sammelposition *Bauwesen/technische Infrastruktur* verzeichnen die Liechtensteiner Gemeinden deutlich höhere Ausgaben als ihre Nachbarn: Fast die Hälfte des Budgets fließt in diesen Bereich. Dem stehen zwar auch recht hohe Einnahmen gegenüber, allerdings verbleibt den Liechtensteiner Gemeinden eine um das 3fache höhere Nettobelastung. Offensichtlich verzichten die Liechtensteiner Gemeinden darauf, sämtliche Ausgaben aus der technischen Infrastruktur (Abwasser, Wasser, Abfall) in Form von Gebühren auf die Wirtschaftssubjekte umzulegen.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Die St. Galler Gemeinden geben zwar deutlich mehr aus, haben jedoch entsprechende Einnahmen zu verbuchen.

<sup>84</sup> Die Ausgaben in der Position Finanzwirtschaft sind für sich schwer zu interpretieren. Deshalb wird davon Abstand genommen.

## Interregionaler Vergleich der Gemeindehaushalte

Tabelle 3.26: Interregionaler Vergleich der Gemeindeeinnahmenstruktur

	Liechtenstein	St.Gallen	Vorarlberg
Allgemeine Verwaltung	64	266	56
Öffentliche Ordnung, Sicherheit	17	149	23
Schulwesen	201	69	183
Kultur, Freizeit	40	34	45
Soziale Wohlfahrt, Gesundheit	52	289	489
Bauwesen, techn. Infrastruktur	1 034	674	927
Finanzwirtschaft	4 104	3 501	1 823
Total	5 512	4 982	3 546

Quelle: diverse Gemeindestatistiken, eigene Berechnungen; Jahreswechsellkurs: 100 CHF = 787.41 ATS.

### 3.3.3.2 Volumen und Struktur der Gemeindeeinnahmen

Die Liechtensteiner Gemeinden verzeichnen relativ hohe Nettobelastungen in den Bereichen allgemeine Verwaltung, Kunst/Freizeit und Bauwesen/technische Infrastruktur, die so aus dem Vergleich des Aufgabenbestands nicht zu erwarten waren. Welchen *Einfluss* übt dabei die *Höhe der Einnahmen* aus?

Tabelle 3.26 spiegelt die Einnahmensituation der Gemeinden wider. Die Liechtensteiner Gemeinden sind demnach im Jahr 1993 mit 5512 CHF pro Einwohner am besten ausgestattet. Die Schweizer, aber vor allem die Vorarlberger Gemeinden liegen – erwartungsgemäss – deutlich darunter. Die Finanzwirtschaft (eigene Steuern, Finanzausgleich) dominiert als Einnahmequelle, insbesondere bei den Liechtensteiner und Schweizer Gemeinden. Weitere grössere Einnahmepositionen bilden der Komplex Bauwesen/technische Infrastruktur für die Liechtensteiner und Vorarlberger Gemeinden (wenn sie auch für die Liechtensteiner Gemeinden nicht kostendeckend sind).<sup>85</sup>

Inwieweit verfügen die Gemeinden bezüglich der Einnahmen über *Autonomie*? Hier besteht ein *wesentlicher Unterschied zwischen den St.Galler Gemeinden einerseits und den Liechtensteiner beziehungsweise Vorarlberger Gemeinden andererseits*: Während sich die St. Galler

<sup>85</sup> Die Vorarlberger Gemeinden stützen sich zudem auf Einnahmen aus dem Sachbereich soziale Wohlfahrt/Gesundheit, was mit der Krankenhaus- und Pflegefinanzierung zusammenhängt.

## *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

Gemeinden überwiegend durch eigene Steuern finanzieren und diese auch bis zu einem gewissen Grad autonom festsetzen (Steuerfuss), erhalten die Liechtensteiner und Vorarlberger Gemeinden vornehmlich Mittel aus dem Finanzausgleich, die eigenen Steuern spielen meist keine grosse Rolle<sup>86</sup>, ein autonomer Handlungsspielraum (Steuerfuss, Hebesatz) besteht *de facto* kaum.

Dies hat auch *Auswirkungen auf die Kontrolle durch die Gemeindebürger*: Die Schweizer Stimmbürger bekommen über den Steuerfuss die zusätzlichen Ausgaben direkt zu spüren. Eine solche Rückkoppelung besteht in Liechtenstein und Vorarlberg in diesem Ausmass nicht.

### *3.4 Zwischenergebnisse*

Kapitel 3 beschäftigt sich empirisch mit der tatsächlichen Aufgabenerfüllung im Fürstentum Liechtenstein. Mit Hilfe eines Vergleichs mit den Nachbarstaaten Österreich und vor allem der Schweiz sollen die Eigenheiten der Aufgabenerfüllung dieses Kleinstaates erhoben werden. Zusammenfassend können drei Arten von Ergebnissen vorgelegt werden:

- 1) zur Aufgabenwahrnehmung (Punkt 3.4.1)
- 2) zur funktionalen Ausgabenintensität und zur Nettobelastung im Ländervergleich (Punkt 3.4.2) und
- 3) zur Verwendung ökonomischer Ausgabenaggregate (Punkt 3.4.3).

Die Basis für die Beurteilung dieser Ergebnisse liegt vor allem im Soll-Profil der Aufgabenerfüllung, wie es im Abschnitt 2.4 entwickelt wurde. Diese drei Arten von Ergebnissen münden in abschliessenden Aussagen zu den im 2. Kapitel entwickelten vier Haupthypothesen über die Besonderheiten der Aufgabenerfüllung im Kleinstaat.

#### *3.4.1 Ergebnisse zur Aufgabenwahrnehmung*

Um einen Überblick über die Aufgabenwahrnehmung zu gewinnen, wird die parallel zum Ausgabenvergleich durchgeführte Erhebung des Ist-Zustandes in der Aufgabenwahrnehmung zusammengestellt. In Ab-

<sup>86</sup> Ausnahmen bilden die Gemeinden Vaduz und Schaan in Liechtenstein (Kapital- und Ertragsteuer) und Tourismusgemeinden (zum Beispiel Lech) in Vorarlberg durch die Getränkesteuer.

## Ergebnisse zur Aufgabenwahrnehmung

Abbildung 3.24: Empirisch feststellbare Aufgabenwahrnehmung in Liechtenstein

Private Organisationen	Land	Ausland
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kleinkinderbetreuung</li> <li>- Sozialpsychiatrische Betreuung</li> <li>- Kultur</li> <li>- Sport</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Innere Sicherheit</li> <li>- Justiz</li> <li>- Aussenpolitik</li> <li>- Subventionierte Land- und Waldwirtschaft</li> <li>- Zivile LV</li> <li>- Landesversorgung</li> <li>- Sekundarschulen</li> <li>- Krankenversorgung</li> <li>- LIS</li> <li>- Öffentlicher Verkehr</li> <li>- Gewässerverbauungen</li> <li>- Landesstrassen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strafvollzug</li> <li>- Militärische LV</li> <li>- Berufsbildung</li> <li>- Tertiäres Bildungswesen</li> <li>- Sozialpsychiatrische Betreuung</li> <li>- Stationäre Krankenversorgung</li> <li>- Hochrangiges Verkehrsnetz</li> <li>- Alters- und Hinterlassenenversicherung</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wohnungsbau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kindergärten</li> <li>- Primarschulen</li> <li>- KH Vaduz</li> <li>- Kultur</li> <li>- Alters- und Pflegeheime</li> <li>- Brandschutz, Feuerwehr</li> <li>- Gemeindestrassen</li> <li>- Abwasserentsorgung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abfallentsorgung</li> <li>- Wasserversorgung</li> <li>- Abwasserentsorgung</li> <li>- Alters- und Pflegeheime</li> </ul>
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

Anmerkung: Aufgabenbereiche sind nach dem Aspekt *Durchführung, Produktion* zugeordnet.

Abbildung 3.24 sind die einzelnen Aufgabenbereiche aufgeführt, wobei für die Zuordnung der Aspekte *Produktion, Durchführung* entscheidend war: Wer produziert eine bestimmte Aufgabe?

Viele Aufgaben werden vom Land und den Gemeinden selbst durchgeführt. Rechts oben in Abbildung 3.24 sind Aufgaben angeführt, die im Ausland wahrgenommen werden. Rechts unten finden sich die Aufgaben, die von Gemeindeverbänden erledigt werden. Gemessen an den Hypothesen lassen sich im wesentlichen die erwarteten Aufgabenzuordnungen feststellen.<sup>87</sup>

<sup>87</sup> Die Fallstudien, die bezüglich einzelner Aufgabenbereiche in Kapitel 4 durchgeführt werden, zeigen, dass bei genauerer Analyse durchaus Verbesserungen in der Aufgabenzuordnung denkbar sind. Für erste Verbesserungsvorschläge siehe Punkt 3.5.2.

## *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

Was nun die *Produktion* im Ausland anlangt, so zeigt es sich, dass für den Kleinstaat neben der eigentlichen Produktion die *Organisation der Bereitstellung* von ebenso grosser Bedeutung sein kann. Es genügt vielfach, dass der Kleinstaat für die Bürger und die Unternehmen eine Zugriffsmöglichkeit auf eine Vielfalt von Leistungen sichert; sie müssen nicht auch noch von internen staatlichen Institutionen oder im Inland selbst hergestellt werden. Beispiele dafür sind Einrichtungen im höher-rangigen Bildungs-, Verkehrs- und Gesundheitswesen.

Im Zug dieses 3. Kapitels werden institutionelle Details der Aufgabenerfüllung (zum Beispiel Aufgabenverteilung zwischen Landes- und Gemeindeebene) nur insoweit ausgeführt, als sie zum Verständnis der betreffenden funktionalen Ausgabearten erforderlich scheinen. Der eigentliche Schwerpunkt der Analyse liegt auf der Ebene von Ausgaben beziehungsweise Nettobelastung.

Die Ergebnisse zur Aufgabenwahrnehmung legen es aber nahe, im nachfolgenden 4. Kapitel anhand von *Fallstudien* zu überprüfen, wie die Arbeitsteilung zwischen In- und Ausland, zwischen Land und Gemeinden (Gemeindeverbänden), zwischen öffentlichem und privatem Sektor (privaten Organisationen) *bei ausgewählten Aufgaben* in Liechtenstein genau aussieht. In diesem Zusammenhang sind einige auffällige Aufgabenzuordnungen zu orten:

- Im Hinblick auf die *Aufgabenteilung mit dem Ausland* liesse sich zum Beispiel darüber diskutieren, ob Einrichtungen in der höheren Berufsbildung (LIS), Krankenanstalten beziehungsweise die sozial-psychiatrische Betreuung im Inland betrieben oder im Ausland mitbenutzt werden sollen.<sup>88</sup> Die Doppelpfeile in Abbildung 3.25 deuten diese nicht eindeutigen Zuordnungen an.
- Was die *Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinden* betrifft, so wäre es vorstellbar, dass diese nicht unbedingt Kindergärten, Alters- und Pflegeheime beziehungsweise die Abwasserentsorgung (betrifft die Gemeinde Balzers) (alleine) betreiben. Als alternative Betreiber kämen durchaus Gemeindeverbände beziehungsweise Non-Profit-Organisationen in Frage. Die Pfeile in Abbildung 3.25 zeigen diese möglichen Alternativen an.

<sup>88</sup> In den Fallstudien in Kapitel 4 werden einige dieser institutionellen Wahlmöglichkeiten eingehend durchleuchtet.

## Ergebnisse zur Aufgabenwahrnehmung

**Abbildung 3.25:** Vergleich der tatsächlichen mit der erwarteten Aufgabenwahrnehmung

Private Organisationen	Land	Ausland
	LIS	Tertiäres Bildungswesen
Sozialpsychiatrische Betreuung		Sozialpsychiatrische Betreuung
Kindergärten		
Alters- und Pflegeheime		Stationäre Krankenversorgung
	Kindergärten KH Vaduz	
	Alters- und Pflegeheime	Alters- und Pflegeheime
	Abwasserentsorgung (Balzers)	Abwasserentsorgung
Unternehmen, Haushalte	Gemeinden	Gemeindeverbände

Anmerkung: Aufgabenbereiche sind nach dem Aspekt *Durchführung, Produktion* zugeordnet.

Insgesamt lassen sich die Gründe für diskussionswürdige Aufgabenwahrnehmungen auf *vier grundsätzliche Fragestellungen* reduzieren:

1. *Sollen für Infrastruktureinrichtungen, die ein grösseres Einzugsgebiet erfordern, im Kleinstaat eigene Strukturen aufgebaut werden, obwohl damit economies of scale nicht realisiert werden können?*

Dies betrifft die in Abbildung 3.25 durch Doppelpfeile angedeuteten Bereiche stationäre Krankenversorgung (KH Vaduz vs. Vertragsspitäler), die sozialpsychiatrische Betreuung (interne Strukturen vs. Vertragsspitäler) und das tertiäre Bildungswesen (Liechtensteinische Ingenieurschule vs. ausländische Bildungseinrichtungen).

2. *In welcher institutionellen Struktur sollen Infrastruktureinrichtungen, deren produktionsoptimale Grösse landesweit beziehungsweise überkommunal ist, geführt werden?*

In welcher institutionellen Ausgestaltung soll etwa die Betreuung pflegebedürftiger Menschen in Alters- und Pflegeheimen oder die Abwasserentsorgung stattfinden (siehe Abbildung 3.25)?

*Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

*Tabelle 3.27: Über- und unterdurchschnittliche Nettobelastung Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz 1995*

FL ist stärker belastet als CH		CH ist stärker belastet als FL	
Legislative, oberste Exekutive	2.5 zu 1	Rechtsprechung	Überschuss
Allgemeine Verwaltung	4 zu 1	Rechtsaufsicht	Überschuss
Zivile Landesverteidigung	1.2 zu 1	Polizei	1.25 zu 1
Aussenpolitik	3.5 zu 1		
Aussenhandelspolitik	4 zu 1	Militärische Landesverteidigung	? zu 1
		Nationalstrassen	? zu 1
Kindergärten, Volksschulen	1.4 zu 1	Bundesbahn	? zu 1
Allgemeinbildende Schulen	1.7 zu 1		
Höhere Berufsbildung	2.4 zu 1	Strafvollzug	4 zu 1
Kantons- bzw. Landesstrassen	2 zu 1	Berufsbildung	1.5 zu 1
Gemeindestrassen	1.7 zu 1	Hochschulen	2.1 zu 1
Öff. Regionalverkehr	1.3 zu 1	Krankenanstanlen (ohne KV)	2 zu 1
Abwasser	5 zu 1		
Abfall	9 zu 1	Sozialversicherung (ohne KV)	1.3 zu 1
Feuerwehr	1.3 zu 1	Landwirtschaft	1.6 zu 1
Gewässerverbauungen	21 zu 1		
Waldwirtschaft	3 zu 1		
		Ausgeglichene Belastung	
Sozialhilfe	1.3 zu 1	Krankenanstanlen (inkl. KV)	1 zu 1
Kulturförderung	4.5 zu 1	Sozialversicherung	1 zu 1
Wohnbauförderung	12 zu 1	Sportförderung	1 zu 1

Anmerkung: pro Einw.

*3. Inwieweit sollen die vielfältigen Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen zwischen Land und Gemeinden entflochten werden?*

In Abbildung 3.25 kommt nicht genügend zum Ausdruck, dass die Aktivitäten in vielen Aufgabenbereichen zwischen Land und Gemeinden zersplittert sind, was zwar historisch erklärbar, aber sachlich (ökonomisch) oft nicht (mehr) nachvollziehbar ist (Sozialhilfe, Primarschulen, Kindergärten, Brandschutz).

*4. Inwieweit können Produktionsaktivitäten an private Institutionen übertragen werden?*

In einigen Aufgabenbereichen wäre zu überlegen, ob die Produktion nicht durch private Institutionen erfolgen könnte (zum Beispiel Alters- und Pflegeheime, Kindergärten, Gewässerverbauungen, siehe Abbildung 3.25).

Aus diesen Fragen kristallisieren sich folgende Aufgabenbereiche heraus, deren institutionelle Zuordnung diskussionswürdig ist:

### *Ergebnisse zur Ausgabenintensität und Nettobelastung*

- das Sozialwesen (ohne Sozialversicherung)
- Jugendförderung und Jugendschutz,
- das Gesundheitswesen und
- das Bildungswesen.

Für die eingehende Untersuchung dieser Bereiche spricht auch, dass der liechtensteinischen Politik bei diesen Aufgaben zwar eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zukommt (die Aussenabhängigkeit ist relativ gering), aber dass dabei auf sehr vielfältige Weise auf das Ausland zurückgegriffen wird. Da alle diese Bereiche auch die Aufgaben- und Finanzierungsteilung zwischen dem Land und den Gemeinden berühren, gerät zwangsläufig das gesamte Beziehungsgeflecht, insbesondere der *Finanzausgleich*, in den Blickpunkt des Interesses. Die Aufarbeitung, Kommentierung und Verbesserungsvorschläge des *Finanzausgleichs* sollen deshalb ebenfalls eine weitere, notwendige Vertiefung dieses Projekts der Erfassung der Aufgabenerfüllung im Kleinstaat Liechtenstein bilden.

### 3.4.2 Ergebnisse zur Ausgabenintensität und Nettobelastung

Tabelle 3.27 fasst die Ergebnisse des Nettobelastungsvergleiches mit der Schweiz (für das Jahr 1995) zusammen, wobei auf den gesamten öffentlichen Sektor (inkl. Gemeinden) abgestellt wird.<sup>89</sup> Die Bereiche werden danach unterteilt, ob Liechtenstein (links) oder die Schweiz (rechts) eine höhere Nettobelastung pro Einwohner aufweist. Rechts unten sind Bereiche aufgelistet, in denen die Belastung kaum differiert.

Zuerst sei auf die Aufgabenbereiche, in denen eine *relative Minderbelastung Liechtensteins* vorliegt (rechte Seite in Tabelle 3.27), eingegangen. Diese können in vier Gruppen unterteilt werden:

- Im Aufgabenbereich innere Sicherheit (Rechtsprechung, Rechtsaufsicht) verzeichnet der Kleinstaat aufgrund seiner Gebührenhoheit (verbunden mit der Attraktivität des Finanzdienstleistungssektors) hohe Gebühreneinnahmen, die die Ausgaben kompensieren.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Die Kontrolluntersuchung für das Jahr 1993 ergab im übrigen nahezu identische Ergebnisse, was den hier vorgestellten Relationen zusätzliches Gewicht verleiht. (Einzig die Gewässerverbauungen weichen mit einem Verhältnis von neun zu eins deutlich vom Ergebnis des Jahres 1995 ab.)

<sup>90</sup> Auch die Polizei kann mit stattlichen Gebühreneinnahmen aufwarten.

### *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

- Bei einzelnen Aufgaben wird Liechtenstein durch Nachbarstaaten zur Gänze unentgeltlich mitversorgt. Beispiele sind die militärische Landesverteidigung und überregionale Verkehrsnetze (Autobahn, Eisenbahn).
- Bei einer dritten Gruppe von Aufgaben nutzt Liechtenstein entgeltlich ausländische Infrastruktureinrichtungen: Strafvollzug, Berufsbildung, Hochschulen, Krankenanstalten (ohne Krankenversicherung). Wenn entgegen der Haupthypothese 2 niedrigere Nettobelastungen des Kleinstaates resultieren, so deutet dies darauf hin, dass die vertraglichen Vereinbarungen für Liechtenstein günstig geregelt sind. Auf den ersten Blick (ohne eingehendere Untersuchung) ist in diesen Bereichen aus der Sicht des Kleinstaates die interregionale Kooperation vorzuziehen.
- In der geringeren Belastung des Staatshaushaltes aus der Sozialversicherung schlägt sich sicherlich die wirtschaftliche Dynamik des Kleinstaates nieder, die zu einem hohen Beschäftigungsstand und damit zu einem hohen Beitragsaufkommen führt, wodurch der staatliche Beitrag relativ gering angesetzt werden kann.<sup>91</sup>

Wenn nun zu jenen Aufgabenbereichen übergegangen wird, in denen eine *relative Mehrbelastung Liechtensteins* (linke Seite in Tabelle 3.27) vorliegt, so können drei Gruppen unterschieden werden:

- In einer ersten Gruppe von Aufgaben schlägt sich wohl der Nachteil der geringen Grösse und damit der nicht ausnutzbaren *economies of scale* in Mehrausgaben nieder: Legislative, oberste Exekutive, allgemeine Verwaltung, zivile Landesverteidigung, Aussenpolitik und Aussenhandelspolitik.
- Mit diesem Argument (mangelnde Grösse) können allerdings sehr deutliche Mehrbelastungen in einer *zweiten Gruppe* von Aufgabenbereichen nicht erklärt werden: Kindergärten, Volksschulen, allgemeinbildende Schulen, höhere Berufsbildung, Strassenbau (-erhaltung), öffentlicher Regionalverkehr, Abwasser, Abfall, Feuerwehr. Entgegen der aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus abgeleiteten Haupthypothese 2 (vgl. Punkt 2.3.2) treten hier zum Teil *beachtliche Mehrbelastungen* auf. Auch die stärkere Belastung in den Aufgabenbereichen Gewässerverbauungen und Waldwirtschaft spiegelt wohl nur zum Teil topographische Besonderheiten wider.

<sup>91</sup> Bezüglich der Landwirtschaft wäre zu prüfen, ob diese nicht durch andere nicht-fiskalische Begünstigungen (zum Beispiel Marktordnung mit garantierten Mindestpreisen) Vorteile geniesst.

*Ergebnisse zur Ausgabenintensität und Nettobelastung*

**Tabelle 3.28:** Über- und unterdurchschnittliche Ausgaben Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz 1995

FL ist stärker belastet als CH		CH ist stärker belastet als FL	
Legislative, oberste Exekutive	2.5 zu 1	Rechtsaufsicht	1.4 zu 1
Allgemeine Verwaltung	3.5 zu 1	Polizei	1.3 zu 1
Rechtsprechung	2 zu 1	Strafvollzug	5 zu 1
Zivile Landesverteidigung	1.1 zu 1		
Aussenpolitik	3.5 zu 1	Militärische Landesverteidigung	? zu 1
Aussenhandelspolitik	4 zu 1	Nationalstrassen	? zu 1
		Bundesbahn	? zu 1
Kindergärten, Volksschulen	1.6 zu 1		
Allgemeinbildende Schulen	1.6 zu 1	Berufsbildung	1.7 zu 1
Höhere Berufsbildung	2.1 zu 1	Hochschulen	2 zu 1
Kantons- bzw. Landesstrassen	1.7 zu 1	Krankenanstalten (ohne KV)	7 zu 1
Gemeindestrassen	2.1 zu 1	Krankenanstalten (inkl. KV)	2.4 zu 1
Öff. Regionalverkehr	1.3 zu 1	Feuerwehr	1.2 zu 1
Abwasser	1.7 zu 1		
Abfall	3.2 zu 1		
Gewässerverbauungen	6 zu 1		
Waldwirtschaft	3.5 zu 1		
Landwirtschaft	1.4 zu 1		
Sozialhilfe	1.1 zu 1		
Sozialversicherung (ohne KV)	1.4 zu 1		
Kulturförderung	5 zu 1		
Sportförderung	1.3 zu 1		
Wohnbauförderung	10 zu 1		

Anmerkung: pro Einw.

- Für die Förderungsbereiche sind die gerade thematisierten produktionsseitigen Argumente von geringerer Relevanz. Zwar lässt das Motiv der Identitätsstiftung (Haupthypothese 1) vermehrte Ausgaben im Kulturbereich plausibel erscheinen, allerdings bewegen sich die Mehrbelastungen in *der Kultur- und vor allem in der Wohnbauförderung* doch in Dimensionen, die *a priori* nicht zu erwarten waren. Die Sportförderung auf Landesebene ist auch beträchtlich.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> Sie wird allerdings durch die hohe Nettobelastung der Schweizer Gemeinden kompensiert, wodurch die Sportförderung – über alle Gebietskörperschaften gesehen – kaum Unterschiede im Niveau aufweist.

## *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

Wenn anstelle eines Belastungsvergleiches (Ausgaben – Einnahmen) je Funktion lediglich ein Ausgabenvergleich angestellt wird, so ändern sich bei manchen Aufgaben die Verhältnisse (vgl. Tabelle 3.28). Besonders bemerkenswert ist der Bereich der Rechtsprechung und Rechtsaufsicht, bei dem sich der durch Gebühreneinnahmen erzielte Nettoüberschuss in deutliche Mehrausgaben Liechtensteins pro Kopf gegenüber der Schweiz verwandelt. Hinzuweisen ist auch auf die sehr deutliche Reduktion der Unterschiede zwischen den beiden Ländern bei Abwasser und Abfall, wenn man nur die Ausgabenseite betrachtet. Dies hängt mit einem weitgehenden Verzicht auf eine angemessene Gebührenfinanzierung dieser Bereiche in Liechtenstein zusammen. In einer rein ausgabenseitigen Betrachtung erscheint die Schweiz bei den Krankenanstalten 7fach stärker belastet als Liechtenstein. Berücksichtigt man die Zahlungen des Liechtensteiner Staatshaushaltes in die Krankenversicherung, so beträgt die Nettobelastung der Schweiz im Belastungsvergleich noch das 2fache von Liechtenstein.

Die Konfrontation der tatsächlichen Belastungen mit den Erwartungen, wie sie in Abschnitt 2.4.2.1 für die funktionale Aufgabenerfüllung formuliert wurden, ergibt folgende Einschätzung:<sup>93</sup>

- 1) *Bei einer Reihe von Aufgaben stimmen Soll- und Ist-Profil überein.*
  - Beispiele dafür sind die Bereiche: Bundesbahnen (0.0), Landesverteidigung (0.0), Rechtssprechung (1.7), Exekutive und Legislative (2.5), allgemeine Verwaltung (4.0), Kulturförderung (4.5).
- 2) *Bei einer grossen Zahl von anderen Aufgaben weichen Soll- und Ist-Profil deutlich voneinander ab, es kommt in der Praxis zu unerwarteten Mehr- oder Minderbelastungen.*
  - Nicht in dieser Höhe erwartete *Mehrbelastungen* im Vergleich zur Schweiz fallen in ansteigender Reihenfolge in nachstehenden Bereichen an, wobei die einzelnen Bereiche naturgemäss ein höchst unterschiedliches politisches und wirtschaftliches Gewicht aufweisen: Fürsorge (1.3), Feuerwehr (1.3), Kindergärten und Volksschule (1.4), allgemeinbildende Schulen (1.7), Gemeindestrassen (1.7), Landesstrassen (2.0), Krankenversicherung (2.1), höhere Berufsbildung (2.4), politische Beziehungen zum Ausland (3.5), wirt-

<sup>93</sup> In Klammer steht der Vervielfachungsfaktor gegenüber der Schweiz. Die Werte >1 stehen für überdurchschnittliche und die Werte <1 für unterdurchschnittliche Ausgaben Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz.

### *Ergebnis des Vergleiches der ökonomischen Ausgabenaggregate*

schaftliche Beziehungen zum Ausland (4.0), Abwasserbeseitigung (5.0), Gewässer- und Lawinenverbauung (7.0), sozialer Wohnbau (8.0), Abfallbeseitigung (9.5).

- Unerwartete *Minderbelastungen* fallen in abfallender Reihenfolge in nachstehenden Bereichen an: Sport (0.9), Berufsbildung (0.7), Krankenanstalten (0.5), Strafvollzug (0.25), Rechtsaufsicht (Überschuss).
- 3) *Bei einer dritten Gruppe liegen die Belastungen Liechtensteins leicht über (Werte >1) oder leicht unter (Werte < 1) der vergleichbaren Pro-Kopf-Belastung in der Schweiz. Sie liegen aber nicht ausserhalb der Erwartungen.*
  - Beispiele für leicht *unterproportionale* Belastungen: Polizei (0.8), Altersversicherung (0.6), Invalidenversicherung (0.7), Landwirtschaft (0.6).
  - Beispiele für leicht *überproportionale* Belastungen: Arbeitslosenversicherung (1.1), zivile Landesverteidigung (1.2).

### 3.4.3 Ergebnis des Vergleiches der ökonomischen Ausgabenaggregate

Der Kleinstaat erfüllt seine Aufgaben aus ökonomischer Sicht tatsächlich deutlich anders als grössere Staaten. Allerdings brachte die empirische Analyse gegenüber den Erwartungen eine Reihe von Überraschungen:

- Der *Personalaufwand* ist im Kleinstaat trotz aller *diseconomies of scale* bei den tatsächlich erfüllten Aufgaben nicht überproportional. Im Gegenteil: Liechtenstein produziert deutlich weniger personalintensiv als die Schweiz.
- Beim *Sachaufwand* kommt der kleine Heimmarkt und damit die geringere Wettbewerbsintensität weniger als erwartet zum Tragen.
- Auch bei den *Transfers* wurden die Erwartungen enttäuscht, dass der Kleinstaat überproportional hohe Transfers an die Gemeinden ausschüttet, um die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse auf kleinem Raum zu sichern. In den geringen Transfers an öffentlich-rechtliche Körperschaften kommt die vergleichsweise geringe institutionelle Ausdifferenzierung des Kleinstaates zum Ausdruck. Wider alle Erwartungen sind auch die Transfers an Unternehmen und Haushalte entweder überhaupt nicht existent oder, falls vorhanden, vergleichsweise wenig

## *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

spektakulär. Einzig die Transfers an das Ausland liegen mit ihrer deutlich überproportionalen Höhe bei den erwarteten Werten.

- Die geringere *Investitionstätigkeit* des Kleinstaates wurde ebenso richtig eingeschätzt wie die beiden offensichtlichen Ergebnisse, wonach
- die *Zinsausgaben* äusserst niedrig und die *Darlehensgewährung und die Beteiligungen* aufgrund der komfortablen Finanzlage vergleichsweise hoch sind.

Der Kleinstaat setzt, zusammenfassend, seine ausgabeseitigen Instrumente aus Sicht der ökonomischen Aggregate deutlich anders ein als grössere Staaten.

### 3.5 Einschätzung der empirisch feststellbaren Aufgabenerfüllung im Licht der Haupthypothesen zur Aufgabenwahrnehmung im Kleinstaat Liechtenstein

Im 2. Kapitel wurden vier Haupthypothesen (Abschnitt 2.3) zur Aufgabenerfüllung im Kleinstaat entwickelt und in der Folge um ein diesbezügliches Soll-Ist-Profil angereichert (Abschnitt 2.4). Abschliessend stellt sich die Frage, ob diese Haupthypothesen im Licht der Empirie des Kleinstaates eine vorläufige Bestätigung erhalten oder zu verwerfen sind.

Zur Beantwortung dieser Frage werden die Zwischenergebnisse (Abschnitt 3.4) im Licht der Haupthypothesen gesichtet.<sup>94</sup>

- *Haupthypothese 1: Selektive Aufgabenwahrnehmung im Kleinstaat*  
Der Kleinstaat wird jene Staatsaufgaben, die ihm seine Souveränität, Identität und Prosperität sichern helfen, ohne Rücksicht auf die Ausgabenintensität selbst erfüllen.

Die Hypothese von der selektiven Aufgabenwahrnehmung erhält durch die Realität eine grundsätzliche Bestätigung. Allerdings sind *bemerkenswerte Modifizierungen* vorzunehmen. Um dies zu zeigen, sind die in Tabelle 2.1 geäusserten, theoriegestützten Erwartungen über die relative Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung mit dem empirisch vorzufindenden Ist-Stand zu vergleichen.

<sup>94</sup> Um die Lesbarkeit zu erleichtern, werden diese vier Haupthypothesen jeweils nochmals angeführt.

## *Einschätzung der empirisch feststellbaren Aufgabenerfüllung*

Es zeigt sich, dass die Erwartungen hinsichtlich der Funktion *allgemeine Verwaltung* (Legislative und Exekutive, allgemeine Verwaltung) und der Funktion *Beziehungen zum Ausland* (politische Beziehungen und wirtschaftliche Beziehungen) vollumfänglich zutreffen. Der Kleinstaat ist hier aufgrund fehlender *economies of scale* pro Kopf mit einem Mehrfachen im Vergleich zur Schweiz belastet: Die Legislative und oberste Exekutive mit dem 2.5fachen, die allgemeine Verwaltung mit dem 4fachen, die Aussenpolitik mit dem 3.5fachen und die Aussenhandelspolitik mit dem 4fachen. Natürlich werden auch die Steuern selbst erhoben. Die Aufwendungen ihrer Erhebung sind in der Funktion *allgemeine Verwaltung* enthalten.

Obige Aufgaben müssen selbst produziert werden. Ihr Nutzenradius bezieht sich vor allem auf Liechtenstein selbst, wenn man davon absieht, dass ein gut geführter und verwalteter Staat auch Nutzen für die Nachbarn abwirft. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass – gemessen am Gesamtbudget – der Anteil des Personalaufwands in Liechtenstein deutlich unterhalb jenem der Schweiz und etwa auf der Höhe Österreichs liegt. Dies hängt damit zusammen, dass Liechtenstein einerseits nur einen Teil der Staatsaufgaben selbst erfüllt beziehungsweise erfüllen kann. Diese kommen dann aber überproportional teuer zu stehen. Andererseits hat Liechtenstein als Kleinstaat keine Länder- beziehungsweise Kantonebene eingezogen.

Bemerkenswert ist ferner, dass der Kleinstaat Liechtenstein im Bereich *innere Sicherheit* (Rechtsprechung, Rechtsaufsicht) aufgrund seiner Gebührenhoheit (verbunden mit der Attraktivität des Dienstleistungssektors) sogar einen Überschuss erzielt.

Eine Besonderheit des Kleinstaates besteht bei den prioritären Aufgaben darin, dass Staatsaufgaben, die in anderen Ländern als staatliche Kernaufgaben angesehen werden, von Liechtenstein nicht selbst produziert werden können, sondern vom Ausland bezogen werden. Hier besorgt die öffentliche Hand auf dem Vertragsweg anstelle der eigenen Produktion lediglich die Bereitstellung, damit diese Leistungen von den Bürgern und Unternehmern entgeltlich mitbenützt werden können. Daneben gibt es auch Leistungen des Auslandes, die unentgeltlich mitbenützt werden können. Weitere Ausführungen dazu finden sich unten bei der Kommentierung von Haupthypothese 2.

Zusammenfassend kann zur Haupthypothese 1 festgehalten werden, dass in einzelnen Bereichen tatsächlich sehr erhebliche Grössennachteile

### *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

für den Kleinstaat bestehen, dass er aber in vielen bedeutsamen Bereichen staatlicher Aufgabenerfüllung – zum offensichtlich gegenseitigen Nutzen – gutnachbarschaftliche Dienste des Auslands in Anspruch nimmt. Dadurch kann der Aufwand des Kleinstaates trotz vorhandener *diseconomies of scale* insgesamt innerhalb der Grenzen der Pro-Kopf-Aufwendungen der Vergleichsstaaten gehalten werden, ohne dass Aufgaben unerfüllt blieben.

#### *– Haupthypothese 2: Spezifische Make-or-buy-Entscheidungen*

Der Kleinstaat kann und muss nicht alle Staatsaufgaben selbst produzieren: Einrichtungen mit kleinem (das heisst internem) Einzugsgebiet wird der Kleinstaat selbst bereitstellen. Die Ausgabenintensität (Nettobelastung) sollte nicht von jener grösserer Staaten abweichen. Er wird die Nutzung von Einrichtungen, die ein grosses (das heisst überstaatliches) Einzugsgebiet erfordern und die die Nachbarstaaten ohnehin für ihre Bevölkerung bereitstellen, über Verträge absichern, soweit sie nicht unentgeltlich zur Verfügung stehen.

In Haupthypothese 2 wird eine *Make-or-buy*-Entscheidung angesprochen. Sie muss bezüglich des Inlandsteiles ("sollte nicht von jener grösserer Staaten abweichen") verworfen werden: Dort, wo Liechtenstein Aufgaben mit internem Nutzenradius selbst produziert, treten in aller Regel deutlich höhere Belastungen für die öffentliche Hand auf.

Beispiele dafür sind nicht so sehr die unter Haupthypothese 1 genannten Kernfunktionen staatlicher Tätigkeit in den Bereichen der Staatsführung und Verwaltung. Es sind hier vielmehr die Fürsorge, das Bildungswesen einschliesslich der höheren Berufsbildung, die Krankenversicherung, das Strassenwesen, die Ver- und Entsorgung, die Gewässer- und Lawinerverbauung und der soziale Wohnbau angesprochen. Hier fallen Belastungen an (vgl. Tabelle 3.26), die ein Mehr- bis Vielfaches der Pro-Kopf-Belastung des Auslandes ausmachen, obwohl keine produktions- und nutzenseitigen *diseconomies of scale* zu erkennen sind.

Zu den bedeutsamen *vertraglich-entgeltlichen Aufgaben*, die fremdbezogen werden, gehören ausgewählte Bereiche der Berufsbildung, das tertiäre Bildungswesen (Hochschulen), die sozialpsychiatrische Betreuung, der Strafvollzug und die (hochspezialisierte) stationäre Krankenversorgung. Hier fallen im Kleinstaat unterproportionale Ausgaben an,

### *Einschätzung der empirisch feststellbaren Aufgabenerfüllung*

die bei einem Viertel (Strafvollzug) oder rund der Hälfte der Pro-Kopf-Belastung des Auslandes zu liegen kommen. In diesem Zusammenhang spielen die Möglichkeit der Auswahl zwischen mehreren Institutionen des Auslandes und günstige vertragliche Gestaltungen dieser grundsätzlich freiwilligen Austauschbeziehungen eine Rolle. Umgekehrt wird durch die liechtensteinische Mitbenützung eine Reihe ausländischer Institutionen besser ausgelastet, so dass der Vorteil beidseitig ist.

Daneben nimmt der Kleinstaat eine Reihe von bedeutsamen Infrastrukturleistungen im weiteren Sinn vom Ausland weitgehend *unentgeltlich* in Anspruch. Die Palette reicht hier von der militärischen Landesverteidigung bis zum höherrangigen Verkehrsnetz (Auto- und Eisenbahn). Aber auch die Partizipation an den Regelungen des Geld- und Währungswesens der Schweiz, der Sicherung der Aussengrenzen durch den Zollvertrag mit der Schweiz und wesentlicher Teile des Regelwerks des Sozialversicherungsbereiches (Alters- und Hinterlassenenversicherung, Invaliditätsversicherung) sind hier aufzulisten.

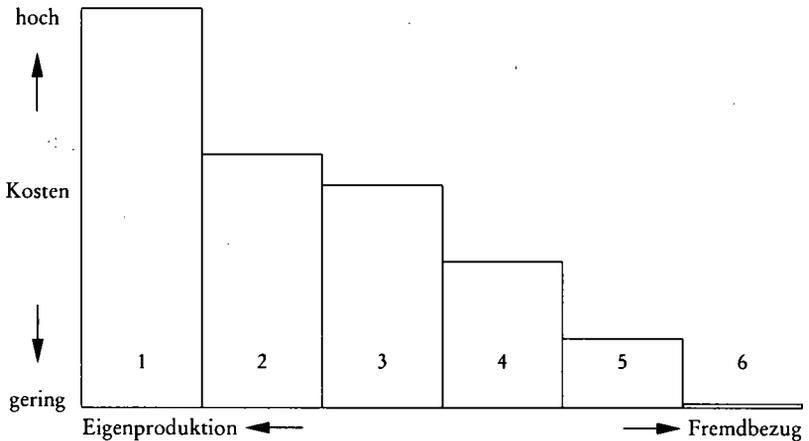
Zusammenfassend ist zu Haupthypothese 2 festzuhalten, dass in wesentlichen Bereichen der Liechtenstein-internen Produktion von Staatsleistungen bei jenen Leistungen, die lediglich einen internen Nutzeradius aufweisen, stark überproportionale Belastungen zu konstatieren sind, während der Fremdbezug überwiegend zu Pro-Kopf-Belastungen führt, die sehr deutlich unter den vergleichbaren Aufwendungen des Auslandes liegen.

Diese Erkenntnisse können auch grafisch umgesetzt werden: *Immer, wenn Liechtenstein ausländische (Infrastruktur-)Einrichtungen mitnutzt, fällt die Nettobelastung geringer aus, als wenn das Land solche Einrichtungen selbst bereitstellt.* Man könnte diese Erkenntnis auch noch etwas allgemeiner fassen und den in Abbildung 3.26 dargestellten *Zusammenhang zwischen Aufgabenmodus und Ausgabenintensität* herstellen. Die Höhe der Kosten (Ausgaben, Belastungen) hängt auf das engste mit dem Ausmass an Eigenfertigung und Fremdbezug zusammen.

#### *– Haupthypothese 3: Budgetrelevante Besonderheiten des politischen Prozesses und der öffentlichen Verwaltung*

Der politische Prozess sowie Grösse und Struktur der öffentlichen Verwaltung im Kleinstaat unterscheiden sich deutlich von jenen in grösseren Staaten und führen zu höherer Ausgabenintensität.

Abbildung 3.26: Verhältnis von Aufgabenmodus und Ausgabenintensität



1. Eigenproduktion: *diseconomies of scale*, aber unverzichtbare Aufgabe für Kleinstaat. Eigenerstellung durch Land oder Gemeinden.
2. Eigenproduktion: Produktion durch eigene Verwaltung. Aufgabenumfang überschreitet nicht das räumliche Produktionsoptimum des Kleinstaates (keine nennenswerten *spillovers*).
3. Fremdbezug: Produktion im Inland (öffentliche Aufträge; Betrauung Dritter). Aufgabenumfang für Kleinstaat räumlich optimal (keine nennenswerten *spillovers*).
4. Fremdbezug: Produktion im Ausland. Gemeinsame Einrichtung mit dem Ausland, vertragliche Kostenteilung.
5. Fremdbezug: Produktion im Ausland. Mitbenützung vertraglich und entgeltlich gesichert.
6. Fremdbezug: Produktion im Ausland. Aufgabenumfang überschreitet Produktionsoptimum des Kleinstaates bei weitem. Unentgeltliche Mitbenützung bzw. Bepreisung privater Nutzer.

Unter Haupthypothese 2 wurde ausgeführt, dass bei einer Reihe von Aufgaben, die in Liechtenstein produziert werden und einen landesinternen Nutzenradius aufweisen, deutlich überproportionale Belastungen auftreten. Damit bleibt als erklärende Grösse vor allem der politische Prozess, der in der *vergleichsweise lockeren Budgetrestriktion* günstige Bedingungen vorfindet.

Der politische Prozess manifestiert sich hier auf verschiedene Weise: Zum ersten dürfte im *Beschaffungs- und Erhaltungsbereich* von Infrastruktur der Wettbewerb zu wenig genutzt werden: Hier sind die Hoch- und Tiefbauten (Strassen, Wasser- und Lawinenverbauung) angesprochen. Ein Teil dieser Belastungen ist, zweitens, darauf zurückzuführen, dass die im Ausland übliche Höhe der *Gebühren-*, also *Äquivalenzfi-*

## *Einschätzung der empirisch feststellbaren Aufgabenerfüllung*

*nanzierung*, in Liechtenstein wohl aus politischen Gründen deutlich extensiver genutzt wird. Beispiele dafür sind in den Bereichen Abwasser- und Abfallbeseitigung zu finden, bei denen in Liechtenstein die 5fache beziehungsweise 9.5fache Belastung der öffentlichen Haushalte gegenüber der Schweiz vorliegt. Damit bleibt gerade im Umweltbereich ein wesentliches marktwirtschaftliches Steuerungsinstrument ungenutzt. Ein dritter Bereich bezieht sich auf den *Einsatz von Transferzahlungen*, die im Fürsorge-, Kultur- und Sportbereich sowie im Krankenversicherungswesen zu deutlich überproportionalen Ausgaben führen. Ein gutes Beispiel für das, was die politische Ökonomie mit "Stimmenkauf" bezeichnet, findet sich bei der im Vergleich zur Schweiz 8fach höheren Förderung des sozialen Wohnbaus in Liechtenstein. Sie liegt damit auch noch um ein Fünftel höher als die umfassende Wohnbauförderung, mit der die Österreicher verwöhnt werden (vgl. Gantner 1998).

Die Hypothese vom "Stimmenkauf" darf aber nicht überstrapaziert werden: Gerade im *Bereich der öffentlichen Besoldung* muss Liechtenstein wegen der niedrigeren Steuern weniger den Arbeitsmarkt der Schweiz fürchten. Es gilt vielmehr, einigermassen konkurrenzfähige Löhne und damit Lebenseinkommen zur privaten Wirtschaft in Liechtenstein (insbesondere zum Finanzdienstleistungssektor) zu bezahlen. Hier sind die Liechtensteiner Gebietskörperschaften ein Opfer der von ihnen massgeblich mitgestalteten positiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

### *- Haupthypothese 4: Unspezifische kommunale Aufgabenerfüllung, aber hohe Zentralisierung*

Auf der Gemeindeebene dürften sich die Aufgaben und Ausgabenstrukturen nicht von jenen anderer Staaten unterscheiden. Hingegen ist ein hoher Zentralisierungsgrad zu erwarten, da im Kleinstaat einheitlichen Regelungen und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ein sehr hohes Gewicht beigemessen werden dürfte.

Die Haupthypothese, die Aufgaben der Gemeinden würden sich interregional nicht unterscheiden, ist zu verwerfen: Gemessen an den rechtlichen Kompetenzen liegt Liechtenstein zwischen der Schweiz (mehr Kompetenzen der Gemeinden) und Österreich (geringere Kompetenzen). Diese Feststellung sagt jedoch noch wenig über die tatsächlichen Aktivitäten der Gemeinden aus.

## *Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung*

Der Vergleich der Gemeindehaushalte stützt sich auf zwei Auswertungen. Zum einen werden die Liechtensteiner Gemeinden mit allen Schweizer Gemeinden bezüglich des Jahres 1995 konfrontiert. Andererseits liegt ein interregionaler Vergleich der Gemeindehaushalte zwischen Liechtenstein, St. Gallen und Vorarlberg für das Jahr 1993 vor.

Insgesamt können die Liechtensteiner Gemeinden im Jahr 1995 (1993) um rund 30 (bzw. 10) Prozent mehr ausgeben als ihre Schweizer (St. Galler) Pendanten und gar 50 Prozent mehr als die Gemeinden in Vorarlberg. Die Liechtensteiner Gemeinden haben nicht nur in vielen Aufgabenbereichen höhere Ausgaben, sondern schonen ihre Bürger und die ansässigen Unternehmen auch vergleichsweise deutlich bei den Gebühren.

Zudem fällt auf, dass das höhere Haushaltsvolumen, mit dem die Liechtensteiner Gemeinden wirtschaften, vornehmlich für die allgemeine Verwaltung (das Doppelte dessen, was die Nachbargemeinden aufwenden), für Kultur/Sport (das 3fache) und für Bauwesen/technische Infrastruktur (das 3fache) aufgeht.<sup>95</sup> Auch in die Sozialhilfe fliesst das Doppelte des Schweizer Wertes. Einzig bezüglich des Gesundheitswesens und der Schuldenverwaltung können relativ geringe Nettobelastungen der Liechtensteiner Gemeinden konstatiert werden.<sup>96</sup>

Die tatsächlichen Aktivitäten der Gemeinden dürften zusammenfassend stärker durch das Einnahmenvolumen bestimmt sein als durch den rechtlich determinierten Aufgabenbestand. Mithin ist der zweiten Hypothese, wonach das Ausmass der Einnahmen das Ausgabenvolumen determiniert, einiges Gewicht beizumessen.

Abschliessend zu Kapitel 3 ist festzuhalten, dass (internationale) Ausgaben- oder Belastungsvergleiche wesentliche Einsichten in die Besonderheiten staatlicher Aufgabenerfüllung im Kleinstaat generiert haben. Staatliche Aufgabenerfüllung geht aber, wie die Ausführungen zu Bereitstellung und zu den institutionellen Aspekten einzelner Aufgabenbereiche gezeigt haben, *über* die rein haushaltsmässige Betrachtung hinaus. Deshalb sollen im folgenden 4. Kapitel Fallstudien für einige ausgewählte Bereiche angestellt werden.

<sup>95</sup> Bemerkenswert sind hier die Nettobelastungen der Gemeinden aus der technischen Infrastruktur Abwasser, Wasser und Abfall.

<sup>96</sup> Einen wesentlichen Ausgabenschwerpunkt der Schweizer Gemeinden bilden die Schulen/Kindergärten, während diese für die Vorarlberger (österreichischen) Gemeinden keine grosse Rolle spielen. Die Vorarlberger Gemeinden werden hingegen zur Finanzierung der sozialen Wohlfahrt/Gesundheit relativ stark herangezogen.

## 4. Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein

Im Vordergrund dieses 4. Kapitels stehen nicht mehr – wie im vorangegangenen Kapitel – der Belastungsvergleich verschiedener funktionaler Ausgabenkategorien oder ihre Ausgabenintensität. Es geht auch nicht mehr um die Aufgabenpriorität. Vielmehr interessiert hier der Aufgabenmodus, also die Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Der "Scheinwerfer", mit dem im folgenden ausgewählte Aufgaben "ausgeleuchtet" werden sollen, ist die von der Ökonomik angebotene Transaktionskosteneffizienz, abgebildet durch die beiden konzeptiven Fragen: "Gibt es in dem betreffenden Aufgabenbereich ein Prinzipal-Agent-Problem?" und "Ist in dem untersuchten Aufgabenbereich fiskalische Äquivalenz gegeben?" Eine auf die Analyse aufbauende Empfehlung wird zuvor noch einem weiteren Test unterzogen: "Entspricht der Vorschlag dem Kriterium der politischen Opportunität?" Diese drei Fragen können kurz erläutert werden:

- 1) "Gibt es in dem betreffenden Aufgabenbereich ein Prinzipal-Agent-Problem?"<sup>97</sup> Aus systematischen Gründen treten zwischen dem Prinzipal und dem Agenten Informationsasymmetrien auf, die bei einem eigennützigen Verhalten des Agenten zu einem *Prinzipal-Agent-Problem* werden können: Der Einsatz des Agenten wird in diesen Fällen – ohne weitere Massnahmen der Interessenangleichung – nicht in dem vom Prinzipal erwünschten Ausmass erfolgen.
- 2) "Ist in dem untersuchten Aufgabenbereich fiskalische Äquivalenz gegeben?" Das Kriterium der *fiskalischen Äquivalenz* ist dann erfüllt, wenn Deckungsgleichheit zwischen Entscheidungskompetenz und Finanzierungsverpflichtung besteht.

<sup>97</sup> Die Prinzipal-Agent-Theorie wurde oben in Punkt 2.2.3 erläutert; vgl. auch Punkt 4.1.3.3.

- 3) "Entspricht der Vorschlag dem Kriterium der politischen Opportunität?" Die *politische Opportunität* wird dann als gegeben eingestuft, wenn geeignete, mehrheitsfähige Abtauschmöglichkeiten aufgezeigt werden können, die anstelle einer ineffizienten Massnahme – (weitgehend) belastungsneutral für die Beteiligten – eine effizientere Massnahme ermöglichen.

Anhand dieser Fragen wird im folgenden bei ausgewählten Aufgaben der Status quo der Problembewältigung beurteilt. Dazu werden auf detaillierter empirischer Basis organisatorisch-institutionelle und quantitative Aspekte zur Einschätzung der jeweiligen Aufgabenerfüllung zusammengetragen. Darauf aufbauend werden theoretisch fundierte Verbesserungsvorschläge gemacht. – Im einzelnen handelt es sich um folgende *Aufgabenbereiche*:

- das Sozialwesen (die Sozialhilfe im engeren Sinn, die Pflegebedürftigkeit im Alter sowie die sozialpsychiatrische Versorgung und der Lastenausgleich im Sozialbereich [Abschnitt 4.2]),
- Schutz und Förderung der Jugend (Jugendschutz, -hilfe und -pflege [Abschnitt 4.3]),
- das Gesundheitswesen (Krankenversicherung, stationäre und ambulante Versorgung [Abschnitt 4.4]),
- das Bildungswesen (Kindergarten, Primar-, Ober- und Realschule, Gymnasium, Universitäten und Fachhochschulbereich [Abschnitt 4.5]).

Der Schwerpunkt der folgenden Analyse liegt sicherlich beim Sozialwesen, das mit dem hier vorgestellten ökonomischen Instrumentarium exemplarisch untersucht wird. Die anderen drei Bereiche können aus Zeit- und Platzgründen nicht in gleicher Tiefe behandelt werden.<sup>98</sup> Doch auch aus den drei zuletzt angeführten Bereichen ist eine Reihe

---

<sup>98</sup> Es würden sich noch weitere Bereiche, wie zum Beispiel Kultur und Freizeit, Verkehr oder Umwelt und Raumordnung, anbieten. Auch könnte nach ökonomischen Aufgabenkategorien analysiert werden, zum Beispiel das öffentliche Besoldungs-, das Beschaffungs-, das Transferwesen und ähnliches mehr. Die vertiefte institutionell-ökonomische Analyse aller Aufgabenbereiche (beziehungsweise ihrer ökonomischen Pendants) ist jedoch im Rahmen eines einzigen Forschungsprojekts nicht zu leisten. Die hier ausgewählten Bereiche sind deshalb jene, die unter Punkt 3.4.1 als besonders untersuchungswürdig herausgearbeitet wurden, weil sie, erstens, (mit Ausnahme des Jugendschutzes) gewichtige Aufgabenbereiche betreffen, bei denen Liechtenstein, zweitens, eine bedeutsame Gestaltungsfreiheit zukommt und die, drittens, geteilt zwischen Land und Gemeinden unter Beiziehung weiterer Rechtsträger, die ihrerseits miteinander im Wettbewerb stehen, erfüllt werden.

## *Institutional choice als Rahmen für die Fallstudien*

von Einsichten über die konkrete Aufgabenerfüllung im Kleinstaat Liechtenstein abzuleiten.

Da in diesem Kapitel immer wieder die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenteilung zwischen Land und Gemeinden angesprochen ist, wird abschliessend auch der *Finanzausgleich* in Liechtenstein Gegenstand einer vertieften Analyse sein (Abschnitt 4.6). Abschnitt 4.7 präsentiert eine Zusammenfassung der Schlussfolgerungen aus den Fallstudien.

### *4.1 Institutional choice als Rahmen für die Fallstudien*

Vorerst muss allerdings in Abschnitt 4.1 der Rahmen abgesteckt werden, der als Grundlage für die angesprochenen Fallstudien in diesem Teil erkenntnisleitend sein soll. Damit erfährt der Leser, mit welchem Instrumentarium die Autoren an die Analyse gehen, in welche Denkschemata sie die Sachverhalte und Informationen der Realität einordnen und verarbeiten.

Die Finanzwissenschaft leitet die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe aus dem Auftreten von Marktversagen ab. Dies bildet einen ersten Schritt der Analyse (Punkt 4.1.1). In einem zweiten Schritt wird jeweils die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung in Liechtenstein erhoben. Diese Erfassung erfolgt mit dem Instrumentarium der Neuen Institutionenökonomik (Punkt 4.1.2). Schliesslich ergeben sich aus der Analyse Ansätze für Verbesserungen. Die Kriterien, die in diesem Zusammenhang herangezogen werden, sind in Punkt 4.1.3 aufbereitet.

#### **4.1.1 Inwieweit lassen sich staatliche Eingriffe rechtfertigen?**

Die finanzwissenschaftliche Allokationstheorie erhebt, inwieweit in einem bestimmten Markt die Voraussetzungen, die einen funktionsfähigen Wettbewerb gewährleisten, verletzt sind. Aus diesen Kategorien des Marktversagens (öffentliche Güter, externe Effekte, natürliche Monopole etc.) wird in der Folge die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe abgeleitet.

In den Fallstudien werden einleitend jeweils wesentliche Ergebnisse der Teildisziplinen (Sozial- und Versicherungsökonomik, Bildungsöko-

nomik, Gesundheitsökonomik) zur Fragestellung (Welche Rolle soll der Staat spielen?) widergegeben. Damit soll ein Eindruck vermittelt werden, welche Funktionen eine kollektive Instanz auf jeden Fall wahrnehmen muss, beziehungsweise ob sich der Staat auf die Bereitstellung diverser Leistungen zurückziehen kann und die Produktion anderen überlässt.

Die Wohlfahrtsökonomik, auf der die finanzwissenschaftliche Allokationstheorie beruht, geht dabei davon aus, dass *Allokationsfragen unabhängig von einer eventuellen Umverteilung gelöst werden sollen*. Beispielsweise sollte der Universitätsbesuch in Form von Studiengebühren mit einem Preis als Knappheitsindikator versehen werden (Allokation), während das Verteilungsproblem (manche könnten sich die Studiengebühren nicht leisten) mit einer ausreichenden individuellen Beihilfe (Kredit etc.) zu lösen ist. Eine Verletzung dieses Postulats tritt auf, wenn der Universitätsbesuch (verteilungspolitisch motiviert) unentgeltlich erfolgen kann und die Steuerzahler (zur Gänze) die Universitäten finanzieren.

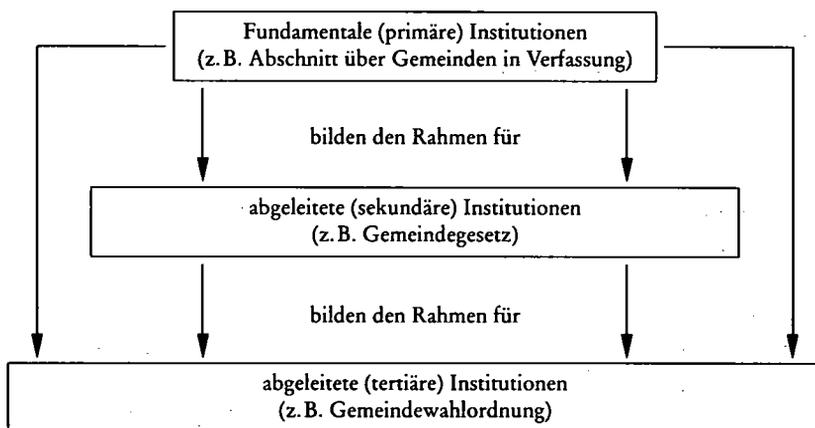
Die Trennung von Allokation und Verteilung wird in der Finanzwissenschaft im übrigen auch auf intragovernmentale Beziehungen übertragen. Demnach sollten Gebietskörperschaften ihre Allokationsentscheidungen (zum Beispiel Investitionen) anhand wahrer und nicht anhand (von einer anderen Gebietskörperschaft) subventionierter Preise treffen. Das Verteilungsproblem (einheitliche Lebensverhältnisse) wäre mit einem eigenen Instrument (Finanzausgleich) zu lösen.

#### 4.1.2 Die Neue Institutionenökonomik als Rahmen zur Interpretation des Status quo

Die eben beschriebene Vorgangsweise, wonach die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe aus Marktversagen abgeleitet wird, kann man als eine Lösung bezeichnen, die "auf dem ökonomischen Reissbrett entworfen" wird. Tatsächlich haben sich im Lauf der Zeit Strukturen herauskristallisiert, die meist erheblich von den optimalen abweichen.

An dieser Stelle setzt die *Neue Institutionenökonomik* an. Ihr Ziel ist es, die Entstehung und den Wandel von Regeln (Institutionen) zu erklären; sie endogenisiert damit einen Teil jener Grössen, die traditionell in ökonomischen Modellen als exogen betrachtet werden. Im übrigen

Abbildung 4.1: Hierarchie von Institutionen



Konsequenzen der Alternativen relativ leicht nachvollziehbar: Die Behörde setzt die Massnahme um. Viele Menschen halten sich an das Verbot, manche nicht: letztere wissen, dass mit der Verletzung der Institution kaum negative Sanktionen verbunden sind (Ermahnung).

Je weiter man sich jedoch in der Institutionenhierarchie nach oben bewegt, um so grösser wird der Alternativenraum möglicher institutioneller Regelungen: Wenn die ehemaligen Ostblockstaaten ihre Zentralverwaltungswirtschaft (vorübergehend?) aufgegeben haben, so stand im Zug dieser Transformation grundsätzlich eine Reihe von alternativen Wirtschaftssystemen zur Auswahl.

Gerade aus diesem Beispiel wird einsichtig, dass auf der Ebene *primärer* Institutionen die Gestaltungskonsequenzen wesentlich komplexer werden. Die Grenzen der menschlichen Informationsverarbeitungskapazität werden bald erreicht beziehungsweise überschritten: Niemand kann mit Gewissheit voraussehen, welche Konsequenzen bestimmte Entscheidungen nach sich ziehen.

Noch ein weiterer wichtiger Aspekt ergibt sich aus der Hierarchie für die Gestaltbarkeit von Institutionen. Aus der hierarchischen Über- und Unterordnung folgt die Eigenschaft, dass sich *Gestaltungsfehler* (Konstruktionsfehler) *auf den höheren Ebenen* der institutionellen Hierarchie *nach unten fortpflanzen*. Politische Reformmassnahmen zur Änderung der institutionellen Strukturen beziehungsweise der Eigentumsrechtsstrukturen auf einer nachgelagerten Ebene greifen daher vielfach

zu kurz und/oder sind nicht mehrheitsfähig, weil sie der politischen Opportunität der nachgeordneten einzelwirtschaftlich orientierten Entscheidungsinstanzen vielfach widersprechen.

Beispielsweise verzeichnet das stationäre Gesundheitswesen in Österreich seit Jahren exorbitante Steigerungsraten in der Kostenentwicklung. Es lässt sich zeigen, dass der Konstruktionsfehler bereits in primären Institutionen (Kompetenzaufteilung zwischen Bund, Ländern, Gemeinden, Krankenkassen) angelegt ist, weil Kompetenzen falsch zugeordnet beziehungsweise zersplittert sind. Ein solcher Konstruktionsfehler pflanzt sich in sekundäre und tertiäre Institutionen fort: Alle Beteiligten treffen Entscheidungen und Regelungen, die in ihrem eigenen Interesse liegen, die Auswirkungen auf das Gesamtsystem lassen sie dabei aber unberücksichtigt.

Wenn nun Therapien auf der Ebene abgeleiteter (sekundärer, tertiärer) Institutionen (zum Beispiel Honorarordnung für ambulante Ärzte) urgiert werden, so wird verkannt, dass die Beteiligten wohl kein Interesse an einer langfristig kostenreduzierenden Lösung entwickeln werden. Sie ziehen nicht an einem Strick. Erst nach einer entsprechenden Reform der primären Institutionen werden Änderungswünsche sekundärer Regeln erfolversprechend.

### 4.1.3 Kriterien für *institutional choice*

#### 4.1.3.1 *Der Entscheidungskontext*

Im Rahmen der soeben beschriebenen Institutionenhierarchie kann nun auf jeder Ebene ein *institutional choice* stattfinden. Die konkrete Entscheidung (Wahl) hängt von drei grundlegenden Rahmenbedingungen ab:

- den *Ausgangsbedingungen* auf der jeweiligen Entscheidungsebene,
- den institutionellen *Alternativen* und
- den angewandten *Entscheidungskriterien*.

Beispielsweise sieht sich ein Unternehmen mit einem unzuverlässigen Zulieferer einer wichtigen produktionsnahen Vorleistung konfrontiert (Ausgangsbedingung). Das Management erwägt drei Alternativen: Der Zulieferer könnte übernommen werden (vertikale Integration), die Vorleistung könnte von einem anderen Zulieferer bezogen werden, oder die Vorleistung könnte im eigenen Unternehmen produziert werden (Alter-

## *Institutionenökonomik als Interpretationsrahmen des Status quo*

speist sich diese Denkschule aus verschiedenen Quellen und hat sich im Lauf der Zeit in unterschiedliche Teiltheorien ausdifferenziert, was in dieser Arbeit nicht im einzelnen nachvollzogen wird.<sup>99</sup>

### *4.1.2.1 Zum Begriff der Institution*

Eine Gesellschaft oder ein Subsystem der Gesellschaft differenziert Regeln (Institutionen) aus, an die sich die einzelnen Mitglieder zu halten haben. "Institutionen sind sozial sanktionierbare Erwartungen, die sich auf die Handlungs- und Verhaltensweisen eines oder mehrerer Individuen beziehen." (Dietl 1993, S. 37) Die Definition weist auf den *überindividuellen Kontext* dieser Regeln hin, da das Handeln des Einzelnen *auf andere Individuen* (soziale Systeme) ausgerichtet werden soll.<sup>100</sup>

Institutionen stellen also Normen für wiederkehrende Entscheidungssituationen dar, welche ein solches Mass an allgemeiner Gültigkeit erreicht haben, dass daraus relativ stabile reziproke Verhaltenserwartungen entstehen. Aus diesen stabilen gegenseitigen Verhaltenserwartungen, also der allgemeinen überindividuellen Gültigkeit, erwachsen die grundlegenden *positiven Effekte* einer Institution. Sie führt zur

- *Reduktion von Unsicherheit*, zur
- *Bildung und Stabilisierung von Erwartungen* und zur
- *Reduktion von Informationskosten*.

Die Institution erlaubt damit bestimmte Handlungsoptionen und schliesst andere aus. Es liegt auf der Hand, dass die positiven Effekte einer Institution von der "Mischung" erlaubter beziehungsweise nicht erlaubter Optionen abhängt. Die Kalkulierbarkeit der tatsächlich gesetzten Handlungen ist dabei negativ abhängig von der Zahl der zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten und der Rigidität der institutionellen Regeln.

Wie wird nun sichergestellt, dass sich die Individuen gemäss den Vorgaben der Institutionen verhalten? Die Einhaltung der institutionellen

<sup>99</sup> Als hervorragende Pioniere und Vertreter der Neuen Institutionenökonomik gelten die Nobelpreisträger Coase, North und Williamson. Zur Entwicklung der Theorie siehe etwa Dietl (1993).

<sup>100</sup> Ohne dass dabei nach dem Grad der Formalisierung und nach der Stärke der Institutionalisierung tatsächlich trennscharf zugeordnet werden kann, erscheint es sinnvoll, zwischen formgebundenen und formlosen Institutionen zu unterscheiden. Der Institutionenbegriff schliesst somit sowohl gesetztes Recht und Verträge (formgebunden) als auch Geschäftsethiken, Handlungspraktiken sowie Ideologien etc. (formlos) ein.

Regelungen kann mit *positiven* (Lob) *und/oder negativen* (Tadel, Strafe) *Sanktionen* abgesichert werden. Allerdings werden sich Individuen (aufgrund ihrer Präferenzen und Restriktionen) nicht in jedem Fall an Institutionen orientieren. "Von Institutionen abweichende Erwartungen sind in Ausnahmefällen möglich. Sobald diese Ausnahmefälle allerdings zur Regel werden, ist die Institution erloschen." (Dietl 1993, S. 39)

#### *4.1.2.2 Die Bedeutung von Institutionenhierarchien*

In der Regel haben Institutionen partielle Gültigkeit, sie decken also nicht das gesamte System ab. Dies wird durch die Beobachtung untermauert, dass bereits relativ einfache Systeme mehrere Institutionen besitzen. Es ist daher sinnvoll, davon auszugehen, dass Gesellschaften Systeme von Institutionen (*institutionelle Arrangements*) entwickelt haben.

Es liegt auf der Hand, dass die einzelnen Institutionen eines Arrangements nicht gleichwertig sind. Vielmehr sind sie hierarchisch angeordnet. *Fundamentale (primäre) Institutionen* stehen in der Institutionenhierarchie an oberster Stelle. Sie sollen jedes Gesellschaftsmitglied mit grundlegenden Handlungs- und Entscheidungsrechten ausstatten (Menschenrechte, Gleichheitsgrundsatz).

Aus den primären sind *sekundäre Institutionen* abgeleitet, beispielsweise Gesetze, die auf Basis von Verfassungsnormen bestimmte Rechtsbereiche regeln, oder Richtlinien in einem Unternehmen, mit denen das Management gewisse Ziele durchsetzen will. Diese abgeleiteten Institutionen können selbst wieder die Grundlage für weitere (tertiäre) Institutionen sein. Auf diese Weise entsteht ein hierarchisch strukturiertes Gefüge mit fundamentalen Institutionen an der Spitze und einer Vielfalt direkt und indirekt abgeleiteter Institutionen darunter. Abbildung 4.1 zeigt eine solche Pyramide.

Welche Auswirkung hat diese hierarchische Anordnung auf die Gestaltbarkeit von Institutionen? Auf der untersten Hierarchieebene ist der Gestaltungsspielraum durch die vorgelagerten Institutionen stark eingeschränkt: Beispielsweise wird ein Rauchverbot für öffentlich zugängliche Amtsräume erlassen. Die einzelne Behörde hat, ob sie diese befürwortet oder nicht, die Massnahme zu exekutieren.

Damit sind die Leitplanken, zwischen denen man sich bei der Wahl tertiärer Institutionen bewegen kann, eng gezogen: Allerdings sind die

### *Kriterien für institutional choice*

nativen). Weitere Ausgangsbedingungen bei dieser Entscheidung bestehen in den Strukturen des Unternehmens (Verhältnis zwischen Eigentümern und Management) und in weiteren exogenen Grössen (Vorhandensein von Know-how etc.).

Als Entscheidungskriterien kommen etwa (kurzfristige) Gewinnmaximierung, die Versorgungssicherheit bezüglich der Vorleistung oder – dies ist nicht auszuschliessen – die Auswirkungen auf unternehmensinterne Machtstrukturen in Frage. Beeinflusst durch diese drei Entscheidungskomponenten (Ausgangsbedingungen, Alternativen, Entscheidungskriterien) wird letztlich eine institutionelle Alternative gewählt.

Für das *institutional choice* im öffentlichen Sektor<sup>101</sup> gilt grundsätzlich derselbe Entscheidungskontext wie etwa in einem Unternehmen: Als Ausgangsbedingung ist eine bestimmte Struktur der politischen Institutionen (Verteilung der politischen Eigentumsrechte, Annahme bestimmter Entscheidungsregeln etc.) vorgegeben. Zur Auswahl stehen mehrere institutionelle Alternativen eines Aufgabenbereichs (zum Beispiel Errichtung eines Pflegeheims durch das Land selbst, Subvention an Gemeinden zur Errichtung eines Pflegeheims, Förderung an private Betreiber eines Pflegeheims).

Durch Anwendung eines Entscheidungskriteriums werden die Akteure in den politischen Gremien eine bestimmte Alternative aus den zur Verfügung stehenden auswählen. Wenn der externe Beobachter das angewandte Auswahlkriterium kennt, so kann er Mustervoraussagen vornehmen, welche Alternative gewählt wird.

Die entscheidende Frage ist nun, welches Entscheidungskriterium im öffentlichen Sektor zum Einsatz kommt. Die Neue Institutionenökonomik bietet die Transaktionseffizienz (Punkt 4.1.3.2) an. Weiters können der Prinzipal-Agent-Ansatz und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz eingebracht werden (Punkt 4.1.3.3).

<sup>101</sup> Der Staat selbst kann als die wichtigste formgebundene Institution gelten. Gleichzeitig kommt ihm die Kompetenz zu, Institutionen auf nachgelagerten Ebenen des öffentlichen und privaten Sektors und damit die Rahmenbedingungen für individuelles ökonomisches Handeln zu schaffen, aufrecht zu erhalten und zu verändern. Insbesondere wird dem Staat das Recht übertragen, Eigentums- und Verfügungsrechte im privaten und öffentlichen Sektor zu spezifizieren. Er fixiert damit eine wichtige Dimension jeder institutionellen Analyse.

*4.1.3.2 Das institutionenökonomische Kriterium Transaktionseffizienz*

Die Neue Institutionenökonomik propagiert als anzustrebendes Kriterium der institutionellen Alternativenwahl die *Transaktionseffizienz*. Dabei wird verlangt, dass die Nettowohlfahrt aus der institutionellen Alternative zu maximieren ist.<sup>102</sup> Die Transaktionseffizienz wird dabei vornehmlich anhand der mit den verschiedenen Alternativen einhergehenden *Transaktionskosten* beurteilt.

Mit jeder wirtschaftlichen Interaktion – sei sie zu Konsum- oder zu Produktionszwecken – gehen Transaktionskosten einher. Die ökonomische Bedeutung von Institutionen liegt gerade in der Tatsache, dass sie Transaktionskosten zu senken vermögen. Institutionen sollen also quasi die "Reibungsverluste", die bei jeder Koordination von Individuen (und damit mehreren unabhängigen Entscheidungsträgern) entstehen, reduzieren.

Aus der Warte der Transaktionseffizienz ist somit eine umfassende Definition der Transaktionskosten angezeigt. Diesen werden *alle Kosten* zugerechnet, *die erstens mit der Bereitstellung einer Institution sowie zweitens mit der Nutzung dieser Institution verbunden sind*. Zwischen den beiden Kostenkategorien besteht grundsätzlich eine substitutive Beziehung.

Zur ersten Kategorie zählen insbesondere alle Kosten der Bereitstellung und Sicherung kollektiver Institutionen. Es handelt sich dabei im ökonomischen Kontext vor allem um Kosten öffentlicher Entscheidungen, der Sicherung von Koordinationsmechanismen im privaten und öffentlichen Sektor (zum Beispiel Vertragsrecht, Gesetze) etc. Zum zweiten Typ zählen insbesondere die Kosten der direkten Nutzung von Institutionen wie des Marktes, der Unternehmung, öffentlicher Abstimmungsmechanismen etc.

*4.1.3.3 Prinzipal-Agent-Theorie und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz*

Die bisherigen Ausführungen zum Kriterium der Transaktionseffizienz erscheinen sehr abstrakt und gleichzeitig sehr ambitioniert: Der notwendige Informationsaufwand übersteigt sehr schnell die Verarbeitungs-

<sup>102</sup> Als Nettowohlfahrt wird dabei der Nutzen aus der institutionellen Alternative abzüglich der Kosten für Produktion und Transaktion definiert.

### *Kriterien für institutional choice*

kapazität der Entscheidungsträger (oder Berater). Unter diesen Umständen erscheint es angezeigt, zwei weitere Theorien einzuführen, die (mit Abstrichen) als Interpretationen der Transaktionseffizienzansatzes gelten können und weit konkretere Anhaltspunkte für die Analyse spezieller Fragestellungen liefern: die *Prinzipal-Agent-Theorie* und das *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz*. Diese Ansätze liefern wichtige Richtlinien für die späteren Fallstudien.

Die *Prinzipal-Agent-Theorie* geht davon aus, dass der Staat keinen monolithischen Block darstellt, sondern aus einem vielfältigen Beziehungsgeflecht besteht, in dem meist hierarchisch Aufgaben an untergeordnete Stellen delegiert werden, die schliesslich die konkreten Arbeiten ausführen. Unter welchen Umständen diese Delegation der Erledigung von Aufgaben besser oder schlechter funktioniert, problematisiert die Prinzipal-Agent-Theorie.

Beispielsweise erlässt das Land (der Prinzipal) ein Gesetz, welches die Gemeinden (die Agenten) zu vollziehen haben. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Agent (die Gemeinden) *Eigeninteressen* verfolgen kann. Insbesondere wird die Prinzipal-Agent-Beziehung dann zu einem *Prinzipal-Agent-Problem*, wenn etwa der Prinzipal (das Land) die Finanzierung zu übernehmen hat und dabei von der Sorgfalt und dem Einsatz des Agenten (den Gemeinden) abhängig ist, ohne diese Grössen genau kontrollieren zu können. Deswegen wird der Prinzipal ein gewisses Misstrauen an den Tag legen (müssen).

Insofern problematisiert die Prinzipal-Agent-Theorie das institutionelle Auseinanderklaffen von Entscheidung über eine Aktivität einerseits und Finanzierung derselben andererseits. Wenn die *Kongruenz* zwischen Entscheidungskompetenz und Finanzierungsverpflichtung nicht eingehalten wird, so ist bei eigennützigem Verhalten des Agenten ein optimales Ergebnis nicht zu erwarten. Der Prinzipal kann nun versuchen, mit verschiedenen Anreizen (etwa Beteiligung am Gewinn) das Verhalten des Agenten in die von ihm gewünschte Richtung zu lenken.<sup>103</sup>

Das *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz* schlägt in eine ähnliche Kerbe. Es stammt aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus und fordert, dass der Kreis der Nutzer mit dem Kreis der Financiers und

<sup>103</sup> Im Fall des Handelsvertreters gewährt der Geschäftsherr etwa Provisionen oder eine Gewinnbeteiligung.

dem Kreis der Entscheider räumlich (und zeitlich) möglichst zusammenfallen soll. Wenn für bestimmte staatliche Aufgaben dementsprechende Einheiten geschaffen sind, so steht zu erwarten, dass optimale Allokationsentscheidungen getroffen werden.

Beide Ansätze, die *Prinzipal-Agent-Theorie* und das *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz*, geben Anhaltspunkte, wie sich die institutionelle Struktur, mit der die Bereitstellung staatlicher Aufgaben organisiert wird, verbessern lässt. Die Theorien lenken quasi das Augenmerk des Ökonomen auf institutionelle Reibungsverluste, die in dieser Höhe nicht unbedingt notwendig sein mögen. Insofern können die beiden Ansätze als Konkretisierung der allgemeinen Forderung nach Transaktionseffizienz gelten. Sie werden in den Fallstudien mehrfach praktische Anwendung finden.

#### *4.1.3.4 Institutionenwandel als Reaktion auf veränderte ökonomische Restriktionen*

Es liegt auf der Hand, dass Institutionen keine unveränderlichen Größen darstellen, sondern im Lauf der Zeit einem Wandel unterliegen (müssen). Dies gilt natürlich in besonderem Mass für nachgeordnete Institutionen, die flexibler an veränderte Umweltbedingungen angepasst werden können. Primäre Institutionen werden demgegenüber selten in Frage gestellt: Hierzu müssen die gesellschaftlichen Umwälzungen massiver sein (zum Beispiel Revolution).

Auf die (nachgeordneten) Institutionen wird insbesondere dann ein Anpassungsdruck ausgeübt, wenn externe Einflüsse sich rasch verändern (zum Beispiel Globalisierung). Dieser externe Druck führt dazu, dass bestimmte Regelungen (zum Beispiel Arbeitsrecht) von den Individuen nicht mehr einfach hingenommen, sondern hinterfragt und womöglich verletzt werden. Jede Nichtbefolgung schwächt ihrerseits die Institution. Je nach Ausgestaltung und Güte der Rückkoppelungsschleifen wird den Entscheidungsträgern signalisiert, dass die Institution ihre grundlegenden Funktionen nicht mehr ausreichend erfüllt und damit reformbedürftig geworden ist.

Alte Institutionen werden dennoch nicht so leicht ausgetauscht, weil die Fähigkeit neuer Institutionen, Unsicherheit zu reduzieren, selbst als Unsicherheit erfahren wird. Insgesamt folgt daraus, dass jede in die Zukunft wirkende Gegenwartsentscheidung über zeitstabile institutio-

## *Das Sozialwesen*

nelle Regelbindungen durch Vergangenheitsentscheidungen begrenzt wird und damit Pfade der historischen Entwicklung entstehen.

### 4.1.4 Abriss des Untersuchungsdesigns für die Fallstudien

Am Schluss sollen die Schritte, denen die Fallstudien in ihrem Aufbau folgen, noch einmal zusammengestellt werden:

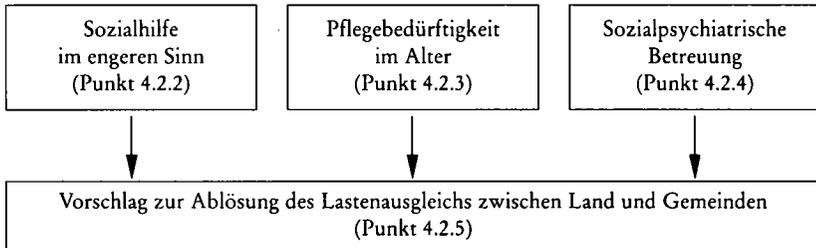
- 1) Aus den Teilwissenschaften Sozialökonomik, Bildungsökonomik beziehungsweise Gesundheitsökonomik wird die Diskussion über Marktversagen und die daraus abgeleitete Notwendigkeit von Staats- eingriffen nachgezeichnet.
- 2) Das derzeit geltende institutionelle Arrangement dieses Bereiches gilt es zu erheben. Die Grobanalyse aus Kapitel 3 dient hier als erster Anhaltspunkt.
- 3) Die Erhebung aus (1) und (2) wird anhand des Kriteriums der Trans- aktionseffizienz, das insbesondere im Sinn der Prinzipal-Agent- Theorie und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz interpretiert wird, auf eventuell vorhandene Schwachstellen untersucht.
- 4) Es werden in der Folge alternative institutionelle Arrangements erar- beitet, die ebenfalls anhand der Kriterien aus (3) zu messen sind. Diese Alternativen sollten nicht allzu weit vom geltenden Arrange- ment entfernt sein, um die Chancen für eine Umsetzung nicht von vornherein zu erschweren. Soweit dies möglich ist, resultiert daraus eine Reihung denkbarer Alternativen.
- 5) Die Alternativen erfahren parallel eine Beurteilung nach dem Krite- rium der politischen Opportunität. Potentiell mehrheitsfähige Vari- anten überstehen diesen Ausleseprozess.

## 4.2 *Das Sozialwesen*

### 4.2.1 Übersicht

Untersuchungsgegenstand der ersten Fallstudie ist das *Sozialwesen*, bestehend aus allen sozialen Institutionen, die der Lebensbewältigung dienen und gemäss dem Sozialhilfegesetz beziehungsweise dem Jugend- gesetz von den Gebietskörperschaften gesteuert, finanziert oder zumin-

Abbildung 4.2: Abriss der Schwerpunktuntersuchung Sozialwesen und Jugendförderung



dest subventioniert werden.<sup>104</sup> Das soziale Versorgungsnetz besteht aus einer Reihe von verschiedenen Organisationen und Institutionen, deren Koordination der Regierung obliegt. Letztere nimmt allerdings neben der Koordinierungsfunktion in gewissen Bereichen lediglich die Gewährleistungsfunktion wahr. Als Produzenten können neben Ämtern (zum Beispiel Amt für Soziale Dienste) auch private Einrichtungen, Vereine, Genossenschaften oder Stiftungen auftreten (zum Beispiel Verein für Betreutes Wohnen, Genossenschaft für pflegerische und sozialpsychiatrische Betreuung, Stiftung für das Alter).

Gerade mit den letzten Ausführungen wird umrissen, welche Fragestellungen konkret in diesem Abschnitt interessieren: Es wird das ökonomische Instrumentarium (insbesondere die Neue Institutionenökonomik, siehe Kapitel 4.1) herangezogen, um zum einen jeweils den Status quo einer Problembewältigung zu beurteilen und um zum anderen theoretisch fundierte Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

Abbildung 4.2 liefert einen Abriss der Untersuchung: Den Ausgangspunkt bildet in Punkt 4.2.2 die *Sozialhilfe im engeren Sinn* (Geld- und Beratungsleistungen an Hilfsbedürftige). Die Bewältigung der *Pflegebedürftigkeit im Alter* erfordert zunehmende organisatorische und finanzielle Anstrengungen und wird deshalb in Punkt 4.2.3 eingehend erörtert. Punkt 4.2.4 widmet sich der *sozialpsychiatrischen Betreuung* von Liechtensteiner Bewohnern (im Aus- beziehungsweise Inland).

<sup>104</sup> Die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung bleiben ausgeklammert.

## *Sozialhilfe im engeren Sinn*

Die Finanzierung des Liechtensteiner Systems der sozialen Einrichtungen teilen sich Land und Gemeinden im sogenannten *Lastenausgleich*. Dieser Lastenausgleich weist aus ökonomischer Perspektive einige Schwächen auf, insbesondere verwischt er die Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeiten. Die in den Punkten 4.2.2 bis 4.2.4 gemachten Ausführungen münden deshalb in Punkt 4.2.5 in einen Vorschlag, wie dieser Lastenausgleich durch eine eindeutige Zuordnung von Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung abgelöst werden könnte (siehe Abbildung 4.2).

### 4.2.2 Sozialhilfe (im engeren Sinn)

Bei der Sozialhilfe im engeren Sinn handelt es sich um Geld- und Beratungsleistungen für Hilfsbedürftige, die in wirtschaftliche Not geraten sind. "Unterhalb" der Sozialversicherung und anderer Versorgungssysteme bildet die Sozialhilfe das letzte soziale Netz im Wohlfahrtsstaat. Aus der zutiefst sozialpolitischen Bedeutung der Sozialhilfe könnte man schliessen, dass diese einer ökonomischen Analyse nicht zugänglich sei. Hier soll das Gegenteil bewiesen werden. In den folgenden Ausführungen wird versucht, die Sozialhilfe mit Hilfe des ökonomischen Instrumentariums zu durchleuchten, ohne die sozialpolitische Funktion dieser Institution in Frage zu stellen.

Punkt 4.2.2.1 beleuchtet kurz die Geschichte der Armenfürsorge in Liechtenstein. In Punkt 4.2.2.2 werden Steuerungsprobleme im Sozialhilfebereich aus ökonomischer Sicht aufgezeigt. Aus der föderalismus-theoretischen Zuordnung dieser Aufgabe (Punkt 4.2.2.3) resultiert ein Vorschlag für eine institutionelle Reform des Sozialhilferechts (Punkt 4.2.2.4).

#### *4.2.2.1 Zur Geschichte der Armenfürsorge in Liechtenstein*

Die *Caritas*, soweit sie nicht von Privatpersonen betrieben wurde, übernahm in Liechtenstein traditionell kirchliche Einrichtungen (Klöster). Eine staatliche Sozialfürsorge setzte erst spät ein. Im Zug der industriellen Revolution geriet das soziale Gefüge aus dem Gleichgewicht (vgl. Biedermann 1991, S. 166). Insbesondere wurden die dörflich-genossenschaftlichen Strukturen aufgeweicht. Die staatlichen Armengesetze

### *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

(1865: Gesetz über die ärztliche Behandlung von Armen, 1869: Armen-gesetz) sind als Reaktion auf diese Entwicklung anzusehen.

Die Regelungen, die mit dem Armengesetz von 1869 getroffen wurden, beschränkten sich jedoch im wesentlichen auf die Klärung der Frage, wer wo auf Kosten seiner Heimatgemeinde in ein Armenhaus (Mauren, Eschen, Schaan, Vaduz, Triesen) durfte oder musste. Die Armenhäuser waren damals die einzigen (kommunalen) Wohlfahrtseinrichtungen.

Die Versorgung sozial Bedürftiger hing also lange Zeit von der finanziellen Lage der Gemeinden ab. Da die Gemeinden selbst kaum über nennenswerte Einnahmen verfügten, versuchten sie, dieser finanziellen Belastung durch Abschiebung der Hilfsbedürftigen zu entkommen. Ende des letzten Jahrhunderts wurde zudem die Auswanderung von Armen nach Übersee von den Gemeinden gefördert.<sup>105</sup>

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg stieg die Sensibilität der Bevölkerung für soziale Themen und demnach auch die Bereitschaft, eine grundsätzliche Neuregelung durchzuführen. Es wurde eine landesweit zuständige Amtsstelle gefordert, die als Anlaufstelle für sozial Bedürftige gedacht war und die für die Koordination der Behandlung und Unterstützung dieser Personen zuständig sein sollte. Zusätzlich sollte eine Abschaffung des Bürgerortsprinzips (Trägerschaft in bezug auf Fürsorgekosten der Bürger lag bei der Bürgergemeinde) diskutiert werden.

Das Sozialhilfegesetz aus dem Jahr 1965<sup>106</sup> bewirkte dementsprechend sowohl den Aufbau eines eigenen Fürsorgeamts als auch ein Abgehen vom Heimatgemeindeprinzip (Bürgergemeinde trägt Verantwortung) zum Wohnortgemeindeprinzip (Wohngemeinde trägt Verantwortung). Für die daraus entstehenden Ausgaben wurde eine Kostenteilung zwischen der jeweiligen Gemeinde und dem Land Liechtenstein festgesetzt. Des Weiteren wurde beschlossen, dass bedürftige Landesbürger, die ihren Wohnsitz im Ausland haben, betreffend der Ausrichtung von Fürsorgeleistungen dem Fürsorgeamt unterstellt wurden.

<sup>105</sup> Sogar in den fünfziger Jahren dieses Jahrhunderts wurde einer Frau noch ein Gemeindebeitrag bezahlt, wenn sie einen Ausländer heiratete und nicht mehr in der Gemeinde wohnhaft blieb (vgl. Vogt 1991, S. 74).

<sup>106</sup> Inzwischen wurde dieses durch ein neues Sozialhilfegesetz aus dem Jahr 1984 abgelöst.

## *Sozialhilfe im engeren Sinn*

### *4.2.2.2 Steuerungsprobleme bei der Gewährung von Sozialhilfe*

Die Gewährung der Sozialhilfe im engeren Sinn erfolgt in einer "Gratwanderung" zwischen sozial- und finanzpolitischen Erfordernissen. Dieses zentrale Steuerungsproblem wird in den folgenden Ausführungen skizziert.

#### *4.2.2.2.1 Ursachen und Folgen unbestimmter Rechtsbegriffe im Sozialhilferecht*

Die Gewährung von Sozialhilfe erfolgt nach den Bestimmungen des SHG aus dem Jahr 1984.<sup>107</sup> Das Sozialhilferecht liefert jedoch nur recht allgemeine, *ex post* schwer kontrollierbare Vorgaben für die konkreten Entscheidungen, die von den Sachbearbeitern des Sozialamts getroffen werden müssen. Beispielhaft seien die Formulierungen des Art. 14 Abs. 1 SHG über das Ausmass der Sozialhilfe zitiert: "Das Ausmass der Sozialhilfe ist im Einzelfall unter Berücksichtigung des zumutbaren Einsatzes der eigenen Kräfte und Mittel zu bestimmen." In Abs. 2 wird erläutert: "Beim Einsatz der eigenen Kräfte ist auf die persönlichen Verhältnisse des Hilfesuchenden, insbesondere auf den Gesundheitszustand, das Lebensalter, die berufliche Eignung und Vorbildung, die geordnete Erziehung der Kinder, die Führung eines Haushalts und die Pflege von Angehörigen Bedacht zu nehmen."

Diese Unbestimmtheit trifft im übrigen auch auf die Sozialhilfeverordnung zu, die Ausmass und Formen der (hoheitlichen) Sozialhilfe näher umreisst. In Art. 19 Abs. 1 der Verordnung zum SHG<sup>108</sup> wird ausgeführt: "Die Hilfe soll nicht in schematischer Weise nach einem festen Tarif bemessen, sondern an die örtlichen und individuellen Verhältnisse angepasst werden. Dabei ist besonders Rücksicht zu nehmen auf die Situation des Hilfsbedürftigen, die Grösse und Gliederung der Familie, die Einkommensverhältnisse und Einkommensmöglichkeiten sowie die voraussichtliche Dauer der Bedürftigkeit."

Diese Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe resultiert aus der zentralen Funktion der Sozialhilfe: Sie bildet das letzte soziale Netz, in dem Individuen aufgefangen werden sollen, die aus anderen Sicherungs-

<sup>107</sup> Sozialhilfegesetz vom 15. November 1984, LGBl Nr. 17/1984.

<sup>108</sup> Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 7. April 1987, LGBl Nr. 18/1987.

systemen – etwa der Sozialversicherung – keine Leistungen (mehr) empfangen können. Menschen mit äusserst unterschiedlichen Anliegen und Problemen suchen um Unterstützung an. Auf die Vielgestaltigkeit von Problemlagen, die kaum kategorisiert werden können, reagiert das Sozialhilferecht mit sehr offenen Formulierungen: “Die Sozialhilfe hat sich nach den Bedürfnissen des Einzelfalles zu richten.” (Art. 2 Abs. 1 SHG)<sup>109</sup>

Einzelfallorientierungen kollidieren mit der – aus der Perspektive der Finanzkontrolle – wünschenswerten Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen. Auch wenn im Art. 20 der Verordnung zum SHG die Richtsätze, nach denen die Sozialhilfe bemessen werden soll, penibel aufgelistet und limitiert werden, so ist über solche Richtlinien das Grunddilemma nicht zu lösen. Das Sozialhilferecht erteilt quasi eine “Generalabsolution”; fast jede Ausgabe lässt sich mit den obigen Formulierungen rechtfertigen.

Um es auf den Punkt zu bringen: Diese unterschiedlich auslegbaren, also “dehnbaren” Formulierungen des SHG (wie übrigens aller Landes-SHG in Österreich auch) haben einerseits aus *sozialpolitischer* Perspektive den grossen Vorteil, dass auf höchst individuelle Problemlagen der Hilfsbedürftigen entsprechend massgeschneidert reagiert werden kann. Andererseits bringt dies den gravierenden Nachteil mit sich, dass aus *finanzpolitischer* Perspektive ein übermässiges Ausgabeverhalten der Vollzugsbehörde nicht geahndet werden kann, weil sich beinahe jede Unterstützung als sozialhilferechtlich konform auslegen lässt.

*Im Spannungsfeld der sozialpolitischen auf der einen Seite und der finanzpolitischen Rahmenbedingungen auf der anderen Seite vollführt die Sozialhilfeverwaltung eine Gratwanderung, um den konträren Ansprüchen einigermassen gerecht zu werden. In einer Vollzugsmaterie, die notwendigerweise einen grossen Gestaltungsspielraum zulassen muss, hängt es jedenfalls stark von den handelnden Personen ab, welchem Druck von aussen stärker nachgegeben wird.*

Das Prinzipal-Agent-Problem zwischen Financier (Land, Gemeinden) und vollziehender Stelle kann unseres Erachtens im Bereich der persönlichen und wirtschaftlichen Sozialhilfe *nicht* aus der Welt geschafft werden.

<sup>109</sup> Das Amt für Soziale Dienste kann sogar prophylaktisch tätig werden: “Sozialhilfe ist auch vorbeugend zu gewähren. Sie hat auf die Erhaltung und Wiederherstellung gesunder familiärer und sozialer Verhältnisse Bedacht zu nehmen.” (Art. 2 Abs. 2 SHG)

## Sozialhilfe im engeren Sinn

### 4.2.2.2 Anmerkungen zur konkreten Ausgestaltung des Sozialhilfegesetzes

Nach Art. 3 Abs. 1 SHG steht hilfsbedürftigen Landesbürgern Sozialhilfe zu. Aus dieser Formulierung geht eine Tatsache nicht eindeutig hervor, nämlich dass auch Landesbürger, die im Ausland leben, Anspruch auf Sozialhilfe erheben können. Darüber hinaus erhalten auch Hilfsbedürftige, die nicht Landesbürger sind, Sozialhilfe (Art. 3 Abs. 2 SHG).

Art. 5 SHG definiert die Arten der Sozialhilfe. Neben der aus anderen SHG bekannten Aufzählung von Hilfsbedürftigen erstaunen zwei Arten, nämlich die Beschaffung von Unterkunft (lit. b) und die Vermittlung von Arbeit (lit. c). Diese Aufgaben gehören in Österreich nicht zum Aufgabengebiet der Sozialhilfeverwaltung.

Das SHG gliedert in Art. 6 die Leistungen grundsätzlich in drei *Formen*: die persönliche Hilfe, die wirtschaftliche Hilfe und gerichtliche Massnahmen. Die *gerichtlichen Massnahmen* dienen dazu, Zwangsmassnahmen (etwa Einweisung in eine Klinik), die im Interesse des Hilfsbedürftigen liegen, aber von diesem nicht akzeptiert werden, im Rahmen eines kontrollierten Verfahrens durchsetzen zu können (Art. 11 bis 13 SHG).

Mit *persönlicher Hilfe* ist das Anrecht des Hilfsbedürftigen auf Beratung und Betreuung angesprochen. Diese *Sachleistung* wird vom Amt für Soziale Dienste oder von einer Einrichtung, der diese Aufgabe übertragen wurde, erbracht (Art. 7 SHG).

Im Gegensatz zur persönlichen handelt es sich bei der *wirtschaftlichen Hilfe* um *Geldleistungen*. Damit soll das soziale Existenzminimum gewährleistet werden. Die Trennlinie zwischen den beiden Hilfsformen kann nicht eindeutig gezogen werden: Mit jeder Gewährung wirtschaftlicher Hilfe geht auch eine Beratungsleistung, also persönliche Hilfe, einher.

Im III. Hauptstück des SHG wird auf die Organisation eingegangen. Mit der Durchführung des Gesetzes sind insbesondere die Fürsorgekommissionen der Gemeinden und das Fürsorgeamt betraut (Art. 19 SHG). Überraschenderweise obliegt den Fürsorgekommissionen der Gemeinden die Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe (Art. 20 lit. a SHG), während das Fürsorgeamt bei der wirtschaftlichen Hilfe und deren Kostenrückerstattung lediglich mitwirkt (Art. 21 lit. b SHG).

Dies erstaunt insofern, als etwa in Österreich die Gemeinden zwar in das Verfahren der Sozialhilfegewährung eingeschaltet werden (in den

Bundesländern unterschiedlich geregelt), jedoch in keinem Fall als hauptverantwortliche Organe fungieren. *De facto* wickelt denn auch das (liechtensteinische) Amt für Soziale Dienste (vormals Fürsorgeamt) das Sozialhilfeverfahren ab und gewährt die entsprechenden Geldleistungen.

Lediglich im nachhinein lässt sich das Amt die getroffenen Entscheidungen von den Fürsorgekommissionen der Gemeinden "absegnen". Die Durchsicht der Rechenschaftsberichte des Amtes für Soziale Dienste zeigt, dass kaum ein Fall von den Kommissionen zurückgewiesen wird und nur wenige abgeändert werden.

Im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe klaffen also formale Zuständigkeiten und tatsächliche (faktische) Vollzugskompetenzen auseinander. Aus sozialpolitischer Perspektive stellt sich überhaupt die Frage, warum Gemeinden mit eng verflochtenen sozialen Beziehungen (jeder kennt jeden) in den Vollzug der heiklen Gewährung wirtschaftlicher Sozialhilfe einbezogen werden sollten.

Anders als bei der wirtschaftlichen Hilfe obliegt bei der persönlichen Hilfe (Beratung, Betreuung) dem Fürsorgeamt die Durchführung (Art. 21 lit. a SHG). Aber auch in diesem Bereich sieht das Gesetz vor, dass die Gemeinden mitwirken (Art. 20 lit. d SHG), ein an sich löbliches Ansinnen, das aber wohl kaum in die Realität umgesetzt werden kann.

Dem Fürsorgeamt fällt hingegen zur Gänze die Sozialhilfe für hilfsbedürftige Landesbürger zu, die sich im Ausland aufhalten oder ihren Wohnsitz im Ausland haben (Art. 21 lit. d SHG). Dies erstreckt sich darauf, dass hilfsbedürftige Liechtensteiner, die nach Liechtenstein zurückkehren oder heimgeschafft werden (wenn sie in Liechtenstein noch keinen Wohnsitz haben), vom Fürsorgeamt wirtschaftliche Hilfe erhalten (Art. 21 lit. e SHG).

#### *4.2.2.2.3 Zur Entwicklung der Sozialhilfeausgaben*

Nach diesen Bemerkungen zu Sozialhilferecht und -organisation erscheint es angebracht, die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben nachzuvollziehen. Tabelle 4.1 zeigt diese für die Jahre von 1986 bis 1994. Die Ausgaben gliedern sich dabei in drei Teile: die wirtschaftliche Hilfe, die persönliche Hilfe und die Förderungsbeiträge.

Die ausbezahlten Geldleistungen der *wirtschaftlichen Hilfe* stiegen von 803 242 CHF im Jahr 1986 auf 2.75 Mio. CHF im Jahr 1994 an, also auf gut das Dreifache des Ausgangswertes. Die Einnahmen (Rückzah-

### *Sozialhilfe im engeren Sinn*

lungen) bewegen sich in relativ bescheidenem Rahmen und vermögen den Nettoaufwand lediglich auf 2.59 Mio. CHF im Jahr 1994 zu drücken.

Was die Unterteilung der wirtschaftlichen Hilfe anlangt, so sind viele der Positionen nicht eindeutig voneinander zu trennen: Hilfe für einen Familienvater, der aufgrund übermässigen Alkoholkonsums seine Familie nicht mehr erhalten kann, könnte in mehrere Kategorien eingeteilt werden (Hilfe für Alkoholiker, Familienhilfe etc.). Aufgrund dieser Mehrfachdiagnosen bleibt es "Geschmackssache", welche Kategorie der Sachbearbeiter bei der Zuordnung wählt. In der Analyse bilden somit die Erwachsenen- und Familienhilfe und die sonstigen Hilfskategorien, die vorsorglich bereits zusammengefasst wurden, einen Block.

Von 1991 auf 1992 und noch einmal von 1993 auf 1994 sind diese Ausgabenpositionen sprunghaft angestiegen. Für das Jahr 1992 rechtfertigt sich das Amt für Soziale Dienste folgendermassen: "Die Steigerung der Gesamtaufwendungen ist insbesondere durch die höhere Anzahl von Klienten mit Einkommen unter dem Existenzminimum, durch massiv höhere Auszahlungen an von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuerte Arbeitslose [...] begründet." (Rechenschaftsbericht 1992, S. 23). Für 1994 lautet die Begründung: "Die Zahl der vom Amt betreuten Alleinerziehenden, die ein Einkommen unter dem Existenzminimum beziehen, hat stark zugenommen." Daneben wird auf die ansteigende Zahl von Langzeitarbeitslosen verwiesen (Rechenschaftsbericht 1994, S. 9).

In der ausgewiesenen Höhe recht verlässlich stellen sich die Leistungen für Liechtensteiner im Ausland dar. Diese bewegen sich auf einem Niveau von gut 100 000 CHF pro Jahr. Des weiteren sind die Krankenkassenprämien, die Altershilfe und die Hilfe für ausländische Verunfallte und Kranke gegenüber anderen Ausgabenkategorien eindeutig abgegrenzt. In den letzten Jahren wurden in Liechtenstein bosnische Kriegsflüchtlinge aufgenommen, die im Jahr 1995 einen erheblichen Ausgabenbetrag verursacht haben (1.89 Mio. CHF für private und Regierungsflüchtlinge).

Da an sich die *persönliche* Hilfe in Form von Beratung und Betreuung durch die Mitarbeiter des Amtes geleistet wird, sind Ausgaben für die persönliche Hilfe schwer zu interpretieren. In diesem Zusammenhang sollte überlegt werden, dieses Ausgabenkonto auf Drogenprophylaxe (diese Verwendung dominiert in den letzten Jahren) umzubenennen.

Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein

Tabelle 4.1: Ausgaben gemäss Sozialhilfegesetz (1986–1995)

	1986	1987	1988	1989
<b>Wirtschaftliche Hilfe</b>				
– Erwachsenen-, Familienhilfe	314 755	387 602	389 586	453 332
– Liechtensteiner im Ausland	83 017	79 363	101 043	113 602
– Krankenkassenprämien	83 649	6 114	16 768	13 841
– Altershilfe	100 981	97 394	82 941	105 067
– Hilfe für ausländ. Verunfallte	17 274	6 361	9 605	5 371
– Hilfe für private Flüchtlinge				
– Sonstige Hilfskategorien	203 566	129 152	153 628	82 621
<b>Total wirtschaftliche Hilfe</b>	<b>803 242</b>	<b>705 986</b>	<b>753 572</b>	<b>773 835</b>
Rückzahlungen	77 433	94 690	72 843	133 900
<b>Netto wirtschaftliche Hilfe</b>	<b>725 808</b>	<b>611 296</b>	<b>680 729</b>	<b>639 934</b>
<b>Persönliche Hilfe</b>				
– Freiwillige Helfer		8 514	4 516	12 062
– Beratung/Therapie		62 803	62 200	489
– Drogenprophylaxe				
– Altersarbeit		2 645	29 081	52 884
<b>Total persönliche Hilfe</b>	<b>0</b>	<b>73 962</b>	<b>95 797</b>	<b>65 435</b>
<b>Förderungsbeiträge</b>				
– Therapeutische Wohngem.				175 000
– INFRA				
– Frauenhaus				
– Notschlafstelle Schaan				
– LBZ Eschen			54 495	60 877
– LBZ Triesen			122 088	242 775
– Betagtenwohnheim Vaduz				
– Wohnheim Resch				
– APH Balzers				
– Mobiles sozialpsych. Team				
– Ambulante Altershilfe				52 884
<b>Total Förderungsbeiträge</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>176 583</b>	<b>531 536</b>
<b>Total</b>	<b>1725 808</b>	<b>685 258</b>	<b>953 109</b>	<b>1 236 905</b>

Die *Förderungsbeiträge* bewegen sich seit 1990 etwa auf dem selben Niveau.<sup>110</sup> Dies, obwohl die geförderten Organisationen an Zahl zugenommen haben. Neben den Alters- und Pflegeheimen werden “Traban-

<sup>110</sup> Während bis 1990 die Defizitabgeltung der Altenheime von diesen direkt mit den Financiers Land und Gemeinden verrechnet wurde, läuft dieser Prozess seit 1991 über das Sozialhilfekonto.

## Sozialhilfe im engeren Sinn

Fortsetzung Tabelle 4.1

1990	1991	1992	1993	1994	1995
549 375	532 435	837 495	814 191	974 333	
99 345	117 606	81 305	173 714	125 386	
25 032	12 004	6 749	26 761	88 487	
96 947	54 586	17 229	2 648	0	
1 267	8 466	126 162	3 681	5 885	
			77 492	533 680	1 890 000
182 034	262 407	484 618	637 592	1 022 937	
954 001	987 504	1 553 557	1 736 080	2 750 708	
84 548	106 832	19 677	101 797	162 259	
869 453	880 672	1 533 881	1 634 282	2 588 449	0
6 021		12 628	5 000	11 620	
36 836		5 239	5 000	3 868	
		44 086	60 429	85 568	
42 857	20 533	61 953	70 429	101 056	0
260 000	280 000	300 000	300 000	200 000	
35 000	40 000	39 000	64 000	68 000	
	250 000	120 000	250 000	250 000	
	30 000	50 000	100 000	100 000	
332 540	175 000	438 779	193 402	300 000	
696 052	858 026	503 927	880 975	500 000	
498 429	478 429	351 824	358 892	265 787	
				140 000	
				150 000	
				50 000	
119 642	142 642	252 981	273 011	238 786	
1 941 663	2 254 097	2 056 511	2 420 280	2 262 573	0
2 853 973	3 155 302	3 652 344	4 124 991	4 952 078	0

Quelle: Rechenschaftsberichte des Amtes für Soziale Dienste, Beträge in CHF.

ten" des Amtes für Soziale Dienste gefördert (TWG, MST, Notschlafstelle).<sup>111</sup> Dazu kommt noch die Informationsstelle für Frauenangelegenheiten (INFRA) und das Frauenhaus.

<sup>111</sup> Diese Institutionen erbringen Dienstleistungen, die weit über die Sozialhilfe im engeren Sinn hinausgehen. Sie werden (samt Förderungsbeiträgen des Landes) in den entsprechenden Abschnitten dieser Arbeit eingehend diskutiert.

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

*Tabelle 4.2: Die Auswirkungen der Mietkosten auf die Höhe der Sozialhilfe*

Erhebung vom 1. März 1994	Unterkunftsgrösse in Zimmern					Haus	Total
	1-1.5	2-2.5	3-3.5	4-4.5	> 4.5		
Anzahl Fälle	19	11	30	23	4	5	92
Haushaltsgrösse	1.0	1.5	2.1	3.7	4.5	3.2	2.4
<i>Miete pro Monat</i>	525	780	1 060	1 395	1 560	950	1016
Lebensunterhaltungskosten/Monat	670	770	1 015	1 415	1 680	1 310	1 059
Existenzminimum pro Monat	1 650	2 190	2 755	3 745	4 160	3 385	2 802
Gesamteinkommen pro Monat	305	1 235	1 370	2 455	2 775	2 050	1 503
<i>Sozialhilfe pro Monat</i>	1 345	955	1 385	1 290	1 385	1 335	1 299
Miete in % des Einkommens	172	63	77	57	56	46	68
Miete in % des Existenzminimums	32	36	38	37	38	28	36
Miete in % der Sozialhilfe	39	82	77	108	113	71	78

Erhebung vom 5. Jänner 1996	1-1.5	2-2.5	3-3.5	4-4.5	> 4.5	Haus	Total
Anzahl Fälle	20	4	18	19	1	7	69
Haushaltsgrösse	1.2	1.5	2.6	3.5	3.0	3.9	2.5
<i>Miete pro Monat</i>	516	919	1 248	1 404	1 650	1 222	1 063
Lebensunterhaltungskosten/Monat	733	835	1 157	1 382	1 266	1 471	1 111
Existenzminimum pro Monat	1 787	2 302	3 071	3 764	3 931	3 800	2 931
Gesamteinkommen pro Monat	551	731	1 886	2 457	3 477	1 901	1 614
<i>Sozialhilfe pro Monat</i>	1 236	1 571	1 185	1 307	454	1 899	1 317
Miete in % des Einkommens	94	126	66	57	47	64	66
Miete in % des Existenzminimums	29	40	41	37	42	32	36
Miete in % der Sozialhilfe	42	58	105	107	363	64	81

Zusammenfassung der Erhebungen	1-1.5	2-2.5	3-3.5	4-4.5	> 4.5	Haus	Total
Anzahl Fälle	39	15	48	42	5	12	161
Haushaltsgrösse	1.1	1.5	2.4	3.6	3.8	3.5	2.4
<i>Miete pro Monat</i>	520	849	1 154	1 399	1 605	1 086	1 045
Lebensunterhaltungskosten/Monat	701	803	1 086	1 398	1 473	1 391	1 083
Existenzminimum pro Monat	1 719	2 246	2 913	3 754	4 046	3 593	2 867
Gesamteinkommen pro Monat	428	983	1 628	2 456	3 126	1 975	1 566
<i>Sozialhilfe pro Monat</i>	1 291	1 263	1 285	1 298	920	1 618	1 301
Miete in % des Einkommens	121	86	71	57	51	55	67
Miete in % des Existenzminimums	30	38	40	37	40	30	36
Miete in % der Sozialhilfe	40	67	90	108	174	67	80

Quelle: Erhebungen des Amtes für Soziale Dienste.

## Sozialhilfe im engeren Sinn

### 4.2.2.2.4 Auswirkungen der Einführung einer Wohnbeihilfe

Hinter den beschriebenen Ausgabenkategorien der wirtschaftlichen Sozialhilfe verbirgt sich ein besonderes Problem: die stark steigenden Mietkosten. In die Berechnung des Existenzminimums eines Antragstellers gehen sowohl die notwendigen Lebensunterhaltskosten als auch die getätigten Mietausgaben ein. Diesem Existenzminimum werden die (niedrigen) Einnahmen des Haushalts gegenübergestellt, und daraus lässt sich die zu gewährende Sozialhilfeleistung ableiten.

Aufgrund des Nachfragedrucks sind nun im Fürstentum Liechtenstein Mietwohnungen rar. Dementsprechend sind im letzten Jahrzehnt die Mietkosten enorm in die Höhe geschossen. Dies schlägt natürlich unmittelbar auf die Höhe der Sozialhilfe durch.

Das Amt für Soziale Dienste hat diesbezüglich die Sozialhilfegewährung untersucht. Tabelle 4.2 weist die Erhebungen vom März 1994 und Jänner 1996 aus.<sup>112</sup> Die Miete pro Monat beziehungsweise die gewährte Sozialhilfe wird nach Unterkunftsgrössen aufgegliedert. Es wird ersichtlich, in welchem Verhältnis die Miete zur gewährten Sozialhilfe steht (Vergleich der kursiv gehaltenen Zeilen beziehungsweise jeweils letzte Zeile: Miete in Prozent der Sozialhilfe).

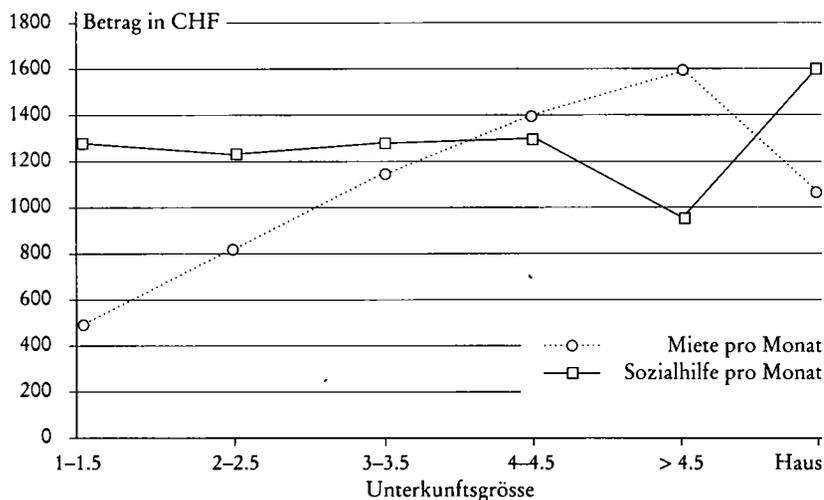
Diese Erhebungen wurden unternommen, um abzuklären, ob es durch die Einführung einer eigenständigen Wohnbeihilfe gelingen könnte, *mietkostenbedingte* Sozialhilfebezieher aus diesem Status zu befreien. Abbildung 4.3 stellt die relevanten Grössen für diese Fragestellung gegenüber: Während in kleineren Wohneinheiten (1–2.5 Zimmer) die Mietkosten nur etwa die Hälfte des Sozialhilfebezugs ausmachen, übersteigen die Mietkosten bei grösseren Wohneinheiten den Sozialhilfebezug!

Eine Wohnbeihilfe, die unter 1000 CHF im Monat angesetzt wird, reicht jedenfalls nicht aus, um *mietkostenbedingte* Sozialhilfebezieher zu blossen Wohnbeihilfebezieher zu machen. Diese würden – wenn sie darum ansuchen – nach der geltenden Regelung in Höhe der Differenz zwischen jetziger Sozialhilfe und Wohnbeihilfe weiterhin Sozialhilfe gewährt bekommen. Damit wäre das angestrebte Ziel verfehlt.

Darüber hinaus könnten weitere Kreise, die bisher keine Sozialhilfe bezogen haben (obwohl sie die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt hät-

<sup>112</sup> Um zu einer umfangreicheren Stichprobe zu kommen, wurden die beiden Erhebungen im unteren Teil der Tabelle 4.2 zusammengefasst.

Abbildung 4.3: Mietkosten und Sozialhilfe bei verschiedenen Unterkunftsgrößen



ten), nunmehr versucht sein, um eine Wohnbeihilfe anzusuchen. Die Hemmschwelle der Inanspruchnahme läge bei der Wohnbeihilfe deutlich niedriger. In diesen Fällen käme es zu einer Ausdehnung des Finanzbedarfs.

Überdies müsste zur Abwicklung natürlich eine eigene Stelle eingerichtet werden, welche die Wohnbeihilfe vergibt. Diese Stelle sollte womöglich räumlich getrennt vom Amt für Soziale Dienste angesiedelt sein. Die Vergabe der Wohnbeihilfe erfordert, da sie wohl an der wirtschaftlichen Bedürftigkeit des Antragstellers anknüpfen muss, die Offenlegung der Einkommenssituation. Demnach wird das Verfahren kaum weniger Verwaltungsaufwand und Einsichtnahme in persönliche Verhältnisse erfordern als das Sozialhilfeverfahren.

Insgesamt resultiert folgende *Einschätzung*: Eine zu niedrig angesetzte Wohnbeihilfe verfehlt das Ziel, mietkostenbedingte Sozialhilfebezieher zu Wohnbeihilfebeziehern zu machen. Womöglich würde sich der Finanzbedarf erhöhen, wenn weitere Personen, die bisher keine Sozialhilfe bezogen haben, nunmehr die neue Wohnbeihilfe beantragen.

Vielleicht wäre das angestrebte Ziel zu erreichen, wenn im Sozialhilfegesetz die Möglichkeit geschaffen würde, bei entsprechender Höhe der

### *Sozialhilfe im engeren Sinn*

Miete die *bisherige Sozialhilfe als Wohnbeihilfe zu deklarieren*. Gerade bei Unterkunftsrößen zwischen drei und fünf Zimmern (siehe Abbildung 4.3) geht ja die Sozialhilfe zur Gänze für die Begleichung der Miete auf. Das Verfahren würde im übrigen keine Änderung erfahren, die Stigmatisierung als Sozialhilfeempfänger könnte einem Teil der Bezieher erspart werden.

#### *4.2.2.3 Föderalismustheoretische Zuordnung der Sozialhilfe (im engeren Sinn)*

Die Analyse der Sozialhilfeorganisation hat bereits einige reformbedürftige Regelungen zu Tage gefördert. Bevor ein Reformvorschlag unterbreitet wird, sind grundsätzlichere Überlegungen der Föderalismustheorie angezeigt.

Welcher gebietskörperschaftlichen Ebene soll also die Sozialhilfe im engeren Sinn überantwortet werden? Die Sozialhilfe als monetärer Sozialtransfer stellt eine Leistung mit distributivem Charakter dar. Die Distributionsfunktion wird in der Föderalismustheorie tendenziell einer höheren gebietskörperschaftlichen Ebene zugeordnet (vgl. Zimmermann/Henke 1987, S. 104). Verteilungsnormen sollten von dieser formuliert und deren Erfüllung durchgesetzt werden.

Die Begründung für diese Zuordnung lautet wie folgt: Eine Organisationsform stark dezentralisierter Natur, in der untere Kollektive unabhängig voneinander verschiedene Verteilungszielsetzungen verfolgen, bereitet Schwierigkeiten. Dies wird mit möglichen Ausweichreaktionen der Bürger in Form von "Abstimmung mit den Füßen" (*voting by feet*) begründet: Arme ziehen in Kollektive, in denen hohe Geldtransfers aus Umverteilungsmotiven gewährt werden, Reiche hingegen dorthin, wo sie wenig zur Umverteilung herangezogen werden. Dies führt dazu, dass sich die Umverteilungspolitik letztlich *ad absurdum* führt und nicht mehr möglich ist.

Entscheidungen über die monetären Sozialtransfers und deren Gewährleistung sollten also eher zentralisiert werden (im Fall Liechtensteins also Landessache). Gemäss dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (siehe Punkt 4.1.3.3) wäre damit auch die Finanzierung der Transfers zu zentralisieren. Diese Überlegungen beziehen sich insbesondere auf die wirtschaftliche Hilfe, mit der ja ein Mindesteinkommensniveau gewährleistet werden soll.

#### *4.2.2.4 Vorschlag für eine institutionelle Reform*

Die bisherigen Überlegungen münden in folgenden Reformvorschlag: Demnach sollte das Land sowohl die Normenvorgabe und Steuerung der Sozialhilfe im engeren Sinn als auch deren Finanzierung übernehmen. Das Amt für Soziale Dienste zeichnet dann zur Gänze für die Vollziehung der Sozialhilfe im engeren Sinn verantwortlich. Eine solche Zentralisierung ist aus sozialpolitischer Sicht angezeigt und könnte zusätzlich zu einer Verringerung der Verwaltungskosten führen.

Die Mitwirkung der Gemeinden an der Abwicklung der Sozialhilfe (Gemeindefürsorgekommissionen) erscheint anachronistisch. Die sozialen Aktivitäten der Gemeinden sollten in andere, weniger sensible Bereiche umgeleitet werden (etwa Betreuung pflegebedürftiger Mitbürger). Dementsprechend sollen die Gemeinden auch von der Finanzierung der Sozialhilfe im engeren Sinn entlastet werden.<sup>113</sup>

Die extrem hohen Mietzinse im Fürstentum Liechtenstein schlagen unmittelbar auf die Sozialhilfegewährung durch. Die Idee einer Wohnbeihilfe, mit der ein Teil der bisherigen Klientel des Sozialamts vom Sozialhilfestatus befreit werden könnte, scheint bei näherer Analyse das angestrebte Ziel zu verfehlen. Indessen könnte im Sozialhilferecht die Möglichkeit eröffnet werden, bei entsprechender Mietkostenbelastung die bisherige Sozialhilfe als Wohnbeihilfe zu deklarieren, wodurch die Bezieher von ihrer Umgebung nicht so leicht "abgestempelt" werden können.

### **4.2.3 Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter**

Die Bewältigung von Pflegebedürftigkeit im Alter weist eine Reihe von Ausprägungen auf. Im folgenden wird eingehend untersucht, welche Steuerungsprobleme auftreten (Punkt 4.2.3:1), wie diese in Liechtenstein bisher gelöst werden (Punkt 4.2.3.2) und welche institutionellen Änderungen nach eingehender föderalismustheoretischer Analyse (Punkt 4.2.3.3) vorgeschlagen werden können (Punkt 4.2.3.4).

---

<sup>113</sup> Abtauschmöglichkeiten werden im Rahmen des Lastenausgleichs im Sozialbereich in Punkt 4.2.5 aufgezeigt.

## *Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter*

### *4.2.3.1 Steuerungsprobleme im Pflegebereich*

Das Steuerungsproblem im Bereich der Pflegebedürftigkeit im Alter gliedert sich grundsätzlich in zwei Aspekte: Zum einen geht es um die Bereitstellung der entsprechenden Leistungen im Bedarfsfall, zum anderen aber um die Finanzierung dieser Leistungen, insbesondere um die Frage, ob die Individuen Vorsorge für eventuelle Pflegekosten treffen (sollen). Daraus ergeben sich zwei grundlegende Problemkreise, die in einer Gesellschaft gelöst werden müssen: einerseits das *Allokationsproblem* (*Welche Leistung für wen?*, Punkt 4.2.3.1.2), andererseits das *Finanzierungsproblem* (*Wer kommt für die Kosten auf?*, Punkt 4.2.3.1.3). Bevor auf diese Aspekte eingegangen werden kann, erscheint es angezeigt, die Leistungscharakteristika zu skizzieren (Punkt 4.2.3.1.1).

#### *4.2.3.1.1 Charakteristika der Nachfrage nach Pflegeleistungen*

Mit Pflegebedürftigkeit im Alter ist der Umstand angesprochen, dass betagte Menschen zum einen (meist in ihrer letzten Lebensphase) körperlich und/oder geistig krank werden und deshalb einer (Kranken-) Pflege bedürfen, dass diese Menschen zum anderen aber auch ihre funktionalen Fähigkeiten, notwendige Verrichtungen (Essenszubereitung, Körperhygiene, Erledigung des Haushalts) durchzuführen, einbüßen. Der letzte Aspekt geht also über die rein medizinische Perspektive hinaus.

Was nun die *Nachfrage nach Pflegeleistungen* betrifft, so wird diese – ähnlich wie im Krankheitsfall – meist erst bei Eintritt der Pflegebedürftigkeit, dann aber *mit hoher Intensität*, vom Pflegebedürftigen beziehungsweise seinen Angehörigen geäußert. Diese Unmittelbarkeit der Nachfrageentstehung führt zu erheblichen Steuerungs- und Orientierungsproblemen, da die Betroffenen sehr oft nicht auf diese Situation vorbereitet sind (siehe auch Arbeitsgruppe 1992).

Tritt nun der Fall der Pflegebedürftigkeit ein, so *wollen* die *Pflegebedürftigen* selbst meist *im eigenen Haushalt* und – wenn möglich – *von Angehörigen betreut werden*. Für den weitaus grösseren Teil der Pflegebedürftigen wird dieser Präferenz Rechnung getragen. Die notwendige Betreuungsleistung übernehmen dabei in erster Linie Familienangehörige: „Die grosse Bedeutung *häuslicher Pflege* durch Familienangehörige entspricht nicht dem Bild, das sich zumindest Teile der Öffent-

lichkeit von der Pflegerealität unserer Zeit machen." (Thiede 1990, S. 70). Allerdings stellt die intrafamiliäre Bewältigung der Pflege mitunter eine grosse Belastung dar.<sup>114</sup>

Wenn das familiäre Auffangnetz fehlt oder nicht hält, so sind *externe Bewältigungsformen* gefordert. Die Lücke zwischen fehlender häuslicher Betreuung und stationärer Unterbringung können nachbarschaftliche Hilfsstrukturen, aber vor allem professionelle *ambulante Dienste* wie etwa die Hauskrankenpflege oder die Haushaltshilfe füllen. Dadurch wird es dem Pflegebedürftigen ermöglicht, in seiner gewohnten Umgebung zu verbleiben.

Auch in bezug auf *ambulante Dienste* kann mit Fug und Recht noch von einer – wenn auch eingeschränkten – Freiwilligkeit der Nachfrageäusserung ausgegangen werden. Wenn hingegen über stationäre Unterbringung diskutiert wird, so verschiebt sich meist die Diktion von Nachfrage auf Bedarfsermittlung. Dies deutet darauf hin, dass die stationäre Unterbringung von vielen Pflegebedürftigen nicht sonderlich geschätzt wird und dass Dritte (Sozialbürokratie, Angehörige) die stationäre Unterbringung (bei bestimmten Pflegegraden) als adäquate Betreuungsform ansehen.

Diese Bedarfsermittlung hängt natürlich damit zusammen, dass die Bereitstellung stationärer Strukturen quasi die Pflichtaufgabe im Pflegebereich darstellt, wohingegen der Aufbau und die Unterstützung ambulanter Strukturen als "Kür" interpretiert werden könnte. Wenn alle Stricke reissen, gilt es jedenfalls, eine letzte Betreuungsform, die stationäre, bereitzuhalten. Diese Haltung resultiert wohl aus dem Umstand, dass der Pflegebereich – noch immer – im Sozialhilferecht verankert ist und die Gewährung der Sozialhilfe auf dem Fürsorgeprinzip beruht (siehe vorhergehender Abschnitt).

Angesichts dessen wird es verständlich, dass die meisten Analysen zur Pflegebewältigung mit der Feststellung beziehungsweise der Prognose des *Bedarfes an stationären Einrichtungen* beginnen. Diesen Prognosen wird ein Abriss der demographischen Rahmenbedingungen

<sup>114</sup> "Drei Aspekte der Belastung wurden unterschieden: die physische und psychische Belastung der Pflegebedürftigen selbst, die ohne Hilfe Dritter i.d.R. nicht zu bewältigen ist; die physische und psychische Belastung der pflegenden Personen, die die Bewältigungsfähigkeit dieser Menschen zwar individuell unterschiedlich beansprucht, einen Teil der Pflegepersonen jedoch eindeutig überfordert; schliesslich die Belastung der Beziehungen innerhalb der Familie beziehungsweise des Haushalts-Verbandes, in dem die Pflege vollzogen wird." (Thiede 1990, S. 24)

### *Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter*

vorangestellt, worauf aus bestimmten Richtwerten der Bedarf an Pflegebeziehungsweise Altersheimbetten festgestellt beziehungsweise prognostiziert wird.<sup>115</sup>

Aus der demographischen Entwicklung (Stichwort: Überalterung der Gesellschaft) wird meist ein sprunghaft ansteigender Pflegebedarf abgeleitet. Dieser Faktor dürfte allerdings überbewertet werden: "Die Bedeutung der Änderung der demographischen Struktur auf die Zunahme der Pflegebedürftigkeit, aber auch auf die Höhe der Steigerung der Gesundheitsausgaben generell wird vielfach überschätzt." (Theurl 1995, S. 83). Dies liegt daran, dass die zunehmende Lebenserwartung auch die Morbidität<sup>116</sup> in ältere Jahrgänge verlagert: Die Menschen bleiben im Durchschnitt länger gesund und werden erst im letzten Lebensabschnitt – wie auch bisher – pflegebedürftig.<sup>117</sup>

Wie ist also die Nachfrage nach Pflegeleistungen abschliessend zu charakterisieren? Die individuelle Nachfrage nach Pflegeleistungen wird in vielen Fällen akut schlagend (zum Beispiel Krankenhausaufenthalt). Die Pflegebewältigung wird für die Betroffenen ein dringendes und intensives Problem. Die Entscheidung für eine bestimmte Betreuungsform fällt oft unter einem eklatanten Informationsdefizit über mögliche Alternativen. Die Sozialverwaltung konzentriert sich in erster Linie auf die stationären Strukturen, die in jedem Fall bereitgestellt werden müssen.

#### *4.2.3.1.2 Das Allokationsproblem in der Pflegebewältigung*

Bei der Diskussion von Nachfrageaspekten wurde bereits auf verschiedene Versorgungsleistungen Bezug genommen. Es sollte aber nicht übersehen werden, dass neben der Betreuung innerhalb der Familie, der professionellen ambulanten Betreuung und der stationären Unterbringung in Pflege- und Altenheimen vielfältige Zwischenformen wie Altenwohngemeinschaften, die teilstationäre Unterbringung usw. existieren. Auch diese Zwischenformen gilt es, als Alternativen mitzudenken.<sup>118</sup>

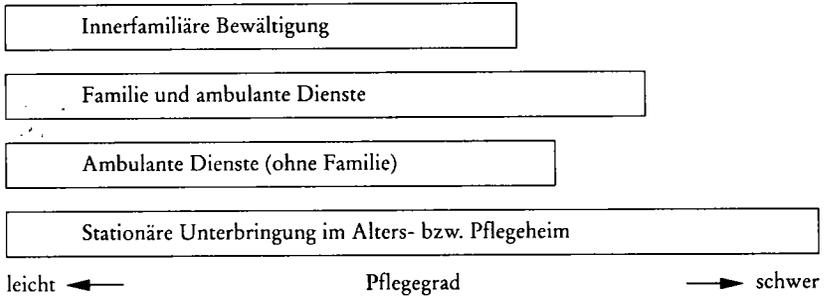
<sup>115</sup> Zur Bedarfsprognose, die für Liechtenstein angestellt worden ist, siehe Punkt 4.2.3.2.1.3.

<sup>116</sup> Morbidität: Häufigkeit des Auftretens von Krankheiten.

<sup>117</sup> Diese Einschätzung wird durch eine aktuelle Schweizer Studie erhärtet (Felder/Zweifel: Alter allein ist kein Kostenfaktor, NZZ vom 10. Dezember 1996, S. 12).

<sup>118</sup> Das Presseteam Senioren in Liechtenstein stellt diesbezüglich interessante Überlegungen an (Marxer/Tauern/Marxer 1991). Zur Zeit wird in Schaan (Kindergarten Pardiell) ein Pilotprojekt Alterswohnungen verwirklicht (siehe LVL vom 20. Januar 1996).

Abbildung 4.4: Betreuungsalternativen bei unterschiedlichem Pflegegrad (stilisiert)



#### 4.2.3.1.2.1 Eine Illustration des Allokationsproblems

Das zentrale Allokationsproblem in der Pflegebewältigung besteht nun darin, für die Pflegebedürftigen ihrem Pflegegrad entsprechend jene Betreuungsförm zu finden, die nachfrage- beziehungsweise bedarfsgerecht und gleichzeitig volkswirtschaftlich kostengünstig ist. Die obige Abbildung 4.4 illustriert dieses Steuerungsproblem.<sup>119</sup>

Die Pflegebewältigung innerhalb der Familie ohne jegliche externe Unterstützung ist bis zu einem bestimmten Pflegegrad durchaus möglich. Sobald jedoch professionelle Leistungen vorgenommen werden müssen (*medizinische* Hauskrankenpflege), übersteigt dies die Fähigkeiten (Befugnisse) der Familienmitglieder. Mit der Unterstützung professioneller ambulanter Dienste können jedoch auch höhergradig Pflegebedürftige weiter in ihrem Haushalt betreut werden. Wenn hingegen keine familiäre Unterstützung gegeben ist, so stösst die ambulante Betreuung früher an Grenzen.

Während in ambulanten Betreuungsförm die schwersten Pflegegrade üblicherweise nicht versorgt werden können, eignen sich Pflegeheime aufgrund der speziellen Ein- und Vorrichtungen und des qualifizierten Personals auch für diese Gruppe. Bei den schwersten Pflegegraden besteht – aus der Sicht der Betreuungsförm – eine gewisse Monopolstellung des Pflegeheims. Für die leichter Pflegebedürftigen

<sup>119</sup> Mit der Darstellung in nur einer Dimension wird natürlich von der Vielschichtigkeit der Pflegebewältigung stark abstrahiert. Dies ist zu rechtfertigen, weil es lediglich darum geht, das grundlegende Steuerungsproblem herauszuarbeiten.

### *Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter*

eröffnen sich hingegen grundsätzlich Alternativen hinsichtlich der Betreuungsform (siehe Abbildung 4.4).

#### 4.2.3.1.2.2 Zur Einschätzung von Kostenvergleichsstudien

Die Sozialplanung versucht, Anhaltspunkte zu gewinnen, welche Betreuungsform, die ambulante oder die stationäre, vorzuziehen ist. Die Anhaltspunkte resultieren einerseits aus sozial(medizinisch)en Überlegungen und andererseits aus Kostenvergleichen.

In sozialmedizinischer und psychohygienischer Sicht bestehen kaum Zweifel, dass die Betreuung eines Patienten in seinem natürlichen sozialen Umfeld ungleich vorteilhafter ist als in irgendeiner Form der stationären Pflege (Badelt 1991, S. 216). Gerade bei älteren Menschen ist das Problem der Entwurzelung, welches zu gesundheitlichen Problemen dazukommt, von hoher Bedeutung.<sup>120</sup>

Insofern ergibt sich aus der Diskussion sozialmedizinischer Aspekte eine eindeutige Präferenz zugunsten der ambulanten Betreuung. Wenn der Kostenvergleich die ambulante Versorgung darüber hinaus auch noch als kostengünstiger klassifizieren würde, so wäre die Wahl eindeutig. Schwieriger wird die Entscheidung, wenn die sozialmedizinisch höherwertigere ambulante Betreuung höhere Kosten verursacht. In diesem Bereich gilt es, zwischen den konfligierenden Ergebnissen abzuwägen (vgl. Badelt 1991, S. 216).

*Aber gerade der Vergleich der Kosten zwischen intra- und extramuralen Pflegeleistungen ist mit erheblichen konzeptionellen Problemen verbunden, weil in den beiden Varianten Leistungen mit unterschiedlichen Eigenschaften angeboten werden. Eine Interpretation der blossen Kostendifferenzen geht implizit davon aus, dass das Mass der Bedürfnisbefriedigung, das durch die beiden Leistungspakete ausgelöst wird, ident ist. Diese – meist stillschweigend getroffene Annahme – ist unzulässig (Badelt 1991, S. 216).*

In pflegewissenschaftlichen Publikationen besteht kein Zweifel, dass in der ambulanten Pflege eine Reihe von Aufgaben anfällt, die nicht zum traditionellen Rollenbild einer in einer stationären Einrichtung arbeiten-

<sup>120</sup> Es ist auch empirisch erwiesen (Rieben 1982), dass Personen in extramuralen Pflegesystemen bei vergleichbarem Gesundheitszustand aktiver sind und häufiger Sozialkontakte pflegen als Heimbewohner.

den Diplomkrankenschwester (eines Pflegers) gehören.<sup>121</sup> Vor diesem Hintergrund wäre es offensichtlich falsch, Kostenvergleiche auf der Basis des blossen Zeitaufwands von Pflegepersonal vorzunehmen, da sich die Arbeitsinhalte unterscheiden.

Eine isolierte Gegenüberstellung von Kosten der Hauskrankenpflege mit Kosten von Pflegeheimtagen, Krankenhaustagen etc. ist somit falsch, weil sie von der Fiktion ausgeht, dass in den stationären Einrichtungen lediglich (Kranken-)Pflegeleistungen erbracht werden. Umgekehrt ist es nicht leicht, ein Bündel all jener ambulanten sozialen Dienste exakt zu definieren, das inhaltlich dem Leistungsspektrum einer stationären Einrichtung am ehesten entspricht. "Die Ignorierung dieses Problems schafft aber jedenfalls falsche Ergebnisse und täuscht Kostenvorteile vor, die in dieser Form nicht existieren." (Badelt 1991, S. 218). Die im folgenden referierten Kostenvergleichsstudien sollten eingedenk dieser Vorbehalte betrachtet werden.

Rieben (1982) hat Anfang der achtziger Jahre in der Schweiz einen differenzierten Kostenvergleich zwischen offenen Altenbetreuungssystemen und Altenwohnheimen durchgeführt. Er kam zu dem Ergebnis, dass Kostenvorteile der ambulanten sozialen Dienste bei bloss leichter Hilfsbedürftigkeit eindeutig seien, bei schweren Fällen der Pflegebedürftigkeit entstünden aber im Pflegeheim deutlich niedrigere Aufwendungen.<sup>122</sup>

Im Auftrag des Ressorts Gesundheits- und Sozialwesen der liechtensteinischen Regierung hat das Basler Beratungsunternehmen Health-Econ<sup>123</sup> eine solche betriebswirtschaftliche Kostenvergleichsstudie erstellt. Im speziellen sollten folgende Fragestellungen beantwortet werden: – Wieviel kostet die Betreuung langzeitkranker, hilfs- und pflegebedürftiger Patienten im Bereich der Spitex;<sup>124</sup> wie teuer kommt eine stationäre Versorgung solcher Patienten zu stehen?

<sup>121</sup> Die Unterschiede zur stationären Arbeit bestehen vor allem in der Pflegeplanung und -kontrolle, in der Anleitung von Laien (Angehörige) zur Mitarbeit und ganz allgemein in den Kooperationsleistungen mit allen anderen Beteiligten (zum Beispiel ergänzende soziale Dienste).

<sup>122</sup> Allerdings handelt es sich hier um einen betriebswirtschaftlichen Vergleich, der die (Opportunitäts-)kosten der unentgeltlichen Arbeit Angehöriger nicht in Anschlag bringt. In einem umfassenden Vergleich gilt es, diese unentgeltliche Arbeit nicht zu vernachlässigen.

<sup>123</sup> Der Abschlussbericht datiert vom Oktober 1995.

<sup>124</sup> Mit Spitex sind eben die ambulanten Dienste gemeint, Spitin bezeichnet die Unterbringung von Hilfs- und Pflegebedürftigen in Heimen (Spitätern).

## Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter

Tabelle 4.3: Kosten der Behandlungspflege nach Versorgungsbereichen und Pflegestufen (pro Patient)

Pflegestufe	Spitex	Spitin	Gewichteter Durchschnitt
Gering	781	1 387	844
Leicht	1 542	2 216	1 856
Mittel	1 440	6 012	4 681
Schwer	2 081	18 837	15 485

Quelle: HealthEcon 1995, S. 44.

- Wie hängen die Kosten vom Grad der Hilfs- und Pflegebedürftigkeit ab
  - a) im Rahmen der Spitex-Versorgung,
  - b) im Rahmen der stationären Versorgung?
- Gibt es Patientengruppen oder Schweregrade der Hilfs- und Pflegebedürftigkeit, bei denen die Spitex respektive die Spitin die günstigere Versorgungsform darstellt?“ (HealthEcon 1995, S. 1)

HealthEcon sah sich gezwungen, aufgrund der kaum vorhandenen Daten eine Primärerhebung in den stationären Einrichtungen und bei den ambulanten Diensten durchzuführen (1995, S. 1). Der Vergleich der beiden Betreuungsformen gestaltete sich insofern schwierig, als die aus den ambulanten Diensten bekannte Trennung in Behandlungspflege, Grundpflege und Haushaltshilfe in stationären Einrichtungen nicht erfolgt.

In der Studie konnten lediglich die Kosten der Behandlungspflege beziehungsweise Grundpflege, die bei der Versorgung von Langzeitpflegebedürftigen in den beiden Betreuungsformen entstehen, verglichen werden (HealthEcon 1995, S. 43ff.).<sup>125</sup> Als *wesentliches Ergebnis* kann festgehalten werden, dass die *Behandlungspflegekosten in der ambulanten Versorgung niedriger ausfallen als in der stationären* (siehe Tabelle 4.3). *Der Unterschied vergrößert sich mit der Pflegestufe zusehends.*

Wenn darüber hinaus auch die Kosten der *Grundpflege* berücksichtigt werden, ergibt sich für die stationären Einrichtungen ein noch schlechteres Ergebnis. In allen Pflegestufen (auch bei den schwer Pflege-

<sup>125</sup> Basis des Kostenvergleichs sind bei den Behandlungspflegeleistungen die mit dem Spitex-Tarif bewerteten, in der Primärerhebung erfassten Einzelleistungen. In der Grundpflege ist es die Betreuung mit den Personalkosten.

bedürftigen) kann – nach den vorliegenden Daten – die ambulante Betreuung mit den niedrigeren Kosten aufwarten.<sup>126</sup>

Als Grund für die hohen Kosten der Spitin verwirft HealthEcon (1995, S. 52) die These einer etwaigen Überversorgung mit Pflegeleistungen: "Im Heim werden bei schwer pflegebedürftigen Patienten viel mehr Behandlungspflegeleistungen pro Patient erbracht als in der Spitex. Ob diese Leistungen alle nötig sind, kann aufgrund der verfügbaren Zahlen nicht beurteilt werden. Es liegt aber kein Grund zur Annahme vor, dass die Heime unnötige Behandlungspflegeleistungen erbringen, finanziell werden sie dafür nicht abgegolten."

Eine plausiblere Erklärung könnte so lauten: In einem Heim fallen Kosten in einer bestimmten Höhe an. Im Rahmen einer vorzunehmenden Kostenaufteilung wird dieser Kostenblock nach bestimmten Kriterien, die nicht eindeutig festgelegt werden können, verteilt. Daraus resultiert die Verteilung in Behandlungspflege- und Grundpflegekosten.<sup>127</sup>

Nach den referierten Kostenvergleichen ergibt sich ein *eindeutiger Vorzug für die ambulante Versorgung* von Pflegebedürftigen. Der betriebswirtschaftliche Kostenvergleich ist allerdings insofern zu *relativieren*, als er die *Leistungen der pflegenden Angehörigen* ausschliesst.<sup>128</sup> Werden deren Pflegestunden mit den Opportunitätskosten der Angehörigen bewertet, so verschiebt sich das Bild zulasten der ambulanten Betreuung.

Wenn angenommen wird, dass der Pflegebedürftige bezüglich der Betreuungsform keine Präferenz hegt<sup>129</sup> und dass die Opportunitätskosten der betreuenden Angehörigen nicht allzu hoch sind, kann eine stilisierte Rangordnung der verschiedenen Betreuungsformen – differenziert nach Pflegestufen – vorgenommen werden, die auf die relative Kostenintensität (gemäss Rieben 1982) abstellt:

<sup>126</sup> Bezüglich der schwer Pflegebedürftigen scheint allerdings Vorsicht geboten, weil das Resultat den einschlägigen Untersuchungen (Rieben 1982) widerspricht. Insbesondere wird das Ergebnis abgeschwächt, wenn die Geriatrie des KH Vaduz aus dem Vergleich ausgeschieden wird. Insgesamt gilt es sicherzustellen, dass die Pflegeintensität der verglichenen Langzeitpflegebedürftigen tatsächlich übereinstimmt.

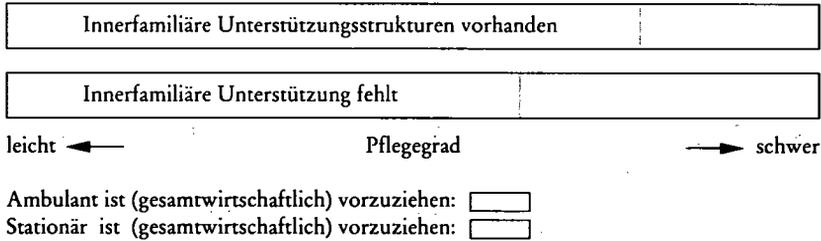
<sup>127</sup> Ob die Heime ineffizient wirtschaften, bedarf einer eingehenderen Untersuchung. Die bei grober Durchsicht festzustellenden Diskrepanzen in der *Kostenperformance* sind jedoch eklatant und mithin erklärungsbedürftig.

<sup>128</sup> HealthEcon (1995, S. 35 f.) hat die Mitarbeit der Angehörigen zwar erhoben, sie spielen im Kostenvergleich allerdings keine Rolle mehr.

<sup>129</sup> Besteht hingegen – wie eingangs erwähnt – bei den Pflegebedürftigen eine Präferenz zugunsten der ambulanten Betreuung und liesse man diese Präferenz als Argument in der Sozialplanung uneingeschränkt gelten, so würde sich die relative Überlegenheit der ambulanten Betreuung noch ein Stück weit in Richtung höherer Pflegegrade ausdehnen.

## Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter

Abbildung 4.5: Welche Betreuungsform soll gewählt werden (nach Pflegegrad, stilisiert)?



Die stilisierte Rangordnung könnte also als Richtlinie für die Sozialplanung dienen. Ein erhebliches Allokationsproblem entsteht insbesondere dadurch, dass die Betroffenen (Pflegebedürftige und Angehörige) in ihrer Entscheidungssituation aufgrund des plötzlichen Auftretens der Nachfrage unter einem beträchtlichen Informationsdefizit leiden. Aus der Sicht der Sozialplanung müsste darauf Einfluss genommen werden, dass die Betroffenen in dieser Entscheidungssituation die jeweils bedarfsadäquate und gesamtwirtschaftlich kostengünstige Betreuungsvariante wählen.

Die Aufgabe des Staates könnte an sich auf diese Bereitstellungs-, Informations- und Steuerungsfunktion beschränkt bleiben. Allerdings reicht das tatsächliche Ausmass staatlicher Eingriffe weit über diese Funktion hinaus. Üblicherweise wurden und werden Pflegeleistungen nicht kostendeckend abgegeben. Gebietskörperschaften übernehmen die Defizite der anbietenden Organisationen, wenn sie sich nicht sogar selbst als Produzenten von Pflegeleistungen betätigen. Die Sozialplanung gewinnt damit zusätzlich eine finanzpolitische Dimension.

Wenn dieser Umstand miteinbezogen wird, so agiert die Sozialplanung gegenüber der oben skizzierten recht einfachen Systembeschreibung nunmehr unter völlig neuen Voraussetzungen: Alle Beteiligten senden "falsche" Preissignale aus beziehungsweise erhalten "falsche" Signale, was ihre Entscheidungen nicht unberührt lässt. Wie es zu solchen falschen Preisrelationen kommt, soll im nächsten Unterabschnitt herausgearbeitet werden.

4.2.3.1.3 *Zur Bewältigung des Finanzierungsproblems*

4.2.3.1.3.1 *Finanzierung über Sozialhilfe – die Ausfallshaftung der Gebietskörperschaften*

Vor dem ersten modernen Sozialhilfegesetz, das 1966 verabschiedet wurde, bildete das Armengesetz aus dem Jahr 1869 die gesetzliche Grundlage, auch für den Umgang mit pflegebedürftigen alten Menschen. Für die Armenhilfe zeichneten die Gemeinden verantwortlich, wobei das Bürgerortsprinzip galt.<sup>130</sup>

Im Sozialhilfegesetz aus 1966 wurden die Kompetenzen teilweise auf die Landesebene übertragen. Die Koordination übernahm das neu gegründete staatliche Fürsorgeamt. Im Bereich der Pflegebedürftigkeit im Alter wurden in den siebziger Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um eine adäquate stationäre Versorgung sicherzustellen.<sup>131</sup>

Die Bewältigung der Pflegebedürftigkeit im Alter ist mithin traditionell im Sozialhilferecht (Fürsorgewesen) verankert. Art. 5 SHG (1984) normiert in lit. f die Hilfe für alte und pflegebedürftige Personen als eine Leistung der Sozialhilfe. Diesem Personenkreis wird insbesondere die persönliche Hilfe als Form der Leistung zugeordnet. Art. 7 Abs. 2 SHG delegiert die persönliche Hilfe unter anderem an Einrichtungen: "Die persönliche Hilfe wird vom Fürsorgeamt oder von einer Person oder Einrichtung, der diese Aufgabe übertragen wurde, geleistet."

Das Bedarfsprinzip, dem das Sozialhilferecht folgt, legt die Konzentration auf die stationäre Versorgung nahe: Nur in dieser Betreuungsform können anderweitig nicht versorgte Pflegebedürftige jedenfalls versorgt werden. Aus dem Subsidiaritätsprinzip, auf dem das Sozialhilferecht aufbaut, folgt die Rolle des Ausfallbürgen für den Staat. Dieser springt ein, wenn alle Stricke reißen: Und als letzte und sicherste Betreuungsform gilt eben die stationäre Unterbringung.

Die Bedürftigkeit und damit die Verankerung im Sozialhilferecht resultiert wiederum daraus, dass die Senioren *im Zeitraum ihrer Pflegebe-*

<sup>130</sup> Zum Bürgerortsprinzip und zur sozialpolitischen Bedenklichkeit dieser Regelung siehe den Abschnitt über Sozialhilfe (im engeren Sinn: Armenfürsorge).

<sup>131</sup> Mit der Gründung der liechtensteinischen Stiftung für das Alter beziehungsweise der Genossenschaft für sozialpsychiatrische Betreuung kam es zur Errichtung von Alten- und Pflegeheimen in Vaduz, Eschen und Triesen (siehe nächster Punkt).

## *Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter*

*dürftigkeit* die Kosten der stationären Unterbringung aus ihrem *laufenden* Einkommen (Altersrente) nicht aufbringen konnten und können.

Die Kluft zwischen Pflegekosten und laufendem Einkommen der Pflegebedürftigen dehnte sich aufgrund der rasch steigenden Pflegekosten tendenziell noch aus und wurde traditionell durch die Sozialhilfe überbrückt: Der (Pflege-)Bedürftige wird stationär versorgt, aus der Sozialhilfe werden dem Heimträger die nicht einzubringenden Pensionssteuern ersetzt.<sup>132</sup> Seit 1991 übernimmt nicht mehr die Sozialhilfe, sondern die AHV über die sogenannten Ergänzungsleistungen die Ausrichtung der fehlenden Pensionssteuern.<sup>133</sup> Darüber hinaus erhalten die Liechtensteiner Heime – basierend auf Art. 24 SHG – das verbleibende Defizit über sogenannte Förderungsbeiträge abgegolten.

Diese Form der Finanzierungsbewältigung über das Sozialhilferecht, wie sie auch in Deutschland und in Österreich gewählt wird, ist allerdings mit einigen gravierenden Nachteilen verbunden:<sup>134</sup>

- Aufgrund der beschriebenen Entwicklungen sowohl der Mengenkomponekte (Zunahme der Pflegebedürftigen) als auch der Preiskomponekte (Zunahme der Finanzierungsnotwendigkeit pro Pflegebedürftigen) stieg das Finanzierungsvolumen aus der Sozialhilfe überproportional an. Die Länder und Gemeinden sahen sich zunehmend überfordert, die entsprechenden Mittel bereitzustellen.
- Die Abdeckung systematischer Lebensrisiken widerspricht der Philosophie der Sozialhilfe. Sie ist für die Abdeckung ausserordentlicher Lebensrisiken gedacht.
- Die Pensionsversicherung ist nach dem Äquivalenzprinzip aufgebaut: Wer im Erwerbsleben ein höheres Einkommen hatte, bekommt dem-

<sup>132</sup> Die Verordnung zum SHG (Abänderung 1992) sieht in Art. 20 lit. h zudem vor, dass dem zu Unterstützenden nicht sein ganzes laufendes Einkommen weggenommen werden darf. Ein monatliches Taschengeld in festgelegter Höhe wird ihm belassen.

<sup>133</sup> Der AHV werden diese Ergänzungsleistungen aus dem Landeshaushalt ersetzt. Davon tragen wiederum die Gemeinden 40 Prozent (Rechenschaftsberichte, laufende Jahrgänge).

<sup>134</sup> Die Kluft gerät in Liechtenstein nicht ganz so gross, weil – entgegen der Regelung in Österreich – die Krankenkassen für die stationär erbrachte Pflegeleistung in Form von Pflegetaxen einen Beitrag leisten. Dieser beträgt etwa im Jahr 1993 in den Betreuungszentren Eschen und Triesen 54 CHF pro Tag. 77 CHF pro Tag hat der Pflegebedürftige an Pensionstaxe selbst aufzubringen. Allenthalben verbleibt noch immer ein beträchtlicher Aufwand.

Die in der Folge beschriebenen Nachteile gelten auch weiterhin (wenn auch in gemilderter Form), insoweit Pflegetaxen oder Pflegebeiträge der Krankenkassen die Kluft zwischen Pflegekosten und Eigenfinanzierung nicht schliessen.

- entsprechend eine höhere Pension. Diese Äquivalenz wird im Fall der Pflegebedürftigkeit eingegeben. "Sind die Pflegekosten so hoch, dass Sozialhilfe subsidiär zur Finanzierung herangezogen werden muss, wird der betreffende Pflegebedürftige unabhängig von seinem Status im Erwerbsleben zum "Taschengeldempfänger". (Thiede 1990, S. 28)
- Das Bedarfsprinzip der Sozialhilfe greift naturgemäss bei der stationären Unterbringung von Pflegebedürftigen, weil diese Betreuungsform sehr oft die letzte verbliebene Möglichkeit darstellt und somit der Bedarf auf der Hand liegt. Insofern trägt die Sozialhilfe *auf jeden Fall* die Ausfallhaftung in der stationären Unterbringung. Demgegenüber besteht der Ausfallcharakter in der ambulanten Betreuung nicht. Wenn nun die Finanzierung der Pflegebedürftigkeit vornehmlich auf Sozialhilfe beruht, so tendiert das Versorgungssystem in Richtung Sicherstellung stationärer Strukturen und vernachlässigt den Ausbau (vorgelagerter) ambulanter Strukturen.

#### 4.2.3.1.3.2 Absicherungsvarianten für das Risiko Pflegebedürftigkeit

Die unbefriedigende Entwicklung beruht offensichtlich darauf, dass Betagte bei Auftreten von Pflegebedürftigkeit nicht über genügend laufendes Einkommen verfügen, um die entstehenden Kosten zu decken. Diese Diskrepanz könnte allerdings vermieden werden, wenn die Individuen für eine eventuell eintretende Pflegebedürftigkeit "ansparen". Insbesondere wäre die Absicherung des Risikos über eine Versicherung denkbar.

Im deutschen Sprachraum wurde seit längerem über diverse Absicherungsvarianten diskutiert.<sup>135</sup> Gerade seitens der Sozialpolitik wurde die Forderung nach einer kollektiven Absicherung des Pflegerisikos zusehends lauter. Sozialpolitiker tendieren also eher zu einer Variante, in der dem Staat eine herausragende Rolle eingeräumt wird.

Ökonomen misstrauen der (vorschnellen) Forderung nach *kollektiver* Absicherung und fragen zunächst, ob das Risiko der Pflegebedürftigkeit nicht auf freiwilliger, individueller Basis über den Versicherungs-

<sup>135</sup> Mit der Pflegeversicherung in Deutschland und dem Bundespflegegeldgesetz in Österreich wurden inzwischen auch bereits zwei Absicherungsvarianten eingeführt. An dieser Stelle sollen diese jedoch nicht diskutiert werden, vielmehr erfolgt eine grundlegende Darstellung und Bewertung aller denkbaren Varianten.

### *Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter*

markt abgedeckt werden könnte. Die Ökonomen müssen aber zugestehen, dass vermutlich die *Kurzsichtigkeit der Individuen* einer an sich anstrebenswerten freiwilligen Versicherung entgegenstehen könnte, zumal sich letztere darauf "verlassen [können], dass im Notfall die Sozialhilfe alle unabdingbaren Pflegekosten finanziert." (Thiede 1990, S. 27).

Zudem würde auf dem privaten Versicherungsmarkt *adverse Selection* einsetzen: Die "guten" Risiken versichern sich aufgrund der hohen Prämie nicht mehr. Damit wird ein negativer Ausleseprozess in Gang gesetzt (alle "guten" Risiken scheiden aus dem Markt), bis der private Versicherungsmarkt schliesslich zusammenbricht.

Letztlich sind bei Bestehen einer Versicherungslösung auch unerwünschte Strategien der Betroffenen (*moral hazard*) zu erwarten: Die Individuen achten etwa nicht auf die der Versicherungsgemeinschaft entstehenden Kosten, wenn sie eine Leistung im Versicherungsfall in Anspruch nehmen.

Aus diesen Argumenten wird zumeist von ökonomischer Seite gefolgert, dass "[. . .] sich triftige Argumente in jedem Fall für eine Versicherungspflicht ins Treffen führen lassen." (Theurl 1995, S. 92). Bezüglich Absicherungsvarianten, die stärkere kollektive Elemente enthalten, zeigen sich Ökonomen zumeist reserviert: "Zwangsinstitutionen sind mit den negativen Formen des moral hazard wahrscheinlich am stärksten konfrontiert, weil dort die Anreize, kostenbewusst zu handeln, am geringsten sind. In jedem Fall erscheint es zwingend, alle kollektiven Formen der Absicherung des Pflegefallrisikos mit substantiellen Selbstbehalten auszustatten." (Theurl 1995, S. 91)

Mit diesen Ausführungen wurden einige zentrale Aspekte angesprochen, die bei einer etwaigen Umstellung der Pflegefinanzierung beachtet werden sollten. Inwieweit Reformen in diesem Bereich Platz greifen sollen, wird im Anschluss an die weiteren Ausführungen wieder aufgegriffen.

#### *4.2.3.2 Altenhilfeeinrichtungen in Liechtenstein*

Nach der Diskussion der Probleme, die aus der Pflegebedürftigkeit aus ökonomischer Sicht resultieren, wird nunmehr auf das Angebot, das in diesem Bereich in Liechtenstein aufgebaut wurde, eingegangen. Nach den stationären Einrichtungen (Punkt 4.2.3.2.1) werden die ambulanten (Punkt 4.2.3.2.2) untersucht.

4.2.3.2.1 Stationäre Einrichtungen

4.2.3.2.1.1 Die Entwicklung bis zum Status quo

Ende der sechziger Jahre gab es Bestrebungen, neben den bestehenden Bürgerheimen und Armenhäusern der Gemeinden ein Altersheim zu errichten. Als adäquate Rechtsform für diese Aufgabe wurde die Stiftung gewählt. Der 1970 gegründeten Liechtensteinischen Stiftung für das Alter gehörten die liechtensteinischen Gemeinden als Träger der Fürsorge und der Staat als Träger der Wohlfahrtspflege an.

Damit konnte mit der Planung und dem Bau des Betagtenwohnheims (BWH) Vaduz begonnen werden, das 1975 eröffnet wurde. Etwa zur gleichen Zeit (1974) wurden die Bürgerheime der Gemeinden reorganisiert. Zu diesem Zweck gründeten die Gemeinden die Genossenschaft für sozialpsychiatrische Betreuung, deren vornehmlicher Zweck in der Führung je eines Alten- und Pflegeheims in Eschen und Triesen bestand. Die sozialpsychiatrische Ausrichtung der Genossenschaft resultierte aus dem früheren Bürgerheimkonzept, welches neben chronisch Pflegebedürftigen auch geistig Behinderte, chronisch Suchtkranke sowie verhaltensgestörte Personen umfasste.

Diese Breite an Zielgruppen erwies sich von Anfang an als grosse Hypothek: "Die Genossenschaft machte [...] den Versuch, zwei sehr unterschiedliche soziale Versorgungsfelder unter einem Dach zu verwirklichen, nämlich die Versorgung von Alten und Pflegebedürftigen einerseits (Altersheim-Funktion) und die Betreuung und Behandlung von Psychischkranken und Randgruppen (Sozialpsychiatrie-Funktion) andererseits." (Arbeitsgruppe 1992, S. 54)

Die Genossenschaft konzentrierte sich in der Folge in den Pflegeheimen auf die weniger konfliktreiche, nämlich die Altersheim-Funktion. *De facto* nahm die Genossenschaft die sozialpsychiatrische Betreuung nicht wahr, die Leistungen wurden von anderen Einrichtungen übernommen (psychiatrische Krankenanstalten im Ausland, Amt für Soziale Dienste etc.). Diese Aufgabenverlagerung wurde 1985 in einer Statutenrevision (halbherzig) nachvollzogen: Der Name wurde um die Dimension der Pflege auf Genossenschaft für pflegerische und sozialpsychiatrische Betreuung erweitert.

Neben dem BWH Vaduz (36 Betten), das um 30 Betten erweitert werden soll, und den Landesbetreuungszentren (LBZ) Eschen und

### *Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter*

Triesen (60 beziehungsweise 59) sind im Krankenhaus (KH) Vaduz Geriatrie- und Pflegeabteilungen mit 58 Betten eingerichtet (siehe Tabelle 4.4 auf Seite 237). Die Gemeinde Schaan betreibt darüber hinaus das Wohnheim (WH) Resch mit 15 Betten. 1994 hat die Gemeinde Balzers ein Altersheim mit 38 Betten eröffnet.

Die vielgestaltige Struktur von Trägern führt natürlich zu einem steigenden Koordinationsbedarf. Deshalb wurde inzwischen eine Stiftung Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe ins Leben gerufen, welche alle Altersheime – wenn möglich – unter eine gemeinsame Leitung stellen sollte.

#### 4.2.3.2.1.2 *Performance* der stationären Einrichtungen in Liechtenstein

Liechtenstein verfügt derzeit über eine Kapazität von 256 Betten im stationären Altenhilfebereich (siehe Tabelle 4.4). Aus der HealthEcon-Studie konnten die relevanten Daten für das Jahr 1993 entnommen werden, auf die in der Folge eingegangen wird. Im Jahr 1993 lag der Bestand noch bei 226 Betten.

Welche *Auslastung* konnten diese Einrichtungen erzielen? In der Geriatrie des KH Vaduz konnte die Kapazität 1993 bei weitem nicht ausgelastet werden: nur 30.7 Pfl egetage/Tag waren für die 58 Betten zu verzeichnen. In den Alters- und Pflegeheimen konnten durchschnittlich 155 Pfl egetage bei 168 Betten gezählt werden.

Insgesamt sind in den einzelnen Einrichtungen fast 100 Personen beschäftigt. Allerdings fehlen bei der Geriatrie des KH Vaduz der Hausdienst und das sonstige Personal. Die Geriatrie erreicht aufgrund der schlechten Auslastung nur den vergleichsweise niedrigen Wert von 290 Pfl egetagen/Beschäftigten. Der Durchschnitt der Heime liegt bei 568. Das LBZ Eschen liegt mit 624 Pfl egetagen/Beschäftigten an der Spitze, das BWH Vaduz drückt mit 487 Pfl egetagen<sup>136</sup> den Durchschnitt.

Aus den insgesamt circa 100 Beschäftigten resultiert ein *Personalaufwand* von 3.37 Mio. CHF in der Geriatrie des KH Vaduz und 6.85 Mio. CHF in den Heimen. Als Sachaufwand kommen noch 1.1 beziehungsweise 2.5 Mio. CHF dazu. Der Betriebsaufwand beträgt damit total 4.5

<sup>136</sup> Allerdings enthält das sonstige Personal des BWH Vaduz das gesamte Küchenpersonal. Zum grösseren Teil kocht die Küche für das KH Vaduz (und den Mahlzeitendienst). Wird dieser Küchenpersonalanteil abgezogen, so hebt dies die Kennzahl wohl auf den Durchschnitt der anderen Heime.

### *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

beziehungsweise 9.37 Mio. CHF, insgesamt also 13.85 Mio. CHF. Der Aufwand pro Pflageetag bewegt sich bei den Heimen um 140 CHF, die Geriatrie im KH Vaduz "produziert" hingegen mit einem Aufwand von knapp 400 CHF.

Inwieweit kann der Aufwand durch Benützertaxen hereingebracht werden? In der Geriatrie laufen im Jahr 1993 gut 2 Mio. CHF an solchen Abgeltungen auf. Dies entspricht einer Aufwandsdeckung von 46 Prozent. Die Heime verzeichnen 6.1 Mio. CHF an Benützertaxen. Dies entspricht einer Aufwandsdeckung von 77 Prozent. Relativ gut schneiden die LBZ ab, insbesondere das LBZ Eschen mit 92 Prozent. Das BWH Vaduz und das WH Resch verzeichnen demgegenüber niedrige Deckungsgrade (64 beziehungsweise 59 Prozent).<sup>137</sup>

Allein die Geriatrie des KH Vaduz sorgt im Jahr 1993 für ein *Defizit* von 2.18 Mio. CHF. Bei den Heimen belaufen sich die Defizite insgesamt auf eine Mio. CHF. Allerdings sind die Unterschiede eklatant: Während das LBZ Eschen 1993 einen Überschuss erwirtschaftet hat, bleiben bei den übrigen Heimen beachtliche Verluste übrig.

Die von HealthEcon durchgeführte Primärerhebung (S. 24 ff.) gibt weitere Aufschlüsse über die *Performance* der stationären Einrichtungen in Liechtenstein. HealthEcon führte von April bis Juni 1995 eine Vollerhebung der relevanten Daten aller Langzeitpatienten durch. Damit wurde auch das 1994 eröffnete Alters- und Pflegeheim Balzers inkludiert. Dieses auf 38 Betten ausgelegte Heim konnte Mitte 1995 erst (bereits) 22 Betten füllen. Bei den erhobenen Diagnosen der Heimbewohner fällt auf, dass neben acht Pflegefällen für sieben Heimbewohner die Diagnose *Rekonvaleszenz nach Krankheiten* gestellt wurde (HealthEcon, S. 28). Letzteres könnte darauf hindeuten, dass das PH Balzers Schwierigkeiten hat, die bestehenden Kapazitäten zu füllen, und damit jeden "greifbaren" Patienten aufnimmt.

HealthEcon (S. 47) stellt im übrigen den Liechtensteiner Heimen in bezug auf ihre Kostenwirtschaftlichkeit überwiegend ein gutes Zeugnis aus. Mit Ausnahme des KH Vaduz kostet ein Pflageetag 140 CHF. Dieser Satz wird mit dem Anteil der Pflagepatienten gewichtet, um ihn mit

<sup>137</sup> Die stationären Einrichtungen können noch andere Erträge lukrieren (Invalidenversicherung, Hilflosenentschädigung etc.), die sich in Summe auf gut eine Mio. CHF belaufen. Stellt man diese Erträge dem korrigierten Aufwand gegenüber, so erhält man die Defizite der einzelnen Einrichtungen.

## *Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter*

Schweizer Heimen vergleichbar zu machen. Die Liechtensteiner Heime liegen im Durchschnitt dieser Vergleichsgruppen.<sup>138</sup>

Als *Fazit* darf gezogen werden, dass es im Bereich der Geriatrie des KH Vaduz offensichtlich Anpassungsprobleme in bezug auf die in diesem Mass nicht erforderliche Kapazität gibt. Aber auch in den Heimen wird nach der Eröffnung des APH Balzers die Auslastung vermutlich nicht zunehmen. Was die Kosten betrifft, so sticht einerseits die Geriatrie heraus, andererseits verzeichnet das LBZ Triesen leicht erhöhte Kosten gegenüber den anderen Heimen. Im Vergleich mit der Schweiz (am ehesten vergleichbares Lohnniveau) schneiden die Liechtensteiner Heime (ohne KH Vaduz) durchschnittlich ab.

### 4.2.3.2.1.3 Absehbare Entwicklung – Bedarfsprognosen

Neben den bestehenden 256 Betten wird derzeit erwogen, das BWH Vaduz um 30 Betten zu erweitern. Zudem plant ein privater Interessent in Gamprin ein Altersheim mit 50 Betten. Ein möglicher Ausbau der stationären Einrichtungen lässt sich nur vor dem Hintergrund des Bedarfes an solchen Einrichtungen bewerten. Insofern wird die im Jahr 1992 von der Arbeitsgruppe zur Entwicklung der zukünftigen Altershilfe in Liechtenstein erstellte Bedarfsprognose vorgestellt und kritisch eingeschätzt.

Ausgehend von bestimmten Annahmen über Mortalität, Fertilität und dem Wanderungssaldo<sup>139</sup> wird von der Arbeitsgruppe prognostiziert, dass sich der Bevölkerungsstand von 28 877 Einwohnern per Ende 1990 bis zum Jahr 2000 auf circa 30 100 erhöhen wird, bis zum Jahr 2020 auf rund 30 500. Die Anzahl der Betagten, das heisst der über 65jährigen, betrug per Ende 1990 2875 Personen. Dies entspricht einem Anteil von zehn Prozent der Gesamtbevölkerung. Die Hochrechnung ergibt für das Jahr 2000 3190 und für das Jahr 2020 4087 betagte Einwohner Liechtensteins. Dies entspricht 10.6 beziehungsweise 13.4 Prozent der Gesamtbevölkerung.

<sup>138</sup> Ein Detail stört bei der Argumentation von HealthEcon (S. 47): Sie klassifizieren alle in die Pflegestufen *mittel* und *schwer* eingeteilten Heimbewohner als Pflegepatienten. Mithin wären 66 Prozent der Heimbewohner Pflegepatienten. Dieser Anteil erscheint übertrieben.

<sup>139</sup> Zu den Annahmen siehe Arbeitsgruppe, S. 44 ff.

Wie wirkt sich die prognostizierte Zunahme der Anzahl älterer Menschen auf den Bedarf von Pflegeeinrichtungen aus? Gemeinhin wird angenommen, dass der Bedarf proportional mit der Zahl betagter Menschen ansteigt. Die Arbeitsgruppe verweist auf Kennzahlen für die Schweiz: Dort geht man für die Berechnung des Bedarfes an Pflegeheimplätzen von einer Grösse von 2.4 bis 3.0 Prozent der über 65jährigen aus, je nach Grösse der zu überprüfenden Agglomeration. Der Bandbreite liegt die Überlegung zugrunde, dass es in ländlichen Gebieten eher möglich sein sollte, Betagte in der Familie zu pflegen, als im städtischen Umfeld. Für die Vorhersage der notwendigen Altersheimplätze wird einheitlich mit einem Prozentsatz von sechs Prozent der über 65jährigen kalkuliert.<sup>140</sup>

Im Hinblick darauf, dass die Pflegebedürftigkeit vor allem hochbetagte Menschen betrifft, wurde von der Arbeitsgruppe noch ein anderer in der Schweiz zur Anwendung kommender Indikator für Altersheimplanungen herangezogen. Dieser Richtwert beträgt 30 Prozent der über 80jährigen Wohnbevölkerung.

Eine Erhebung bezüglich des *tatsächlichen* Auftretens von Pflegebedürftigkeit (Badelt et al, 1995) ergibt für Österreich folgende Werte:<sup>141</sup> In Privathaushalten leben 1992 circa 435 000 ältere betreuungsbedürftige Menschen. Davon ist ein Grossteil, nämlich 343 000, leicht betreuungsbedürftig, während 63 000 als mittel und 29 000 als schwer betreuungsbedürftig erkannt wurden.

Bezüglich der *stationären Einrichtungen* wurde eine ähnliche Klassifikation vorgenommen: Von den 57 736 stationär untergebrachten Personen (1992) sind 27 700 schwer, 15 100 mittel und 15 000 leicht betreuungsbedürftig. Insgesamt fallen von den knapp 500 000 Betreuungsbedürftigen lediglich 56 890 in die Kategorie der schweren und 78 200 in die Kategorie der mittleren Betreuungsbedürftigkeit.

<sup>140</sup> Weiters gibt es eine Vergleichsgrösse, wonach für Geriatrie- und Gerontopsychiatriebetten mit einem Richtsatz von 1 Prozent der über 65jährigen gerechnet werden muss.

<sup>141</sup> Die Hilfs- und Pflegebedürftigkeit der in Privathaushalten lebenden Personen wurde im Rahmen der Mikrozensusuntersuchungen abgefragt. Diese 1987 durchgeführte Erhebung lehnt sich an ein theoretisches Konzept an, welches das Ausmass funktionaler Fähigkeiten, die eine Person noch besitzt (*activities of daily living*), zu bestimmen versucht. Diese Betrachtung nach funktionaler Fähigkeit geht also über rein medizinische Kriterien, etwa das Vorhandensein von Krankheiten oder pathologischen Zuständen, hinaus.

## Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter

Tabelle 4.4: Prognose der erforderlichen Heimplatzkapazität

Jahr	Altersheim	Pflegeheim	Geriatric	Total
1995 (Ist)	150	106		256
2000 (Bedarf)	190	80	30	300
2020 (Bedarf)	240	100	40	380
2040 (Bedarf)	250	110	40	400

Quelle: Arbeitsgruppe (S. 47), aktualisiert.

Bezogen auf die Alterskohorten ergeben sich für Österreich (1992) damit folgende altersspezifische Bedürftigkeitsquoten: 3.56 Prozent der über 60jährigen sind als schwer betreuungsbedürftig einzustufen, 4.89 Prozent zusätzlich als mittel betreuungsbedürftig. Um diese Werte mit den liechtensteinischen Richtwerten vergleichbar zu machen, sind Bedürftigkeitsquoten für über 65jährige zu schätzen. Diese liegen etwa bei 3.2 Prozent für schwer und bei 4.5 Prozent für mittel Betreuungsbefürftigte.

Etwa *die Hälfte* der schwer und *ein Fünftel* der mittel Betreuungsbefürftigten wird in Österreich stationär untergebracht. Damit ergeben sich Prozentsätze von 1.6 (3.2 durch 2) und 0.9 (4.5 durch 5), also zusammen 2.5 Prozent. Gerade für die mittel Betreuungsbefürftigten muss aber nicht in jedem Fall ein *Pflegeheimbett* gerechnet werden.

Aus der Sicht der Erhebung der tatsächlichen Pflegebedürftigkeit in Österreich scheint der Richtwert für *Pflegeheimbetten*, den die liechtensteinische Arbeitsgruppe ihren Bedarfsschätzungen zugrunde legt (2.4 Prozent), zumindest ein oberer Grenzwert des tatsächlichen Bedarfes zu sein. Was die Anzahl der *Altersheimbetten* anlangt, so greift ein Wert von sechs Prozent der über 65jährigen auf jeden Fall zu hoch.<sup>142</sup>

Folgt man trotzdem der Prognose der Arbeitsgruppe, so stellt man fest, dass *bereits jetzt so viele Pflegeplätze bestehen, wie im Jahr 2020*, also in 25 Jahren *gebraucht werden* (siehe Tabelle 4.4)! Zusätzlich sollen gerade die Altersheimplätze forciert ausgebaut werden (von 130 im Jahr 1990 auf 240 im Jahr 2020).

Gestützt wird diese Einschätzung eines aktuellen Überangebots auch durch Aussagen der Egger Management-Beratung, die bereits 1992 eine

<sup>142</sup> Dies insbesondere dann, wenn die ambulanten Dienste Betreuungsbefürftigte noch länger im privaten Haushalt halten und die Betreuungsbefürftigten selbst die gewohnte Umgebung zu Hause dem Heimaufenthalt vorziehen.

Unterauslastung der Heime feststellte: "Bei der heute schon bestehenden Unterbelastung der Heime [...] würde ein sterbebedingter Ausfall [...] ein Loch aufreissen, was angesichts der allgemeinen Lage im Bereich der Alters- und Pflegeheime schwer zu verkraften wäre." (1992, S. 8) Die Angebotserweiterung durch das neue APH Balzers veranlasste die Egger Management-Beratung zu folgender Prognose: "Die relativ hohe Zahl der Pensionäre aus Balzers lässt mich befürchten, dass aus dieser 'Ecke' noch eine Bedrohung für die Auslastung der drei bestehenden Heime entstehen könnte." (1992, S. 8)

Diese in der Tendenz eher grosszügige Bedarfsprognose wirft die Frage auf, wie denn das Angebot stationärer Einrichtungen gesteuert wird. Unter welchen institutionellen Rahmenbedingungen werden Kapazitätsentscheidungen getroffen? Bevor diese Frage beantwortet wird (Punkt 4.2.3.4), gilt es, die ambulanten Strukturen darzustellen (Punkt 4.2.3.2.2) und einige grundsätzliche Überlegungen anzustellen (Punkt 4.2.3.3).

#### 4.2.3.2.2 *Ambulante Dienste*

##### 4.2.3.2.2.1 Überblick über das Angebot

Die Einrichtung der Familienhilfe wurde von den liechtensteinischen Gemeinden in den letzten 30 Jahren sukzessive aufgebaut. Diese sogenannten Spitex-Dienste sind im *Dachverband der Liechtensteinischen Familienhilfe* zusammengeschlossen. Die Leistungen der Familienhilfe bestehen in der Gemeindekrankenpflege, der Familienhilfe, dem Haushilfedienst für Betagte und dem Mahlzeitendienst. Diese Bereiche werden im folgenden kurz skizziert (vgl. Arbeitsgruppe 1992, S. 69 f.).

In der *Gemeindekrankenpflege* arbeiten Krankenschwestern eng mit den jeweils behandelnden Ärzten zusammen und übernehmen deren Anweisungen für die Betreuung und Pflege. Sie beraten die Angehörigen und sonstige Helfer. Die Einsatzdauer variiert je nach der Intensität der zu leistenden Dienste von täglich über wöchentlich bis monatlich.

Die *Familienhilfe* ist eine befristete praktische Hilfe bei Notfallsituationen infolge Krankheit, Unfall, Überlastung etc. derjenigen Person, auf deren Einsatz die Wohngemeinschaft angewiesen ist. Sie wird in der Regel ganz- oder halbtags geleistet. Die Familienhelferin übernimmt hauswirtschaftliche, pflegerische oder betreuende Aufgaben (Kinder, Betagte, Behinderte).

## *Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter*

Der *Haushilfedienst* für Betagte unterstützt beziehungsweise erleichtert das Wohnen älterer Menschen im eigenen Haushalt. Er versteht sich als ergänzende Hilfe zu den vorhandenen Möglichkeiten im Umfeld des Betagten. Dieser Dienst steht allen im AHV-Alter stehenden Personen zu, wenn sie regelmässige Hilfe in der Führung des Haushalts benötigen oder wenn ihre Angehörigen einer zeitweiligen Ablöse bedürfen.

Personen, welche nicht mehr in der Lage sind, selbst zu kochen oder einer besonderen Diät bedürfen, bringt der *Mahlzeitendienst* ein warmes Mittagessen in die Wohnung. Die Inanspruchnahme dieser Dienstleistung ist auch kurzfristig möglich.

Neben den Familienhilfen der Gemeinden ist auch die Liechtensteinische Stiftung für das Alter in der ambulanten Altershilfe tätig (vgl. Arbeitsgruppe 1992, S. 71 f.). Lag der Schwerpunkt der Stiftung in den ersten Jahren nach der Gründung im Aufbau stationärer Einrichtungen, so kam sie mit Schaffung der *Arbeitsstelle für Ambulante Altershilfe* inzwischen ihrem statutarisch fixierten Aufgabengebiet nach.<sup>143</sup> Die Arbeitsstelle versucht, mit altersvorbereitenden und altersbegleitenden Massnahmen jene Bedürfnisse und Wünsche aufzugreifen, die dem alten Menschen dessen Lebensqualität erhalten helfen. In diesem Sinn setzt die Arbeitsstelle diverse Aktivitäten. Als spezielle Dienstleistung wird der *Hausnotruf* von der Arbeitsstelle betreut.

### 4.2.3.2.2 Leistungen und Kosten der ambulanten Dienste

Besonderen Bezug zur Altenhilfe kommt natürlich der Gemeindekrankenpflege zu. Sie leistete 1993 insgesamt 19 800 Stunden. Komplementär zur Gemeindekrankenpflege agiert die Haushilfe für Betagte, die im Jahr 1993 32 800 Stunden leistete. Der Mahlzeitendienst, der 1993 10 128 Mittagessen auslieferte, betrifft naturgemäss vor allem betagte Menschen. Subsidiärer Charakter (für die Altenhilfe) ist der Familienhilfe insofern zu bescheinigen, als in den betroffenen Haushalten Betagte zu versorgen sind.

Es ist davon auszugehen, dass die Betreuung durch ambulante Dienste flächendeckend und lückenlos erfolgt. Die HealthEcon-Erhebung

<sup>143</sup> Im Artikel 2 der Statuten heisst es: "Die Altershilfe hat insbesondere die Aufgabe, in Form von Beratung und persönlicher Betreuung Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen, zu überwinden und der Vereinsamung entgegenzuwirken."

### *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

ergab 176 Patienten: "Diese Erfassung ist laut Angaben der erhebenden Krankenschwestern im Spitex-Bereich bis auf wenige Ausnahmen vollständig. [...] Bei den erfassten Patienten handelt es sich fast ausschliesslich um Langzeitpatienten." (HealthEcon 1995, S. 24)

Insgesamt wurden im Jahr 1993 52.6 Personen beschäftigt. (Diplomiertes) Pflegepersonal ist ausschliesslich in der Krankenpflege tätig. Die Familienhilfe und Haushilfe stützen sich nicht auf dieses Berufsbild. Der *Betriebsaufwand* der ambulanten Dienste konnte nur gesamthaft in Personal- und Sachaufwand aufgeteilt werden. Einem Personalaufwand von knapp 3.18 Mio. CHF steht ein Sachaufwand von 388 000 CHF gegenüber. Der daraus resultierende gesamte Betriebsaufwand von 3.56 Mio. CHF geht zu 44 Prozent in die Familienhilfe, zu 30 Prozent in die Gemeindekrankenpflege, zu 23 Prozent in die Haushilfe für Betagte, während die restlichen drei Prozent für den Mahlzeitendienst verwendet werden.<sup>144</sup>

Den 3.56 Mio. CHF an *Betriebsaufwand* stehen 1.28 Mio. CHF an Benützertaxen gegenüber.<sup>145</sup> Dies entspricht einem Kostendeckungsgrad von 36 Prozent. Die ambulanten Dienste können darüber hinaus noch sonstige Erträge (Spenden, Mitgliederbeiträge) in Höhe von 730 000 CHF lukrieren, wodurch sich das betriebswirtschaftliche Defizit auf 1.55 Mio. CHF verringert.

Bisher wurden jedoch die umfangreichen Subventionen des Landes (1 093 443 CHF) und der Gemeinden (835 944 CHF) noch nicht einbezogen. Das Land hat sich für das Jahr 1993 verpflichtet, 30 Prozent des budgetierten Aufwands der Familienhilfe an Subventionen zu entrichten. Daran war die Voraussetzung geknüpft, dass die Standortgemeinde fünf Sechstel dieses Betrages zusätzlich ausrichtet.<sup>146</sup> Werden die Subventionen berücksichtigt, so "erwirtschaften" die ambulanten Dienste sogar einen Überschuss!

<sup>144</sup> Interessante Hinweise gibt die Auswertung des Aufwands pro Stunde. Es wird ersichtlich, dass das Fachpersonal in der Gemeindekrankenpflege die höchsten Kosten verursacht (54 CHF). Danach folgen die Familienhilfe mit 33 CHF und die Haushilfe für Betagte mit 25 CHF. Die Zustellung einer Mahlzeit kommt auf 11 CHF.

<sup>145</sup> Hierin sind auch die Beiträge der Krankenkassen, welche die ärztlich angeordnete Pflege der Gemeindekrankenpflege nach Tarif vergütet, enthalten.

<sup>146</sup> Ab 1994 gilt die Regelung, dass die Landessubvention nur noch maximal im Ausmass der Teuerung angehoben wird (vgl. HealthEcon 1995, S. 22).

#### 4.2.3.2.2.3 Einschätzung der Struktur

“Nimmt man die verschiedenen Tätigkeitsbereiche der Familienhilfe, der Arbeitsstelle für Ambulante Altershilfe und der weiteren in der ambulanten Altershilfe tätigen Personen und Institutionen zusammen, ist das Angebot gesamthaft betrachtet sehr gut.” (Arbeitsgruppe 1992, S. 73) Das Angebot an ambulanten Diensten ist in Liechtenstein wohl lückenlos. Jeder betagte Mitbürger kann auf die Unterstützung der Dienste vertrauen.

Ein Problem dürfte darin bestehen, dass die verschiedenen Einrichtungen recht unkoordiniert agieren: “Die praktische Arbeit zeigt, dass zwischen den spitalexternen Diensten, wie sie die Familienhilfen im Land leisten, und der offenen Altershilfe, wie sie von der Arbeitsstelle für Ambulante Altershilfe verwirklicht wird, viele Berührungspunkte bestehen. Es ist deshalb notwendig, dass sich beide Organisationen laufend absprechen und die ständige gegenseitige Information in der täglichen Arbeit besonders in der Einzelfallbetreuung sicherstellen. Hier muss noch viel getan werden.” (Arbeitsgruppe 1992, S. 73)

Offensichtlich gibt es einige Überschneidungsbereiche, in denen die gleichen Leistungen von verschiedenen Organisationen gleichzeitig angeboten werden. Etwa ist die Zurverfügungstellung des Hausnotrufs durch die Arbeitsstelle für Ambulante Altershilfe ohne die Einbeziehung jener Organisationen, die dann *de facto* gerufen werden, undenkbar. Hier erscheint es angezeigt, eine bessere institutionelle Lösung anzustreben.

Schwierigkeiten bereitet den Altenhilfeeinrichtungen die Rekrutierung von qualifiziertem Fachpersonal (vgl. Arbeitsgruppe 1992, S. 74). Da für Liechtensteiner das Geld viel leichter im kommerziellen Dienstleistungssektor zu verdienen ist und die Tätigkeit in der Altershilfe als vergleichsweise belastend eingestuft wird, können sich immer weniger Liechtensteiner für einen Pflegeberuf entscheiden. Damit ist man zunehmend auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen.

Ein drittes (Liechtenstein-spezifisches) Problem liegt wohl darin, dass die ambulanten Dienste, insbesondere die Familien- und Haushaltshilfe, tendenziell überfinanziert sind. Das Subventionsniveau, das im Jahr 1993 ausgeschüttet wurde, haben die ambulanten Dienste gar nicht in der vollen Höhe verbraucht. Durch diese grosszügige Unterstützung können die Benützertaxen niedrig gehalten werden, wobei

### *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

jedoch unklar bleibt, ob dies von den Entscheidungsträgern aus der Sicht des Gesamtsystems auch beabsichtigt wird.

Durchaus kann insgesamt von einem guten Ausbau des Netzes ambulanter Dienste gesprochen werden. Das ambulante Angebot wird seiner substitutiven Funktion zum stationären Sektor voll gerecht.

#### *4.2.3.3 Föderalismustheoretisch fundierte Perspektiven für eine Reform der Altenhilfe*

Als Motiv für Reorganisationen gilt im öffentlichen Sektor sehr oft das "Diktat der leeren Kassen". Wenn das System der Altenhilfe in Liechtenstein betrachtet wird, so trifft dies nicht zu: Alle Einrichtungen scheinen wohlbestallt zu sein. Nun muss dies nicht für alle Zeiten gelten. Gerade in den letzten Jahren tauchen Anzeichen auf, die für eine Verknappung der öffentlichen Einnahmen sprechen. Zudem leidet Liechtenstein unter einem Mangel an Pflegekräften (Arbeitsgruppe 1992, S. 74). Aus diesen Restriktionen heraus erscheint es gerechtfertigt, über Reorganisationen nachzudenken.

##### *4.2.3.3.1 Zur Perspektive der ökonomischen Theorie des Föderalismus*

Wie ist nun der Leistungskatalog der Altenhilfe beziehungsweise der Behindertenhilfe und der sozialpsychiatrischen Betreuung<sup>147</sup> aus der Sicht der ökonomischen Föderalismustheorie zu bewerten? Auf den ersten Blick könnte die Meinung vertreten werden, jede Ausgabe, die aufgrund des Sozialhilfegesetzes gewährt wird, sei gemäss Anspruch und Zielsetzung in ihrer Gesamtheit eine verteilungspolitische Aufgabe. Dies lässt sich insbesondere für Geldtransfers (offene Sozialhilfe) auch unmittelbar nachvollziehen.

Die Unterbringung von Pflegebedürftigen in Heimen und Anstalten (geschlossene Sozialhilfe) ist jedoch nur vordergründig ein verteilungspolitisches Problem. Dahinter verbirgt sich die allokativen Fragestellung: Wie stelle ich eine effiziente Versorgung von Anstalts- und Pflegebedürftigen sicher? Und daraus abgeleitet: Wie sieht die optimale territo-

<sup>147</sup> Obwohl sie in diesem Abschnitt nicht analysiert wurden, werden Einrichtungen der Behindertenhilfe und die sozialpsychiatrische Betreuung in diese Diskussion einbezogen, weil das vorzustellende Grundprinzip auch für diese Einrichtungen gilt und die Analyse dann nicht in einem späteren Abschnitt wiederholt werden muss.

### *Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter*

riale Organisationsstruktur der Alten-, Pflegebedürftigen-, Behinderten- und Randgruppenbetreuung aus? Die Leistungen der Sozial- und Behindertenhilfe werden (grob) unterteilt in

- Unterbringung von Hilfs- und Pflegebedürftigen in Heimen und Anstalten (Altenhilfe beziehungsweise Behindertenhilfe und sozialpsychiatrische Betreuung; Punkt 4.2.3.3.2) und
- ambulante Versorgung von Pflegebedürftigen (insbesondere die sozialen Dienste Hauskrankenpflege, Haushaltshilfe etc, aber auch das mobile sozialpsychiatrische Team; Punkt 4.2.3.3.3).

Für die folgende Analyse erkenntnisleitend ist eine zentrale Forderung der ökonomischen Theorie des Föderalismus, welche in der Verwirklichung fiskalischer Äquivalenz besteht: Aus ökonomischer Sicht ist in einem Staatswesen dann die optimale Gliederung erreicht, wenn die Kollektive, die eine Entscheidung fällen, so gross sind, dass sie alle Begünstigten, Betroffenen und Beteiligten dieser Entscheidung einschliessen. Entscheider, Nutzer und Zahler sollen also räumlich und zeitlich zusammenfallen, um Fehlsteuerungen zu vermeiden.

Es wurde bereits angesprochen, dass die Wahrnehmung einer (öffentlichen) Aufgabe weiter in Phasen differenziert werden muss, etwa Entscheidung, Produktion, Leistungsabgabe, Finanzierung, Kontrolle. Als zweite Vorgabe für die folgende Diskussion wird die Zuteilung der Finanzierung auf einzelne Ebenen gesehen. Dagegen muss aus der Finanzierungszuteilung nicht zwangsläufig eine Verpflichtung dieser Ebene zur Bereitstellung dieser Leistung und schon gar nicht eine Verpflichtung zur Produktion derselben resultieren.

#### *4.2.3.3.2 Unterbringung von Hilfsbedürftigen in Heimen und Anstalten*

Heime beziehungsweise Anstalten stellen punktuelle Infrastruktureinrichtungen dar, welche Versorgungsleistungen an die Patienten beziehungsweise Heimbewohner abgeben. Für punktuelle Infrastruktureinrichtungen werden nun die Allokationstheoretischen Ansätze der ökonomischen Theorie des Föderalismus angewandt. Dabei wird einerseits die Angebotsseite und andererseits die Nachfrageseite diskutiert und in einem dritten Schritt zusammengeführt. Ziel dieser theoretischen Analyse ist es, die Bereitstellung der Leistungen und deren Finanzierung den beiden gebietskörperschaftlichen Ebenen, Land und Gemeinden, zuzuordnen.

#### 4.2.3.3.2.1 Angebot

Die Produktionstheorie will Kriterien für die Bestimmung der optimalen Grösse einer Versorgungseinrichtung bereitstellen: Das Produktionskollektiv soll so gross sein, dass die Produktionseinheit etwaige Kostendegressionen<sup>148</sup> optimal ausnützen kann. Die empirische Überprüfung dieser Forderung bereitet einige Schwierigkeiten. Trotzdem sollte dieses Kriterium grundsätzlich Beachtung finden: Zu klein dimensionierte oder nicht ausgelastete Einrichtungen führen sehr wahrscheinlich zu überhöhten Kosten.<sup>149</sup>

#### 4.2.3.3.2.2 Nachfrage

Die flächenmässige Ausdehnung des optimalen Produktionskollektivs (Einzugsgebiet) hängt massgeblich von Streuung und Häufigkeit der Nachfrage nach diesen Leistungen ab. Hier können mit Bezug auf die stationären Leistungen der Altenhilfe beziehungsweise Sozialpsychiatrie zwei Ausprägungen auftreten:

- Wenn bestimmte stationäre Leistungen von *relativ vielen Bürgern* nachgefragt werden und wenn diese Nachfrage im Raum *gleichmässig* auftritt, so wird die optimale Produktionsgrösse schnell erreicht. Viele im Raum verteilte gleichartige Einrichtungen, deren Wirkungskreis lokal begrenzt ist (*örtlicher Charakter*), sind die Folge.
- Wenn andererseits die Nachfrage nach bestimmten stationären Leistungen zwar *gleichmässig* verteilt, aber eher *gering* ist, so dass die optimale Produktionsgrösse kaum erreicht wird, so werden für das Gesamtgebiet (Liechtenstein) nur vereinzelt Einrichtungen anzubieten sein. Diesen Einrichtungen kommt dann aus der Sicht der Standortgemeinde ein ausgeprägter *überörtlicher Charakter* zu. Sie werden auch von Bürgern, die nicht in der Standortgemeinde beheimatet sind, genutzt.

<sup>148</sup> Mit Kostendegression ist hier gemeint: sinkende Durchschnittskosten pro Inanspruchnahme bei zunehmender Grösse einer Einrichtung.

<sup>149</sup> Wenn die Gebietskörperschaft diese Leistungen von einem anderen Produzenten (Privaten, Non-Profit-Organisation) zukaft, so verlagert sich auch die Bestimmung der (kosten-)optimalen Grösse der Einrichtung auf diesen Träger.

### *Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter*

Mit dem überörtlichen Charakter von Einrichtungen ist bereits das Problem der *spillovers* angesprochen. Voraussetzung für das Auftreten dieses Phänomens ist, dass die Grenzen des anbietenden Kollektivs nicht mit jenen des Benutzerkollektivs übereinstimmen. Beispielsweise wird ein gemeindeeigenes Pflegeheim auch von Auswärtigen belegt (das Anbieter- und Finanzierungskollektiv ist also enger als das Benutzerkollektiv gezogen). Wenn die Auswärtigen nun nicht die von ihnen verursachten Kosten (zur Gänze) tragen, so tritt ein *spillover* (ein räumlicher externer Effekt) auf. Diese *spillovers* werden im Entscheidungsprozess oft vernachlässigt und führen dann unter Umständen zu falsch dimensionierten Angebotseinheiten der jeweiligen Gebietskörperschaft.

Um daraus resultierende Ineffizienzen zu beseitigen, wird deshalb in der Literatur vorgeschlagen, dass alle bedeutenden *spillovers* insofern zu internalisieren sind, als diese Funktionen auf eine föderale Ebene verlagert werden, die jeweils die gesamten Nutzenempfänger einschließt. Wenn dies nicht gelingt, so bestünde ein weiterer Lösungsansatz darin, extern begünstigte Regionen (Gebietskörperschaften) zu Kompensationszahlungen heranzuziehen.

#### 4.2.3.2.3 Föderalismustheoretische Zuordnung der Unterbringung in Heimen und Anstalten

Obige theoretische Überlegungen sollen nunmehr auf die verschiedenen Infrastruktureinrichtungen, in denen Empfänger von Altenhilfe beziehungsweise Sozialpsychiatrie versorgt werden, Anwendung finden. Demnach ist grundsätzlich zwischen der verbreitet auftretenden Heimbeziehungsweise Pflegebedürftigkeit im Alter und spezialisierten Sonderinstitutionen zu unterscheiden.

Pflegebedürftigkeit im Alter stellt ein flächendeckendes Phänomen dar, dessen Relevanz aufgrund der demographischen Entwicklung in Zukunft noch zunehmen wird. Die Alten- und Pflegeheime fallen nur deshalb in den Wirkungsbereich der Sozialhilfe, weil sie mit den Pflegetaxen nicht die vollen Kosten den Heimbewohnern anlasten. Einige Gemeinden sind mit der Errichtung und dem Betrieb von Alters- und Pflegeheimen in der Seniorenbetreuung aktiv, andere haben dies an einen Gemeindeverband (Genossenschaft für pflegerische und sozialpsychiatrische Betreuung) oder an die Stiftung für das Alter delegiert.

Trotzdem könnte in diesem Bereich ein Ansatzpunkt für eine dezentrale Steuerung durch die Gemeinden postuliert werden.<sup>150</sup> Die Gemeinden müssten keineswegs selbst ein Alters-/Pfleheim betreiben, sie sollen nur veranlasst werden, die jeweils beste beziehungsweise kostengünstigste Versorgung für "ihre" hilfsbedürftigen Senioren in die Wege zu leiten.

Anders verhält es sich mit der Versorgung von Hilfsbedürftigen in spezialisierten Sondereinrichtungen, wie etwa Institutionen für Behinderte oder sozialpsychiatrische Einrichtungen. Für diese Einrichtungen kann ein überörtlicher Charakter angenommen werden: Aus ganz Liechtenstein kommen die Hilfsbedürftigen zusammen.

Die Steuerung von Einrichtungen mit starkem überörtlichem Charakter sollte tendenziell nicht der Standortgemeinde aufgebürdet werden. In diesen Fällen böte sich eine höhere gebietskörperschaftliche Ebene – also etwa das Land – als adäquate Steuerungs- und Finanzierungsinstanz an.

#### *4.2.3.3 Ambulante Versorgung von Pflegebedürftigen*

Befragungen von Senioren ergeben, dass diese, wenn möglich, ihren Lebensabend in den eigenen vier Wänden erleben wollen. Die Respektierung dieser Präferenzen (und die nicht immer ausreichende Bereitschaft oder Kompetenz der Angehörigen zur Betreuung) führt zum Angebot von ambulanten Diensten (zum Beispiel Hauskrankenpflege, Weiterführung des Haushalts).

Der Übergang von ambulanter Betreuung eines Hilfsbedürftigen durch Hauskrankenpflege oder Weiterführung des Haushalts über die teilstationäre Versorgung, in der den Hilfsbedürftigen spezielle Einrichtungen temporär zur Verfügung stehen, bis zur stationären Versorgung in Alters- und Pflegeheimen ist fließend. Die ambulante (und teilstationäre) Betreuung kann daher als (notwendiges) substitutives Angebot zur stationären Versorgung betrachtet werden, vor allem, wenn sie zur Entlastung des stationären Bereiches beiträgt.

Eine ungezügelter Ausdehnung der ambulanten Betreuung führt jedoch aus fiskalischer Perspektive unter Umständen zu einer erheblichen

<sup>150</sup> Im Gegensatz zur hoheitlichen Sozialhilfe ist die Anknüpfung der Finanzierung durch die Gemeinden beim Pflegebedürftigen sozialpolitisch relativ unbedenklich, weil allgemein anerkannt wird, dass Pflegebedürftige versorgt werden müssen.

### *Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter*

Erhöhung des Finanzbedarfs, wenn die Leistungen nicht kostendeckend abgegeben werden: Viele potentielle "Klienten" könnten diese Dienste in Anspruch nehmen, obwohl sie dieser nicht oder nicht in dem Umfang bedürfen beziehungsweise diese bei kostendeckenden Preisen nicht (in dem Mass) in Anspruch genommen hätten.

Der substitutive Charakter der ambulanten Dienste legt eine sinnvolle Koppelung ihrer Finanzierung mit jener der stationären Unterbringung nahe, damit unerwünschte Ausweichreaktionen unterbunden werden. Das Gesamtsystem soll gewährleisten, dass die Hilfsbedürftigen dem Grad ihrer Pflegebedürftigkeit entsprechend kostengünstig mit der richtigen Intensität versorgt werden.

#### *4.2.3.4 Institutionelle Reform durch Änderung der Finanzierungsregelung*

Die bisher gemachten Überlegungen münden in einen Vorschlag, wie denn die geltende Konstruktion der Trägerschaft über die Alters- und Pflegeheime (Punkt 4.2.3.4.1) durch institutionelle Rahmenbedingungen so flankiert werden kann (Punkt 4.2.3.4.2), dass alle Beteiligten den richtigen Anreizen ausgesetzt sind (Punkt 4.2.3.4.3).

##### *4.2.3.4.1 Zur Stiftung als Träger der Alters- und Pflegeheime*

Seit längerem gibt es Bestrebungen, die heterogene Trägerstruktur der liechtensteinischen Alters- und Pflegeheime zu harmonisieren. Im Zug der geplanten Neuorganisation wurde eine Reihe von Studien und Berichten in Auftrag gegeben. Nach der Arbeitsgruppe zur Entwicklung der zukünftigen Alterspolitik, die ihren Endbericht im Jänner 1992 vorlegte, wurde die Egger Management-Beratung beauftragt. Der Zwischenbericht wurde im September 1992 übermittelt.<sup>151</sup> Daraufhin legte die ATAG Ernst & Young Consulting im November 1993 einen Bericht über die Überprüfung und Anpassung der Organisationsstruktur der Alters- und Betreuungszentren vor.<sup>152</sup>

<sup>151</sup> Der Auftragnehmer verstarb während der Bearbeitung des Auftrags.

<sup>152</sup> Als vorläufiger Schlusspunkt ist die Spitex-Spiti-Kostenvergleichsstudie der Health-Econ (1995) anzusehen, die jedoch nicht auf die Trägerkonstruktion einging.

Als Sukkus all dieser Beratungen entstand ein Konzept, nach dem die Liechtensteinische Stiftung für das Alter nach und nach neuer Träger aller Aktivitäten im Bereich der Alters- und Krankenhilfe werden und den Namen Stiftung Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe erhalten soll. Es ist vorgesehen, dass die Stiftung nach ihrer Umstrukturierung den Betrieb der bestehenden fünf Alters- und Pflegeheime (BWH Vaduz, LBZ Eschen, LBZ Triesen, Wohnheim Resch, APH Balzers) von ihren bisherigen Trägern übernimmt.

Schwieriger gestaltet sich die Eingliederung der Heime, die bisher von Gemeinden getragen werden. Schaan und Balzers beabsichtigen nicht, ihre Heime (Baurechtsliegenschaften) ins Eigentum der Stiftung zu übertragen. Dennoch soll die Stiftung die Heime führen. Eine abschliessende Regelung bezüglich dieser komplexen Abgrenzung steht noch aus.

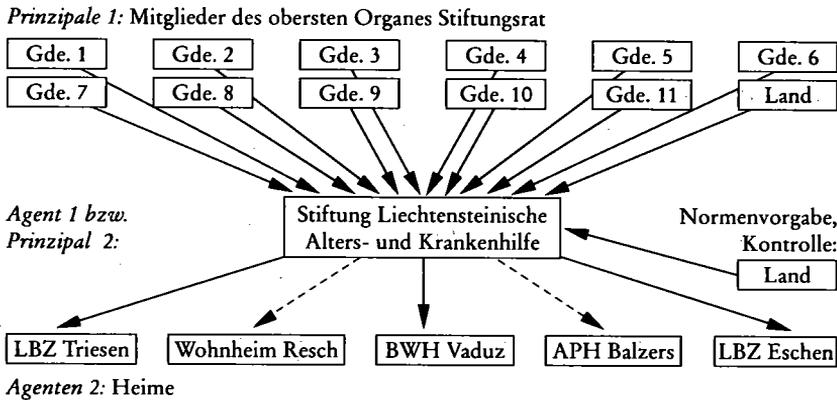
Abgesehen von solchen Detailspekten: Wie ist die Trägerkonstruktion beziehungsweise die Finanzierungsmodalität der Altersheime aus der Sicht der Neuen Institutionellen Ökonomie zu bewerten? Die Stiftung kann als eine *doppelte Prinzipal-Agent-Beziehung* interpretiert werden. Die Stifter (Gemeinden, Land) als Prinzipale setzen die Stiftung als ihren Agenten ein (siehe Abbildung 4.6). Letztere wird beauftragt, die Koordination und eine etwaige Konsolidierung (Bettenabbau) durchzuführen. Die Stiftung wiederum fungiert als Prinzipal gegenüber den Heimen. Die Heime erstellen im Auftrag der Stiftung die entsprechenden Pflegeleistungen.

Der Staat übt neben seiner Trägerfunktion noch weitere Funktionen aus: Er gibt durch Gesetze und Verordnungen allgemeine Normen vor, und er nimmt die Finanzkontrolle wahr. Die Finanzierung des etwaigen Betriebsabganges wird über den Lastenausgleich geregelt, aus dem die Gemeinden und das Land gleichermassen belastet werden (*pari : pari*). Der Gemeindeanteil wird gemäss der Einwohnerzahl aufgeteilt.

Als massgebliche Rahmenbedingung ist die *Finanzierungsstruktur* anzusehen: Die Finanzierung des Betriebsabganges wird über den Lastenausgleich geregelt, aus dem die Gemeinden und das Land, ungeachtet der Kostenverursachung, gleichermassen belastet werden (*pari : pari*). Der Gemeindeanteil wird gemäss der Einwohnerzahl aufgeteilt. Die in dieser Konstruktion implizit enthaltene *Fehlsteuerung* kann aufgezeigt werden, wenn man sich die Positionen der einzelnen Akteure vergegenwärtigt:

## Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter

Abbildung 4.6: Prinzipale und Agenten im Bereich der stationären Altershilfe (Beispiel Stiftung, stilisiert)



Für die *Gemeinden* als Prinzipale der Stiftung lohnt sich die Kontrolle nicht. Von Einsparungen profitieren alle Mitfinanciers und nur zu einem Bruchteil die aktive Gemeinde. Demgegenüber können Gemeindepolitiker, die Leistungsausweitungen fordern, die daraus erwachsenden politischen Nutzen unvermindert spüren. Die Kosten zusätzlicher Leistungen verteilen sich hingegen gleichmässig auf alle Mitfinanciers. Damit sind Koalitionen für Leistungsausweitungen beziehungsweise gegen -einschränkungen sehr leicht zu etablieren.

Die *Heime* verfolgen Ausbau- und Beschäftigungsinteressen. Sie wehren sich gegen Leistungseinschränkungen, die womöglich von der Stiftung vorgeschlagen werden. In den (Standort-)Gemeinden finden sie starke Verbündete für ihre Anliegen.

Die *Stiftung* agiert zwischen diesen beiden Parteien, deren Eigeninteressen stark ausgeprägt sind. Die Stiftung setzt einerseits die Wünsche der Prinzipale (Gemeinden) um, die eher auf Expansion abzielen. Andererseits nimmt sie die Abrechnungen der Heime zur Kenntnis und verteilt die Defizite im Rahmen des Lastenausgleichs.

Resümierend lässt sich von einem *institutionellen "Sperrklinkeneffekt"* sprechen. Während Expansionen in Form von Leistungsausweitungen und Kostenerhöhungen wahrscheinlich sind, ist eine Zurückführung des Angebots kaum zu erwarten.

Damit ergibt sich als *vorläufiges Fazit* für die Reformbemühungen: Die Integration der stationären Altenhilfeeinrichtungen unter einem

Dach kann als Fortschritt in der Alterspolitik gewertet werden. Wenn allerdings die Finanzierungs konstruktion in die Betrachtung einbezogen wird, so relativiert sich das Bild: Von der Finanzierungsregelung gehen keine zusätzlichen Anreize zu bedarfsgerechter und kostengünstiger Leistungsbereitstellung aus.

#### *4.2.3.4.2 Anpassung der Finanzierungsregelung*

Entsprechend diesen Überlegungen sollte die Finanzierungsregelung angepasst werden. *Pflegebedürftigkeit im Alter* als flächendeckendes Phänomen eignet sich für eine lokale *Finanzierung durch die Gemeinden*. Dies gilt sowohl für die stationäre Unterbringung als auch für die ambulante Betreuung. Als Ansatzpunkt wird der Pflegebedürftige *ad personam* vorgeschlagen.

Daraus würde sich im übrigen keineswegs eine Verpflichtung der Gemeinde zum Betrieb eines Heimes ableiten. Gerade in Liechtenstein existieren Betreuungsalternativen, zwischen denen man wählen kann. Durch die vorgeschlagene Finanzierungsregelung entsteht bei der Gemeinde allerdings der Anreiz, sich um eine bedarfsgerechte und kostengünstige Versorgung "ihrer" Pflegebedürftigen zu kümmern.

In bezug auf die ambulante Betreuung würde sich durch das neue Finanzierungsmodell nicht viel ändern: Bereits bisher finanzieren die Gemeinden die ambulanten Dienste vor und erhalten Subventionen vom Land. Wenn die Gemeinden nunmehr völlig für die ambulanten Dienste aufkommen müssen, so wären sie selbstverständlich in anderen Bereichen zu entlasten. Diese Überlegungen könnten in einer tiefgreifenderen Reform des Lastenausgleichs münden (siehe Punkt 4.2.5).

Den Betreuungseinrichtungen für Behinderte und sozialpsychiatrischen Einrichtungen kommt hingegen ein überörtlicher Charakter zu. Das Land steuert durch das Amt für Soziale Dienste bereits jetzt diese Institutionen (siehe Punkt 4.2.4). Somit bietet sich das Land als übergeordnete Gebietskörperschaft als adäquate Finanzierungsinstanz an.

#### *4.2.3.4.3 Institutioneller Reformvorschlag für den Pflegebereich*

Die institutionentheoretische Analyse der Stiftung Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe in Punkt 4.2.3.4.1 hat ergeben, dass die angestrebte Trägerkonstruktion der Stiftung, kombiniert mit dem Lastenaus-

## *Die Bewältigung des Aufgabenbereichs Pflegebedürftigkeit im Alter*

gleich, dazu führt, dass die Gemeinden (Prinzipale 1) und Heimleitungen (Agenten 2) die Kosten ihrer Sonderwünsche auf alle anderen überwälzen können. Die Stiftung (Agent 1 beziehungsweise Prinzipal 2) dürfte diesen Tendenzen wohl nicht Einhalt gebieten können.

Der *Reformvorschlag* basiert nun auf der Zuordnung der Finanzierung nach der oben entworfenen Regelung. Die Gemeinden kommen in der stationären Unterbringung für "ihre" Pflegebedürftigen auf, sie tragen also die anteiligen Defizite.<sup>153</sup> Mit dieser *Umstellung der Finanzierungsregelung* werden die Spielregeln entscheidend verändert. Was bedeutet dies für die Positionen der einzelnen Akteure der Stiftung Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe?

Für die *Gemeinden* lohnt sich nunmehr die Kontrolle: Sie entwickeln Interesse an der *Performance* (Bedarfsgerechtigkeit, Kostengünstigkeit) der verschiedenen Leistungsanbieter. Die Gemeinden spüren die Kosten und Nutzen unmittelbar. Sie beeinflussen die Wahl "ihrer" Pflegebedürftigen dergestalt, dass die beste und kostengünstigste Alternative (ambulant, verschiedene Pflegeheime) gewählt wird.

*Heime* geraten dann unter Druck, wenn Gemeinden nicht mehr davon überzeugt sind, dass diese Einrichtung kostengünstig wirtschaftet beziehungsweise bedarfsgerecht betreut, und deshalb die Gemeinden von diesem Zeitpunkt an "ihre" Pflegebedürftigen in einer anderen Einrichtung unterbringen. Die Heime müssen ihr Angebot gegenüber den Zahlern stärker rechtfertigen als bisher.

Es entsteht ein Druck auf die anbietenden Organisationen, die Ansprüche, die an sie gestellt werden, zu erfüllen. Damit wird der schwerfällige Sanktionsmechanismus über die Trägerorganisation (siehe Punkt 4.2.3.4.1) durch einen wirkungsvollen ergänzt. Der dadurch ausgelöste *Wettbewerb zwischen den Anbietern* führt tendenziell zu einer Optimierung der Struktur.

Ohne dass die Statuten abgeändert werden müssten, ändert sich die Rolle der Stiftung implizit. Sie setzt die Vorgaben des Landesgesetzgebers bezüglich Pflegestandards um und koordiniert das Gesamtsystem von Spitex- und Spitin-Leistungen.

*Als Fazit ist festzuhalten:* Durch die Umstellung der Finanzierung wird ein Sanktionsmechanismus für nicht bedarfsgerechte beziehungs-

---

<sup>153</sup> Die Gemeinden müssen natürlich an anderer Stelle entlastet werden.

weise nicht kostengünstige Leistungen in das System eingeführt. Weil die Anreize der Prinzipale Gemeinden nicht mehr in Richtung Leistungsausdehnung wirken, werden die oben beschriebenen Nachteile der Trägerkonstruktion der Stiftung Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe stark abgemildert.

Aus der Sicht des Gesamtsystems wäre die Steuerung der ambulanten Dienste auf den stationären Bereich abzustimmen. Wenn die Gemeinden auch deren Finanzierung übernehmen, so wären (etwaig noch notwendige) Subventionen des Landes so auszurichten, dass die Gemeinden nicht eine Bètreuungsform stark bevorzugen.

#### 4.2.4 Die sozialpsychiatrische Versorgung von Liechtensteiner Bewohnern

##### 4.2.4.1 Fragestellung

Ein Kleinstaat wie das Fürstentum Liechtenstein wird hochspezialisierte Einrichtungen der sozialpsychiatrischen Versorgung nicht im Land selbst anbieten. Dies gilt jedoch nicht für das gesamte Spektrum an Betreuungseinrichtungen: Je kleiner eine solche Einrichtung (aus therapeutischen Überlegungen) dimensioniert sein muss, desto eher kann auch ein Kleinstaat Aktivitäten in diesem Bereich setzen.

Insbesondere geht es im folgenden Abschnitt um die Frage, ob es aus fiskalischer Sicht sinnvoll ist, eigene Bètreuungsstrukturen (etwa in Form des Vereins für Bètreutes Wohnen) in Liechtenstein aufzubauen. Dabei werden die öffentlichen Ausgaben mit und ohne diesem Projekt verglichen.

Bevor die Fragestellung konkretisiert werden kann, gilt es aber, den Untersuchungsgegenstand näher zu strukturieren (Punkt 4.2.4.2.1). Darauf aufbauend wird die bisherige Bewältigungsstrategie beschrieben (Punkt 4.2.4.2.2). Nachdem auch der Verein für Bètreutes Wohnen vorgestellt wurde (Punkt 4.2.4.3.1), lässt sich der Substitutionseffekt abschätzen, aus dem wiederum die fiskalische Nettowirkung abgeleitet werden kann (Punkt 4.2.4.3.3). Weitergehende Betrachtungen über die Messung des therapeutischen Erfolges münden in eine Zusammenfassung dieses Abschnitts (Punkt 4.2.4.4).

#### *4.2.4.2 Komponenten der sozialpsychiatrischen Versorgung*

##### *4.2.4.2.1 Eine stilisierte Einteilung*

Wie kann die sozialpsychiatrische Versorgung (grob) strukturiert werden? Die folgende Gliederung in Abbildung 4.7 versucht dies in stilisierter Form: Die Einteilungen werden aus der Sicht der Institutionen gemacht, in denen Patienten betreut werden. Hingegen wird nicht näher auf Krankheitsbilder eingegangen. Somit mögen Experten (Psychiater, Psychologen) Nachsicht walten lassen, wenn das fachliche Problem in der Folge ausgeklammert bleibt.

Bei Büchel/Brüstle (1995, S. 2) findet sich die grundlegende Unterscheidung in Allgemeinpsychiatrie und in die Sonderprobleme Alkohol und Drogen (siehe Zeilen in Abbildung 4.7). Diese Gliederung orientiert sich offensichtlich an den Einrichtungen, die entweder auf bestimmte Krankheitsbilder spezialisiert sind oder eben ein breites Spektrum abdecken.

Eine weitere wichtige Unterscheidung betrifft die Behandlung von Akutpatienten vs. die Betreuung von Langzeitpatienten (vgl. Büchel 1991, S. 105). Bei der ersten Gruppe werden Therapien angewandt, die zu einer Verbesserung des psychischen Gesundheitszustandes führen (sollen). Bei der zweiten Gruppe wird keine Therapie mehr versucht, da diese keinen Erfolg verspricht. Die Patienten bleiben aber weiterhin in institutionalisierter Betreuung.

Das zweite Einteilungskriterium bezieht sich auf die Intensität der Betreuung (Spalten in Abbildung 4.7). Die Aufnahme in eine geschlossene Station stellt die intensivste Betreuungsform dar. Sie ist in Krisenfällen angezeigt. Wenn sich der Zustand des Patienten stabilisiert hat, wird er in eine offene Station überstellt. Idealerweise kann er nach erfolgter Therapie aus der Klinik entlassen und ambulant nachbetreut werden. Damit wäre der "normale" Behandlungsweg eines Akutpatienten der Allgemeinpsychiatrie nachgezeichnet (erste Zeile in Abbildung 4.7).

Patienten mit Alkohol- beziehungsweise Drogenproblemen mögen in Krisenfällen auch in geschlossene Stationen der Allgemeinpsychiatrie eingewiesen werden. Für diese homogenen Krankheitsbilder wurden jedoch eigene Spezialinstitutionen aufgebaut, die entsprechende Therapien (in offenen Stationen) anbieten.

Abbildung 4.7: Komponenten der sozialpsychiatrischen Betreuung

	Intensität der Betreuung		
	Geschlossene Station	Offene Station (Wohnform)	Ambulante Betreuung
Allgemeinpsychiatrie	Akutbehandlung	Therapie	Nachbetreuung
Sonderprobleme Alkohol, Drogen		Genormte Therapie	Nachbetreuung
Langzeitbehandlung	Betreuung	Betreuung	

Langzeitpatienten, deren Gesundheitszustand keine Besserung erwarten lässt, können in den unterschiedlichsten Institutionen (zum Beispiel Behinderteneinrichtungen) untergebracht sein. Eine aufgrund der demographischen Entwicklung stärker werdende Gruppe bilden hierbei gerontopsychiatrische Patienten (pflegebedürftige betagte Menschen), die im allgemeinen in Pflegeheimen betreut werden.

#### 4.2.4.2.2 Die Make-or-buy-Entscheidung Liechtensteins

Welche Segmente der Versorgungsstruktur wird nun ein Staat in der Grösse Liechtensteins selbst anbieten beziehungsweise von den Nachbarstaaten zukaufen? Ohne Kenntnis der tatsächlichen Lösung dieses Problems liesse sich vermuten, dass ein Kleinstaat keine psychiatrischen Kliniken unterhält, da es sich dabei um spezialisierte, relativ grosse Einrichtungen handelt. Je weiter man sich von der Akutbehandlung (links oben in Abbildung 4.7) wegbewegt (nach unten beziehungsweise rechts in Abbildung 4.7), desto eher wird ein Kleinstaat eigene Strukturen aufbauen können (ambulante Nachbetreuung, Versorgung von Langzeitpatienten), also statt der *buy*- die *make*-Option wählen.

Wie hat nun das Fürstentum Liechtenstein in der Vergangenheit die sozialpsychiatrische Versorgung tatsächlich organisiert? Lange Zeit gab es in Liechtenstein bis auf die Armenhäuser der Gemeinden keine Einrichtungen, in denen psychisch kranke Bewohner versorgt werden konnten.

Die *Akutbehandlung* wurde (wird) an ausländische Einrichtungen ausgelagert. Erkrankte Bewohner Liechtensteins können therapeutische oder psychiatrische Akut-Hilfe nur im umliegenden Ausland in Anspruch nehmen (Büchel/Brüstle 1995, S. 2). Die im folgenden genannten

## *Die sozialpsychiatrische Versorgung von Liechtensteiner Bewohnern*

Einrichtungen sind Vertragsinstitutionen des Fürstentums Liechtenstein, die sich verpflichtet haben, Liechtensteiner Bewohner zu behandeln.

*Allgemeine* psychiatrische Behandlung erhalten Liechtensteiner Bewohner vor allem in der Klinik St. Pirminsberg in Pfäfers/Schweiz.<sup>154</sup> Weiters wird in den letzten Jahren zunehmend auch das Landesnervenkrankehaus Valduna in Rankweil/Vorarlberg frequentiert.

Tabelle 4.5 (Teil 2) zeigt die Belegung der beiden Kliniken mit Liechtensteiner Patienten: Während in Pfäfers in den letzten Jahren im Durchschnitt etwa 45 Liechtensteiner Bewohner behandelt wurden, wird die Valduna erst Anfang der neunziger Jahre stärker in Anspruch genommen. Insgesamt (unterer Teil der Tabelle) werden jährlich etwa 65 Patienten in allgemeinspsychiatrische Behandlung aufgenommen. In Patientenjahren (also Gesamtauslastung eines Betreuungsplatzes über 365 Tage) gemessen, belegen Liechtensteiner Bewohner im Durchschnitt etwa elf Betreuungsplätze (siehe Büchel/Brüstle 1995, S. 6).

Die Belegtage sind jeweils in der zweiten Spalte der Tabelle 4.5 (Teil 2) abgetragen. Diese haben sich in den letzten Jahren verringert. Die Tagessätze geben an, was die Liechtensteiner Krankenkassen beziehungsweise der Staat pro Belegtag den Vertragsinstitutionen zu vergüten hat.<sup>155</sup> Daraus ergibt sich in der letzten Zeile der Gesamtaufwand, der von Liechtensteiner Seite für die allgemeine psychiatrische Betreuung im Ausland entsteht. Der Gesamtaufwand schwankt zwischen 800 000 und 1 Mio. CHF im Jahr.

*Patienten mit Alkoholerkrankungen* werden in das Krankenhaus Stiftung Maria Ebene in Frastanz/Vorarlberg eingewiesen. Für *Drogenpatienten* bieten sich Langzeittherapien in der Drogenstation Carina in Feldkirch/Vorarlberg und im Lärchenheim in Lutzenberg/Schweiz an. Daneben wurde vor kurzem die Kurztherapiestation für Drogenabhängige in Meiningen/Vorarlberg eröffnet.

Von diesen Einrichtungen kommt insbesondere dem KH Maria Ebene eine gewisse Bedeutung zu. Hier werden jährlich zwischen fünf und zehn Liechtensteiner Bewohner neu aufgenommen, die im Durch-

<sup>154</sup> Die Kantonale Psychiatrische Klinik Wil/CH behandelt Liechtensteiner Patienten, wenn die Kapazität in Pfäfers erschöpft ist.

<sup>155</sup> Während die Tagessätze in den Schweizer Kliniken von den liechtensteinischen Krankenkassen zur Gänze übernommen werden, geschieht dies beim LNKH Rankweil lediglich zur Hälfte. Die andere Hälfte kommt aus dem Liechtensteiner Landeshaushalt. Vgl. Büchel/Brüstle 1995, S. 13.

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

**Tabelle 4.5 (Teil 1):** Belegung ausländischer sozialpsychiatrischer Einrichtungen durch Liechtensteiner Patienten

	Aufnahmen									Gesamt
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
Allgemeinpsychiatrie										
- Pfäfers	39	45	54	44	48	47	44	76	69	466
- Valduna	1		4	21	14	11	19	13	11	94
- Herisau/Wil	1	2	1	0	1	2	3	2	3	15
Zwischensumme	41	47	59	65	63	60	66	91	83	575
- Maria Ebene	7	10	11	9	4	5	6	4	2	58
- Carina	4	1	1	0	1	1	3	0	1	12
- Lukasfeld								3	7	10
- Lutzenberg			1		1	1	1	1		5
Gesamt	52	58	72	74	69	67	76	99	93	660

schnitt etwa 60 Tage<sup>156</sup> betreut wurden (vgl. Büchel/Brüstle 1995, S. 5 f.). Die Drogenstationen werden hingegen lediglich von einem Patienten pro Jahr frequentiert. In Patientenjahren gerechnet, wird im Durchschnitt ein Behandlungsplatz von einem Liechtensteiner Bewohner belegt.

In Liechtenstein selbst bestanden (bis vor kurzem) keine *therapeutischen* Aktivitäten. Seit seinem Bestehen war das Fürsorgeamt (heute: Amt für Soziale Dienste) bestrebt, die Betreuung von Liechtensteinern mit psychischen Krankheiten im Inland zu organisieren. Mit der Gründung der Genossenschaft für pflegerische und sozialpsychiatrische Betreuung und der darauffolgenden Errichtung der Betreuungszentren in Eschen und Triesen in den siebziger Jahren war dann auch unter anderem der Aufbau einer sozialpsychiatrischen Betreuung beabsichtigt: "Diese Häuser sollten im Gegensatz zur Klinik klein, gemeindenah, wohnlich statt spitalähnlich, patientenorientiert, offen und therapeutisch statt verwahrend sein. Die sozialpsychiatrische Ausrichtung blieb aber auf dem Papier. Die Entwicklung ging in Richtung Geriatrie. Die Häuser bekamen eher den Charakter von Versorgungs- und Pflegeeinrichtungen als von therapeutisch orientierten Zentren." (Büchel 1991, S. 105 f.)

<sup>156</sup> Die Aufenthaltsdauer im KH Maria Ebene liegt damit in der Nähe der genormten Therapie von acht Wochen (inzwischen bis 16 Wochen), die aufgrund der diagnostisch relativ homogenen Patientengruppe angeboten werden kann.

Die sozialpsychiatrische Versorgung von Liechtensteiner Bewohnern

Tabelle 4.5 (Teil 2): Betreuung Liechtensteiner Patienten in ausländischen allgemeinspsychiatrischen Einrichtungen

Jahr	KPK St. Pirminsberg, Pfäfers/CH				LKH (Valduna) Rankweil/A			
	Aufnahmen	Belegtage	Tagessätze (in CHF)	Aufwand FL (in CHF)	Aufnahmen	Belegtage	Tagessätze (in CHF)	Aufwand FL (in CHF)
1988	39	2 586	150	387 900	1	208	264	54 912
1989	45	2 380	150	357 000	0	365	278	101 470
1990	54	2 356	180	424 080	4	448	312	139 776
1991	44	2 440	198	483 120	21	1 086	326	354 036
1992	48	2 804	250	701 000	14	727	348	252 996
1993	47	2 154	266	572 964	11	174	412	71 688
1994	44	1 967	275	540 925	19	693	430	297 990
1995	76	3 059	400	1 223 600	13	291	440	128 040
1996	69	2 466	400	986 400	11	308	462	142 296

Jahr	KPK Herisau bzw. Wil/CH				Total			
	Aufnahmen	Belegtage	Tagessätze (in CHF)	Aufwand FL (in CHF)	Aufnahmen	Belegtage	Durchschn. Kosten	Aufwand FL (in CHF)
1988	1	29	95	2 755	41	2 823	158	445 567
1989	2	142	103	14 626	47	2 887	164	473 096
1990	1	262	103	26 986	59	3 066	193	590 842
1991	0	0	0	0	65	3 526	237	837 156
1992	1	77	250	19 250	63	3 608	270	973 246
1993	2	13	266	3 458	60	2 341	277	648 110
1994	3	120	275	33 000	66	2 780	314	871 915
1995	2	69	400	27 600	91	3 419	403	1 379 240
1996	3	51	400	20 400	83	2 825	407	1 149 096

Die Landesbetreuungscentren St. Martin/Eschen und St. Mamertus/Triesen nahmen also lediglich die Dauerunterbringung von (vor allem geronto-)psychiatrischen Patienten wahr. Therapeutische Funktionen übernahmen diese Einrichtungen – entgegen ihrem Auftrag – nicht.

Was die *ambulante Betreuung* von Liechtensteiner Bewohnern betrifft (letzte Spalte in Tabelle 4.5), so hat das Fürsorgeamt sukzessive

### *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

einen therapeutischen Dienst aufgebaut. Unter anderem wurde auch ein Psychiater angestellt, an den sich Hilfesuchende wenden können (beziehungsweise an den sie vermittelt werden).

#### *4.2.4.3 Fiskalische Auswirkungen eigener therapeutischer Strukturen in Liechtenstein*

##### *4.2.4.3.1 Der Verein für Betreutes Wohnen in Liechtenstein*

Das Fürsorgeamt, das als *ambulante* Beratungs- und Therapiestelle ständig mit dem Fehlen einer adäquaten *stationären* Einrichtung konfrontiert war, suchte nach Alternativen. Einen wichtigen Schritt stellte dabei das "Leitbild der psychosozialen Grundversorgung für das Fürstentum Liechtenstein" dar, das die Regierung des Fürstentums auf Betreiben des Fürsorgeamts im August 1985 beschlossen hatte.

Ein zentraler Punkt dieses Leitbilds zielt auf die gegenständliche Fragestellung ab: "Soweit es vom Bedarf und von der Wirtschaftlichkeit her gerechtfertigt ist, werden Leistungen der Grundversorgung im Lande selbst angeboten." Auf diesem Passus basiert die Gründung des Vereines für Betreutes Wohnen in Liechtenstein. Der Verein sollte eine alternative Therapieform für psychisch beeinträchtigte Bewohner anbieten, nämlich die Betreuung in therapeutischen Wohngemeinschaften.

Im Februar 1989 wurde der Verein für Betreutes Wohnen in Liechtenstein gegründet. Artikel 2 der Statuten (1994) gibt den Zweck des Vereines vor:

- "a) Die Vermittlung und Beschaffung geeigneten Wohnraumes für Personen, die einer Hilfestellung bedürfen;
- b) Die Betreuung und Behandlung Hilfsbedürftiger. Die Betreuung und Behandlung kann stationär in dafür geeigneten Einrichtungen oder ambulant vor Ort erfolgen."

Seiner Zwecksetzung entsprechend hat der Verein ein Netz von mehr oder minder betreuten Wohnformen aufgebaut (Aufzählung nach zunehmender Selbständigkeit der Klienten): Notwohnung, Krisenzimmer, Kleinwohnungen, Wohngruppe, Therapeutische Wohngemeinschaft, Sozialpädagogische Jugendwohngruppe. Daneben wurden auch ambulante Betreuungsformen wie das Mobile Sozialpsychiatrische Team oder die sozialpädagogische Familienbegleitung als Projekte vom Verein organisiert.

## *Die sozialpsychiatrische Versorgung von Liechtensteiner Bewohnern*

Faktisch kann der Verein für Betreutes Wohnen als ein "Trabant" des Amtes für Soziale Dienste bezeichnet werden, da das Amt die sozial- und psychotherapeutische Versorgung quasi in den Verein ausgelagert hat. Der Einfluss des Amtes kommt auch institutionell zum Ausdruck, indem vorgesehen ist, dass mindestens ein Mitarbeiter des Amtes für Soziale Dienste Vorstandsmitglied des Vereines sein muss.

### *4.2.4.3.2 Zum Ausmass des Substitutionseffektes*

Der Verein hält mit seinem ausdifferenzierten Angebot nunmehr eine psychosoziale Grundversorgung in Liechtenstein aufrecht. Insbesondere die Therapeutische Wohngemeinschaft und das darin untergebrachte Krisenzimmer können als Alternative zur traditionellen Versorgung in ausländischen allgemeinspsychiatrischen Kliniken gelten. Die Therapeutische Wohngemeinschaft (TWG) ist in einem Haus in Mauren angesiedelt und bietet für zwölf Personen Platz.

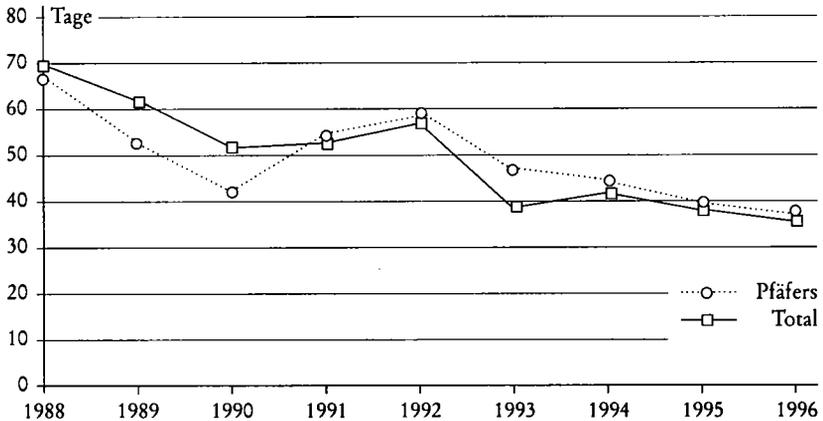
Es steht nun zu vermuten, dass die TWG mit ihrem Angebot Patienten aus den ausländischen Kliniken abzieht. Wenn dieser Substitutionseffekt eindeutig bestimmt werden kann, so liesse sich daraus der – in diesem Abschnitt vornehmlich interessierende – relative fiskalische Vorteil (Nachteil) aus der Sicht der liechtensteinischen öffentlichen Haushalte errechnen.

Die Abschätzung des *Ausmasses* dieses Substitutionseffektes stösst jedoch auf erhebliche methodische Schwierigkeiten. Auf der Ebene leicht beobachtbarer Grössen lässt sich im wesentlichen nur *ein* Szenario nachzeichnen: Die Patientenströme (Belegtage), wie sie sich vor und nach Einrichtung der Therapeutischen Wohngemeinschaft tatsächlich ergeben haben.

Der methodisch richtige Vergleich bestünde in den Patientenströmen (Belegtagen), die sich *ohne TWG* eingestellt hätten. Dieses hypothetische Szenario kann indessen nur mit erheblichem Aufwand direkt abgeschätzt werden: Es müsste für jeden einzelnen Klienten der TWG eruiert werden, ob er (ohne TWG) einer stationären Behandlung in einer ausländischen Klinik bedurft hätte, eine Einschätzung, die auch dem Betreuungspersonal vor Ort recht schwer fiel (geschweige denn einem externen Beobachter).

Insgesamt ist also zu erwarten, dass die Patientenzahlen an diesen ausländischen Einrichtungen seit dem Vollbetrieb der Therapeutischen

Abbildung 4.8: Aufenthaltsdauer Liechtensteiner Patienten in ausländischen allgemeinspsychiatrischen Einrichtungen 1988 bis 1996



Wohngemeinschaft zurückgehen müssten. Abbildung 4.8 zeigt jedoch, dass die Zahl der Aufnahmen Liechtensteiner Patienten seit 1990 nicht abgenommen hat, sondern zwischen 60 und 70 Patienten pro Jahr pendelt (siehe Tabelle 4.5, Teil 2). Offensichtlich hat es also der Verein für Betreutes Wohnen nicht geschafft, diese Zahl zu reduzieren.

Indessen können die Aktivitäten des Vereines nicht nur an der Zahl der Patienten, sondern an deren Aufenthaltsdauer gemessen werden. Dazu muss weiter ausgeholt werden. Büchel/Brüstle (1995, S. 16) teilen die in Kliniken untergebrachten allgemeinspsychiatrischen Akutpatienten (hypothetisch) in drei Gruppen ein:

- Gruppe 1 bedarf (aufgrund ihres Störungsgrades) einer *geschlossenen Station*.
- Gruppe 2 benötigt den geschlossenen Rahmen einer Station nicht mehr, es genügt ein *offener betreuerischer und therapeutischer Rahmen*.
- Gruppe 3 bedarf eigentlich *keiner stationären Behandlung* mehr.

Akutpatienten durchlaufen im Normalfall diese drei Gruppen. Sie werden als Gruppe 1-Patienten in die Klinik aufgenommen. Dort stabilisiert sich ihr Zustand so weit, dass sie später in eine offene Station überstellt und schliesslich, wenn eine adäquate Nachbetreuung gewährleistet ist, aus der Klinik entlassen werden. Der Verein für Betreutes Wohnen sieht die Rolle der Therapeutischen Wohngemeinschaft darin, Patienten der Gruppen 2 und 3 aufzunehmen. Diese benötigen einen offenen betreue-

## *Die sozialpsychiatrische Versorgung von Liechtensteiner Bewohnern*

rischen und therapeutischen Rahmen. Dadurch sollte es möglich sein, Patienten vorzeitig aus den ausländischen Kliniken nach Liechtenstein zurückzuholen.

Somit liesse sich der Erfolg des Vereines für Betreutes Wohnen daran messen, ob die *durchschnittliche Aufenthaltsdauer* in ausländischen Kliniken verkürzt werden konnte. Tatsächlich weist dieser Indikator die erwartete Entwicklung auf (siehe Tabelle 4.6): Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer pro Patient sank in den letzten Jahren erheblich, nämlich von circa 57 (1992) auf 34 Tage (1996).

Ein weiteres Indiz für die angenommene Substitutionswirkung kann darin gesehen werden, dass ein Grossteil der Bewohner der TWG direkt aus einer ausländischen Klinik gekommen ist.<sup>157</sup> Da einerseits die Kliniken um die Existenz der Nachbetreuungseinrichtung TWG wissen und bestrebt sind, Patienten frühzeitig zu entlassen, und sich andererseits der Verein für Betreutes Wohnen um die (vorzeitige) Rückholung von Liechtensteiner Bewohnern bemüht, dürfte ein Gutteil der Verkürzung der Aufenthaltsdauer der TWG zuzurechnen sein.<sup>158</sup>

### *4.2.4.3 Die fiskalischen Auswirkungen*

Unter der Annahme, dass die Gründung der TWG dazu geführt hat, Liechtensteiner Patienten vorzeitig aus den ausländischen Kliniken zu holen, kann diese Verkürzung der Aufenthaltsdauer als Anhaltspunkt für die Abschätzung der fiskalischen Einsparungen herangezogen werden. In Tabelle 4.6 wird dies durchgerechnet.

Im oberen Teil der Tabelle wird die *Entwicklung ohne TWG* simuliert. Deshalb wird die durchschnittliche Aufenthaltsdauer des Jahres 1992 (57 Tage) in die beiden folgenden Jahre fortgeschrieben.<sup>159</sup> Daraus ergäben sich für die Jahre 1993 und 1994 hypothetische Belegtage, die

<sup>157</sup> Auswertung des Sekretärs des Vereines für Betreutes Wohnen, Mag. Brüstle.

<sup>158</sup> Natürlich mag die Existenz der TWG dazu geführt haben, dass einige potentielle Anwärter davor bewahrt werden konnten, in eine ausländische Klinik eingewiesen zu werden. Als erheblich grösser wird hier jedoch der Effekt der vorzeitigen Rückholung angesehen.

<sup>159</sup> Bei den 57 Tagen handelt es sich um eine vorsichtig gewählte *benchmark*. Tabelle 4.6 zeigt, dass Ende der achtziger Jahre deutlich längere Aufenthaltsdauern (rund 65 Tage) zu verzeichnen waren. Selbstredend lässt sich über andere Einflussfaktoren auf die Reduzierung der Aufenthaltsdauer rasonnieren, die auch eine Rolle gespielt haben könnten, etwa veränderte Entlassungsstrategien der Kliniken.

Tabelle 4.6: Schätzung der Reduzierung des Finanzbedarfs für akut-psychiatrische Behandlung im Ausland

Jahr	Hypothetische Fortschreibung der Aufenthaltsdauer von 1992				
	Aufnahmen	Aufenthalts- dauer	Belegtage	Tagessätze (in CHF)	Aufwand FL (in CHF)
1988	41	68.9	2 823	158	445 567
1989	47	61.4	2 887	164	473 096
1990	59	52.0	3 066	193	590 842
1991	65	54.2	3 526	237	837 156
1992	63	57.3	3 608	270	973 246
1993	63	57.3	3 608	277	998 881
1994	63	57.3	3 608	314	1 131 608
1995	63	57.3	3 608	403	1 455 483
1996	63	57.3	3 608	407	1 467 589

– multipliziert mit den gewichteten Tagessätzen – zu einem hypothetischen Finanzbedarf von 1.05 beziehungsweise 1.3 Mio. CHF geführt hätten (siehe Tabelle 4.6).

Die tatsächlichen eingetretenen Grössen (*mit TWG*) sind im zweiten Teil der Tabelle 4.6 abgetragen. Danach ist die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von 57 auf 34 Tage gesunken, und die Liechtensteiner Krankenkassen beziehungsweise der Landeshaushalt mussten lediglich 0.7 beziehungsweise 0.86 Mio. CHF für die Betreuung von Liechtensteiner Bewohnern im Ausland aufwenden.

Die Differenz zwischen dem hypothetischen (ohne TWG) und dem tatsächlichen Finanzbedarf (mit TWG) stellt eine Obergrenze für die Einsparung dar, die sich durch die Absorptionswirkung der TWG ergeben hat. Für 1993 beläuft sich diese maximale Einsparung auf 350 000 CHF und für 1994 auf 260 000 CHF (siehe rechts aussen in Tabelle 4.6).

Dieser Einsparung ist die Belastung öffentlicher Haushalte, die sich durch die TWG ergibt, gegenüberzustellen. Tabelle 4.7 weist zuerst die Belegtage aus. Die 2500 Belegtage übersteigen den oben errechneten maximalen Entlastungseffekt von etwa 1400 Belegtage deutlich. Daraus wäre zu schliessen, dass die TWG neben vorzeitig entlassenen Klinikpatienten weitere Bewohner aufnimmt, die wohl sonst keine stationäre therapeutische Betreuung in Anspruch nehmen würden.

Tabelle 4.7 führt im weiteren die Landesbeiträge beziehungsweise die IV-Betriebsbeiträge für die letzten Jahre auf. Danach steuern öffentliche

## *Die sozialpsychiatrische Versorgung von Liechtensteiner Bewohnern*

*Fortsetzung Tabelle 4.6 (Annahme: TWG hat zu einer Reduzierung der Aufenthaltsdauer in ausländischen Einrichtungen geführt.)*

Aufnahmen	Tatsächliche Entwicklung der Aufenthaltsdauer				Hypothet. Reduzierung Finanzbedarf
	Aufenthaltsdauer	Belegtage	Tagessätze (in CHF)	Aufwand FL (in CHF)	
41	68.9	2 823	158	445 567	0
47	61.4	2 887	164	473 096	0
59	52.0	3 066	193	590 842	0
65	54.2	3 526	237	837 156	0
63	57.3	3 608	270	973 246	0
60	39.0	2 341	277	648 110	350 771
66	42.1	2 780	314	871 915	259 693
91	37.6	3 419	403	1 379 240	76 243
83	34.0	2 825	407	1 149 096	318 493

Haushalte pro Jahr etwa 350 000 CHF zum Betrieb der TWG bei. Verglichen mit obigen Beträgen der hypothetischen Reduzierung des Finanzbedarfs halten sich die Grössenordnungen die Waage.<sup>160</sup> *Mithin dürfte der fiskalische Nettoeffekt durch die TWG (in die eine oder andere Richtung) eher gering sein.*

Wie bereits erwähnt, beherbergt die TWG neben Klinikpatienten offensichtlich auch Liechtensteiner Bewohner, die nicht akut gefährdet waren. Es ist müssig, darüber zu diskutieren, inwieweit durch diese Betreuung prophylaktisch spätere Klinikaufenthalte verhindert werden.

### *4.2.4.3.4 Anmerkungen zur Messung des therapeutischen Erfolgs*

Mit der Einschätzung des Substitutionseffektes und der fiskalischen Nettowirkung wird freilich noch nichts über die Qualität der Therapie ausgesagt. Ob Patienten in ausländischen Kliniken oder in der Therapeutischen Wohngemeinschaft eine bessere Therapie erfahren, ist wohl nur mittels einer eingehenden sozialpsychiatrisch fundierten Evaluation zu klären.

<sup>160</sup> Der fiskalische Aufwand pro Belegtag liegt mit circa 130 CHF zwar deutlich unter jenem für ausländische Kliniken. Durch die Betreuung von Liechtensteiner Bewohnern, die ansonsten wohl nicht in ausländischen Kliniken versorgt worden wären, wird dieser Vorteil jedoch wieder aufgewogen.

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

**Tabelle 4.7:** Belastung öffentlicher Haushalte durch die Therapeutische Wohngemeinschaft des Vereins für Betreutes Wohnen

Jahr	Belegtage	Landes- beitrag (in CHF)	IV-Betriebs- beitrag (in CHF)	Fiskalischer Aufwand (in CHF)	Fisk. Aufwand pro Belegtag (in CHF)
1991	2 502	280 000		280 000	112
1992	2 376	300 000	49 000	349 000	147
1993	3 025	225 000	146 423	371 423	123
1994	2 423	200 000	120 113	320 113	132
1995	2 187	300 000	120 000	420 000	192
1996	2 310	313 500	93 671	407 171	176

Quelle: VBW, eigene Berechnungen.

Dabei müsste vorerst festgelegt werden, an welchen Kriterien sich denn der Erfolg einer Therapie überhaupt messen lässt.<sup>161</sup> Hierüber herrscht in der *Outcome*-Forschung kein Konsens. Hat man sich dennoch auf bestimmte Kriterien geeinigt, so wirft die Frage der geeigneten Messung dieser Kriterien neue Schwierigkeiten auf.

Die Patienten können befragt werden, oder sie werden gewissen Tests unterworfen. Die Literatur zur empirischen Sozialforschung verweist auf die Probleme, die mit diesen Methoden verbunden sind. Die Probleme vertiefen sich zusätzlich, wenn die schwierigen persönlichen Umstände der Patienten miteinbezogen werden. Jedenfalls müsste die Situation der Patienten vor und nach ihrem Aufenthalt in einer Einrichtung erfasst werden, um den Therapieerfolg beurteilen zu können.

Darüber hinaus ist es erforderlich, dass die (hoffentlich) feststellbare Verbesserung des Gesundheitszustandes in bezug auf die persönlichen Merkmale der Patienten kontrolliert wird. Für die Beurteilung der therapeutischen Einrichtung stellt es einen erheblichen Unterschied dar, ob ein Patient mit hohen oder geringen Erfolgchancen, die sich aus seinem Charakter und seiner persönlichen Biographie ergeben, betreut wird.

Wenn man sich alle diese Schwierigkeiten vergegenwärtigt, so sind wohl die Erwartungen an konkrete Evaluationsversuche realistischerweise nach unten zu schrauben. Ein konkreter Versuch in diese Richtung liegt vor: Strunk (1996) hat mittels eines Fragebogens die *subjektive*

<sup>161</sup> Aus fiskalischer Sicht wäre insbesondere der Indikator Wiederaufnahmerate interessant, weil der mangelnde Erfolg der Erstbehandlung sich in zusätzlichem Finanzbedarf niederschlägt.

## *Die sozialpsychiatrische Versorgung von Liechtensteiner Bewohnern*

Einschätzung ehemaliger Patienten der TWG in Mauren beziehungsweise des KH Rankweil (Valduna) erhoben.

Als zentrales Kriterium wird der Wiedererlangungsgrad der Selbständigkeit durch die Patienten postuliert. Dieses Kriterium leitet sich aus der Philosophie des Vereines für Betreutes Wohnen ab. Danach sollen die Bewohner der TWG schrittweise<sup>162</sup> auf die eigenständige Bewältigung ihrer Rollen, die die Gesellschaft von ihnen erwartet, vorbereitet werden.

Bei der Durchführung der Befragung traten einige Probleme auf. Während die Rücklaufquote des Fragebogens bei ehemaligen Patienten des KH Rankweil recht hoch ausfiel (28 von 60), war diese bei den ehemaligen Bewohnern der TWG eher ernüchternd (8 von 30)<sup>163</sup>, so dass die Resultate vorsichtig zu beurteilen sind. Gleichwohl ergeben sich einige interessante Auswertungen:

Nach eigenem Empfinden der ehemaligen Patienten des *KH Rankweil* führte die Behandlung zu einer Verbesserung sowohl ihrer *körperlichen* als auch ihrer *seelischen Verfassung*. Die ehemaligen Bewohner der TWG empfinden ihre seelische Verfassung verbessert, während der körperliche Zustand als gleich geblieben eingeschätzt wird.<sup>164</sup>

Entsprechend dieser Resultate urteilen die ehemaligen Patienten des *KH Rankweil* in einer *Gesamtbewertung* über ihren dortigen Aufenthalt eher positiv. Überraschenderweise äussern sich hingegen die ehemaligen Bewohner der TWG kritisch gegenüber dieser Einrichtung (siehe Strunk 1996, S. 71 f.). Der Aufenthalt in der TWG wurde etwa schlechter bewertet, als es die subjektive Verbesserung des seelischen Zustandes (siehe oben) vermuten liesse. Insbesondere wurde die – von manchen Bewohnern als solche empfundene – Bevormundung durch das Betreuungsteam beklagt. Offensichtlich kam es des öfteren zu Konflikten zwischen Bewohnern und Betreuern.

Aus der Philosophie des Vereines für Betreutes Wohnen ist diese kritische Gesamteinschätzung zu relativieren (vgl. Strunk 1996, S. 72): Das Wohnen in einer Gemeinschaft sollte im Gegenteil nicht konfliktfrei ablaufen. Es ginge eben darum, die Bewohner an einen geregelten Tages-

<sup>162</sup> Das Entwicklungsphasen-Modell des Vereines für Betreutes Wohnen, in dem diese schrittweise Heranführung an ein selbständiges Leben aufgezeigt wird, erläutert Strunk (1996, S. 52 ff.).

<sup>163</sup> Zu möglichen Gründen für die niedrige Rücklaufquote, siehe Strunk 1996, S. 64.

<sup>164</sup> Die Bewohner der TWG waren vermutlich bereits bei ihrem Eintritt in guter körperlicher Verfassung.

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

**Tabelle 4.8:** Lastenausgleich im Sozialbereich in den Jahren 1994 bis 1997 (in CHF)

	1994	
	Land	Gemeinden
Wirtschaftliche Hilfe	2 217 028	
Flüchtlingshilfe	533 680	
Minus Rückerstattungen	162 259	
Lastenausgleich	1 294 225	1 294 225
Persönliche Hilfe	101 056	
Lastenausgleich	50 528	50 528
Förderung Art. 24 SHG	2 262 573	
Lastenausgleich	1 131 287	1 311 287
<b>Total</b>	<b>2 476 039</b>	<b>2 476 039</b>

Quelle: Voranschlag 1998,  
Stand: 15. Oktober 1997.

**Tabelle 4.9:** Vorschlag zur Revidierung des Lastenausgleichs im Sozialbereich (in CHF)

	1994	
	Land	Gemeinden
Wirtschaftliche Hilfe	2 054 769	
Persönliche Hilfe	101 056	
Förderung Art. 24 SHG	668 000	1 594 573
Flüchtlingshilfe (Kostenteilung)	266 840	266 840
<b>Total</b>	<b>3 090 665</b>	<b>1 861 413</b>
Bisherige Finanzierung	2 476 039	2 476 039

Quelle: Voranschlag 1998,  
Stand: 15. Oktober 1997.

ablauf heranzuführen und ihre Sozialkompetenz zu erhöhen. Die Durchsetzung gewisser Massnahmen durch die Betreuer erzeugt gewungenermassen Konflikte, die in Kauf zu nehmen sind.

Wenn auch die vorgestellten Resultate nur mit erheblichen Vorbehalten gewertet werden dürfen, so verbessern solche Evaluationsversuche zumindest das Verständnis über die Wirkungen verschiedener Therapieansätze. Die *subjektive* Einschätzung *der Patienten* darf dabei keineswegs als alleingültiger Indikator angesehen werden. Ein als schmerzhaft empfundener Therapieprozess mag auf längere Sicht die besseren Resultate zeitigen.

#### 4.2.4.4 Schlussfolgerungen

Die eingangs in den Mittelpunkt gerückte Fragestellung ist demnach wie folgt zu beantworten: Die Errichtung der Therapeutischen Wohngemeinschaft in Mauren führte im wesentlichen zu einer Reduzierung der

*Die sozialpsychiatrische Versorgung von Liechtensteiner Bewohnern*

1995		1996		Mutm. R. 1997	
Land	Gemeinden	Land	Gemeinden	Land	Gemeinden
2 024 961		1 899 859		2 648 000	
1 587 087		207 757		1 094 000	
161 378		147 369		370 000	
1 725 335	1 725 335	980 124	980 124	1 686 000	1 686 000
103 271		25 049		30 000	
51 636	51 636	12 525	12 525	15 000	15 000
2 523 803		3 759 394		4 438 000	
1 261 902	1 261 902	1 879 697	1 879 697	2 219 000	2 219 000
3 038 872	3 038 872	2 872 345	2 872 345	3 920 000	3 920 000

1995		1996		Mutm. R. 1997	
Land	Gemeinden	Land	Gemeinden	Land	Gemeinden
1 863 583		1 752 490		2 278 000	
103 271		25 049		30 000	
833 999	1 689 804	1 014 446	2 744 948	1 195 300	3 242 700
793 544	793 544	103 879	103 879	547 000	547 000
3 594 397	2 483 348	2 895 864	2 848 827	4 050 300	3 789 700
3 038 872	3 038 872	2 872 345	2 872 345	3 920 000	3 920 000

Aufenthaltsdauern Liechtensteiner Bewohner an ausländischen Kliniken. Was die Belastung öffentlicher Haushalte betrifft, so hat sich diese (nach vorsichtiger Schätzung) kaum verändert: Der Einsparung durch die verringerte Inanspruchnahme ausländischer Kliniken stehen Beiträge an die TWG in etwa gleicher Höhe gegenüber.

Neben der Absorptionwirkung (vorzeitige Rückholung von ausländischen Kliniken) beherbergt die TWG allerdings weitere Liechtensteiner Bewohner mit psychischen Problemen, die (zu diesem Zeitpunkt) keiner klinischen Behandlung bedürft haben. Insoweit diese prophylaktische Betreuung zukünftige Klinikaufenthalte verhindert, erfüllt die TWG eine zusätzliche wichtige Funktion.

Die Messung des Therapieerfolgs ist mit erheblichen Problemen behaftet. Der Versuch von Strunk (1996) erhöht – trotz einiger Unzulänglichkeiten im Untersuchungsdesign – zumindest das Wissen und Verständnis über die subjektive Bewertung verschiedener Einrichtungen durch die Patienten.

## 4.2.5 Reform des Lastenausgleichs im Sozialbereich

### 4.2.5.1 Die Aufgaben- und Finanzierungsteilung zwischen Land und Gemeinden

In den bisherigen Punkten (4.2.2, 4.2.3 und 4.2.4) wurde die Finanzierungsteilung zwischen dem Land und den Gemeinden mehrmals als verbesserungsfähig erachtet. Dabei ergaben sich eindeutige Richtlinien, wie die Aufgaben (und deren Finanzierung) so zugeordnet werden könnten, dass jeweils nur *eine* gebietskörperschaftliche Ebene eine Aufgabe steuert und finanziert.

Bevor ein Vorschlag für eine solche Umstellung unterbreitet wird, gilt es, den Lastenausgleich im Sozialbereich, wie er derzeit geregelt ist, darzustellen. Tabelle 4.8 zeigt drei Bereiche, für die bisher ein Lastenausgleich vorgenommen wird: Die wirtschaftliche Hilfe (inkl. Flüchtlingshilfe), die persönliche Hilfe und die Förderung von Organisationen nach Art. 24 SHG<sup>165</sup>.

Zunehmende Bedeutung kommt dabei in den letzten Jahren den Förderungen nach Art. 24 SHG und der Flüchtlingshilfe zu, während die wirtschaftliche Hilfe (nach einem deutlichen Anstieg Anfang der neunziger Jahre) nunmehr stagniert und das Konto *persönliche Hilfe* wohl genauso gut aufgelöst werden könnte. Das Land beziehungsweise die Gemeinden wurden im Jahr 1995 aus dem Lastenausgleich mit je 3 Mio. CHF belastet (siehe Tabelle 4.8).

Wie soll nun dieser Lastenausgleich umgestaltet werden? Wiederholen wir kurz die wichtigsten Ergebnisse aus den bisherigen Abschnitten dieser Arbeit:

- Mit der wirtschaftlichen Hilfe (inkl. persönliche Hilfe) wird eine verteilungspolitische Aufgabe wahrgenommen, die dem Land zu überantworten ist (Punkt 4.2.2.4).
- Die Leistungsabgabe der Alters- und Pflegeheime ist lokal sehr gut zurechenbar (darüber hinaus sozialpolitisch unproblematisch) und kann den Gemeinden überantwortet werden (Punkt 4.2.3.4).

<sup>165</sup> Hinter diesen Förderungen verbergen sich die Alters- und Pflegeheime, die Unterstützung der Projekte des Vereines für Betreutes Wohnen und weitere Förderungen von Vereinen (zum Beispiel Frauenhaus).

## Reform des Lastenausgleichs im Sozialbereich

- Sozialtherapeutische Einrichtungen werden für das ganze Land errichtet und sind somit vom Land zu steuern und zu finanzieren (Punkt 4.2.3.4 beziehungsweise 4.2.4).
- Die Flüchtlingshilfe lässt sich nicht eindeutig zuordnen. Es spricht einiges dafür, dass – wie bisher – die Kosten zwischen den Gebietskörperschaften geteilt werden.

In Tabelle 4.9 werden diese Vorgaben umgesetzt. Die Finanzierung der wirtschaftlichen und persönlichen Hilfe verbleibt beim Land. Die Förderung von Organisationen laut Art. 24 SHG wird unterteilt in Alters- und Pflegeheime (inkl. der Liechtensteinischen Stiftung für Alters- und Krankenhilfe), deren Abgangsfinanzierung den Gemeinden überantwortet wird, und den sonstigen Projekten und Organisationen, die für das ganze Land Dienste anbieten und deren Abgang (Förderung) deswegen aus dem Landeshaushalt finanziert wird. Für die Flüchtlingshilfe gilt weiterhin die Kostenteilung zwischen Land und Gemeinden (siehe Tabelle 4.9).

Diese Umstellung hätte im Jahr 1994 bewirkt, dass die Gemeinden für die Altersbetreuung 1.6 Mio. CHF geleistet hätten. Dazu wären noch 266 840 CHF für die Flüchtlingsbetreuung gekommen. Die resultierenden 1.86 Mio. CHF hätten die tatsächliche Finanzierungsbelastung der Gemeinden gemäss Lastenausgleich (siehe letzte Zeile in Tabelle 4.9) von 2.47 Mio. CHF nicht erreicht.

Betrachtet man das Jahr 1995, so wäre die Belastung der Gemeinden deutlich angestiegen (2.48 Mio. CHF), ohne jedoch das Lastenausgleichsniveau von 3.04 Mio. CHF zu erreichen. Die Steigerung ist auch vornehmlich auf die Flüchtlingshilfe zurückzuführen.

Auch 1996 steigen die Sozialhilfeausgaben beträchtlich an. Der Gemeindeanteil erhöht sich aufgrund des bisher nicht zu verzeichnenden Betriebsabganges beim LBZ Eschen, er dürfte sich in Zukunft jedoch auf diesem Niveau stabilisieren. Mithin hätten die Gemeinden für alle drei Jahre von der hier vorgeschlagenen Umstellung profitiert. Der Abstand zum Land wird jedoch geringer.

Wenn als wichtige *Nebenbedingung* postuliert wird, dass eine Ablösung des Lastenausgleichs *finanzierungsneutral* erfolgen soll, dass also die Belastung des Landes beziehungsweise der Gemeinden insgesamt nicht verändert werden soll, so sind adäquate Abtauschpositionen zu suchen. Wie in Punkt 4.2.3.4.2 ausgeführt, sollten konsequenterweise auch die *ambulanten Dienste* von den Gemeinden gesteuert und finanziert

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

*Tabelle 4:10: Wie hätte sich die Ablösung des Lastenausgleichs durch ein herkunftsbezogenes Finanzierungsmodell für das Jahr 1994 auf die einzelnen Gemeinden ausgewirkt?*

	Derzeitige Belastung		Neues Modell					
	Einw. 1994	Lasten- ausgleich	LBZ Eschen		LBZ Triesen		BWH Vaduz	
			Herk.	Abgang	Herk.	Abgang	Herk.	Abgang
Balzers	3 841	279 958	3	17 647	12	125 000	0	0
Triesen	3 776	275 221	4	23 529	16	166 667	0	0
Triesenberg	2 406	175 366	2	11 765	4	41 667	2	17 148
Vaduz	5 072	369 682	2	11 765	8	83 333	16	137 180
Schaan	5 129	373 836	6	35 294	4	41 667	8	68 590
Planken	317	23 105	0	0	0	0	0	0
Eschen	3 336	243 150	8	47 059	2	20 833	0	0
Mauren	2 938	214 141	10	58 824	1	10 417	1	8 574
Gamprin	1 085	79 082	7	41 176	0	0	1	8 574
Schellenberg	881	64 213	1	5 882	1	10 417	0	0
Ruggell	1 529	111 444	8	47 059	0	0	3	25 721
Total	30 310	2 209 199	51	300 000	48	500 000	31	265 787
Ausländer			8		6		2	

*Tabelle 4:11: Wie hätte sich die Ablösung des Lastenausgleichs durch ein herkunftsbezogenes Finanzierungsmodell für das Jahr 1995 auf die einzelnen Gemeinden ausgewirkt?*

	Derzeitige Belastung		Neues Modell					
	Einw. 1995	Lasten- ausgleich	LBZ Eschen		LBZ Triesen		BWH Vaduz	
			Herk.	Abgang	Herk.	Abgang	Herk.	Abgang
Balzers	3 917	287 145	3	0	12	109 230	0	0
Triesen	3 789	277 761	4	0	16	145 640	0	0
Triesenberg	2 460	180 336	2	0	4	36 410	2	41 797
Vaduz	5 067	371 448	2	0	8	72 820	19	397 075
Schaan	5 143	377 019	6	0	4	36 410	3	62 696
Planken	316	23 165	0	0	0	0	0	0
Eschen	3 443	252 397	8	0	2	18 205	0	0
Mauren	2 963	217 209	10	0	1	9 103	1	20 899
Gamprin	1 092	80 052	7	0	0	0	1	20 899
Schellenberg	889	65 170	1	0	1	9 103	0	0
Ruggell	1 550	113 626	8	0	0	0	3	62 696
Total	30 629	2 245 328	51	0	48	436 920	29	606 062
Ausländer			8		6		3	

## Reform des Lastenausgleichs im Sozialbereich

Fortsetzung Tabelle 4.10

Quelle: Rechnung 1995, Herkunft Pensionäre: Erhebung Schürmann 7/1996, Beträge in CHF.

	Neues Modell						Vergleich der Aufteilungen	
	WH Resch		APH Balzers		Beratungs- stelle	Total- belastung	neu	alt
	Herk.	Abgang	Herk.	Abgang				
Balzers	0	0	13	102 632	30 260	275 539	17.3	12.7
Triesen	0	0	0	0	29 748	219 944	13.8	12.5
Triesenberg	0	0	0	0	18 955	89 534	5.6	7.9
Vaduz	1	11 667	0	0	39 958	283 903	17.8	16.7
Schaan	10	116 667	2	15 789	40 407	318 414	20.0	16.9
Planken	0	0	1	7 895	2 497	10 392	0.7	1.0
Eschen	0	0	2	15 789	26 281	109 963	6.9	11.0
Mauren	0	0	1	7 895	23 146	108 855	6.8	9.7
Gamprin	0	0	0	0	8 548	58 298	3.7	3.6
Schellenberg	1	11 667	0	0	6 941	34 906	2.2	2.9
Ruggell	0	0	0	0	12 046	84 826	5.3	5.0
Total	12	140 000	19	150 000	238 786	1 594 573	100	100
Ausländer	0		9					

Fortsetzung Tabelle 4.11

Quelle: Rechnung 1995, Herkunft Pensionäre: Erhebung Schürmann 7/1996, Beträge in CHF.

	Neues Modell						Vergleich der Aufteilungen	
	WH Resch		APH Balzers		Beratungs- stelle	Total- belastung	neu	alt
	Herk.	Abgang	Herk.	Abgang				
Balzers	0	0	13	447 991	32 710	589 931	28.2	12.8
Triesen	0	0	0	0	31 641	177 281	8.5	12.4
Triesenberg	0	0	0	0	20 543	98 750	4.7	8.0
Vaduz	1	11 357	0	0	42 314	523 566	25.1	16.5
Schaan	10	113 574	2	68 922	42 948	324 550	15.5	16.8
Planken	0	0	1	34 461	2 639	37 100	1.8	1.0
Eschen	0	0	2	68 922	28 752	115 879	5.5	11.2
Mauren	0	0	1	34 461	24 743	89 205	4.3	9.7
Gamprin	0	0	0	0	9 119	30 018	1.4	3.6
Schellenberg	1	11 357	0	0	7 424	27 884	1.3	2.9
Ruggell	0	0	0	0	12 944	75 640	3.6	5.1
Total	12	136 289	19	654 756	255 777	2 089 804	100.0	100.0
Ausländer	0		9					

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

*Tabelle 4.12: Wie würde sich die Ablösung des Lastenausgleichs durch ein herkunftsbezogenes Finanzierungsmodell für das Jahr 1996 auf die einzelnen Gemeinden auswirken?*

	Derzeitige Belastung		Neues Modell					
	Einw. 1996	Lasten- ausgleich	LBZ Eschen		LBZ Triesen		BWH Vaduz	
			Herk.	Abgang	Herk.	Abgang	Herk.	Abgang
Balzers	3 954	353 993	3	36 706	12	195 703	0	0
Triesen	3 885	347 815	4	48 941	16	260 938	0	0
Triesenberg	2 461	220 328	2	24 471	4	65 234	2	25 859
Vaduz	5 085	455 249	2	24 471	8	130 469	17	219 805
Schaan	5 106	457 129	6	73 412	4	65 234	8	103 438
Planken	326	29 186	0	0	0	0	0	0
Eschen	3 428	306 901	8	97 882	2	32 617	0	0
Mauren	3 049	272 970	10	122 353	1	16 309	1	12 930
Gamprin	1 129	101 077	7	85 647	0	0	1	12 930
Schellenberg	879	78 695	1	12 235	1	16 309	0	0
Ruggell	1 621	145 124	8	97 882	0	0	3	38 789
Total	30 923	2 768 466	51	624 000	48	782 813	32	413 750
Ausländer			8		6		5	

*Tabelle 4.13: Wie würde sich die Ablösung des Lastenausgleichs durch ein herkunftsbezogenes Finanzierungsmodell für das Jahr 1997 auf die einzelnen Gemeinden auswirken?*

	Derzeitige Belastung		Neues Modell					
	Einw. 1996	Lasten- ausgleich	LBZ Eschen		LBZ Triesen		BWH Vaduz	
			Herk.	Abgang	Herk.	Abgang	Herk.	Abgang
Balzers	3 954	431 292	3	49 965	12	262 425	0	0
Triesen	3 885	423 766	4	66 620	16	349 900	0	0
Triesenberg	2 461	268 439	2	33 310	4	87 475	2	20 519
Vaduz	5 085	554 659	2	33 310	8	174 950	17	174 409
Schaan	5 106	556 949	6	99 929	4	87 475	8	82 075
Planken	326	35 559	0	0	0	0	0	0
Eschen	3 428	373 917	8	133 239	2	43 738	0	0
Mauren	3 049	332 577	10	166 549	1	21 869	1	10 259
Gamprin	1 129	123 148	7	116 584	0	0	1	10 259
Schellenberg	879	95 879	1	16 655	1	21 869	0	0
Ruggell	1 621	176 814	8	133 239	0	0	3	30 778
Total	30 923	3 373 000	51	849 400	48	1 049 700	32	328 300
Ausländer			8		6		5	

## Reform des Lastenausgleichs im Sozialbereich

Fortsetzung Tabelle 4.12

Quelle: Rechnung 1996, Herkunft Pensionäre: Erhebung Schürmann 7/1996, Beträge in CHF.

	Neues Modell						Vergleich der Aufteilungen	
	WH Resch		APH Balzers		Beratungs- stelle	Total- belastung	neu	alt
	Herk.	Abgang	Herk.	Abgang				
Balzers	0	0	13	296 078	42 870	571 358	20.8	12.8
Triesen	0	0	0	0	42 122	352 001	12.8	12.6
Triesenberg	0	0	0	0	26 683	142 247	5.2	8.0
Vaduz	1	13 032	0	0	55 133	442 908	16.1	16.4
Schaan	10	130 318	2	45 551	55 360	473 313	17.2	16.5
Planken	0	0	1	22 775	3 535	26 310	1.0	1.1
Eschen	0	0	2	45 551	37 167	213 217	7.8	11.1
Mauren	0	0	1	22 775	33 058	207 424	7.6	9.9
Gamprin	0	0	0	0	12 241	110 818	4.0	3.7
Schellenberg	1	13 032	0	0	9 530	51 106	1.9	2.8
Ruggell	0	0	0	0	17 575	154 247	5.6	5.2
Total	12	156 382	19	432 730	335 273	2 744 948	100.0	100.0
Ausländer	0		9					

Fortsetzung Tabelle 4.13

Mutmassliche Rechnung 1997, Herkunft Pensionäre: Erhebung Schürmann 7/1996, Beträge in CHF.

	Neues Modell						Vergleich der Aufteilungen	
	WH Resch		APH Balzers		Beratungs- stelle	Total- belastung	neu	alt
	Herk.	Abgang	Herk.	Abgang				
Balzers	0	0	13	294 963	44 267	651 620	20.1	12.8
Triesen	0	0	0	0	43 495	460 014	14.2	12.6
Triesenberg	0	0	0	0	27 552	168 856	5.2	8.0
Vaduz	1	19 833	0	0	56 929	459 432	14.2	16.4
Schaan	10	198 333	2	45 379	57 164	570 356	17.6	16.5
Planken	0	0	1	22 689	3 650	26 339	0.8	1.1
Eschen	0	0	2	45 379	38 378	260 734	8.0	11.1
Mauren	0	0	1	22 689	34 135	255 502	7.9	9.9
Gamprin	0	0	0	0	12 640	139 483	4.3	3.7
Schellenberg	1	19 833	0	0	9 841	68 198	2.1	2.8
Ruggell	0	0	0	0	18 148	182 165	5.6	5.2
Total	12	238 000	19	431 100	346 200	3 242 700	100.0	100.0
Ausländer	0		9					

### *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

werden. Für diese ambulanten Dienste vergibt das Land derzeit grosszügige Subventionen. Wenn also die Belastung der Gemeinden nicht den derzeitigen Lastenausgleichs-Wert erreicht, so könnten in diesem Mass die *Subventionen des Landes* zurückgenommen werden. Die Subventionen des Landes würden somit als *Feinsteueringstrument* dienen.

#### *4.2.5.2 Änderungen der Belastung einzelner Gemeinden*

Die Ablösung des Lastenausgleichs soll also *finanzierungsneutral* erfolgen, wenn die *Gemeinden als Gesamtheit* betrachtet werden. Da die Finanzierung nunmehr am einzelnen Pflegebedürftigen ansetzt, ergeben sich *innerhalb des Gemeindesektors* aber zwangsläufig entsprechende *Be- und Entlastungen*.

Da die Belastung der Gemeinden an der Herkunft der Pensionäre ansetzt, wurde diese aktuell erhoben.<sup>166</sup> Der Vergleich mit der Erhebung, die von der Egger-Management-Beratung (1992, Beilage 15) für das Jahr 1992 durchgeführt wurde, zeigt, dass die lokale Verteilung über die Zeit recht stabil bleibt.

Die Herkunft der Pensionäre wurde nun herangezogen, um für die Jahre 1994 bis 1996 den Gemeinden den Abgang der Heime aliquot zuzurechnen. Unter diesen Bedingungen hätten sich für die einzelnen Gemeinden Be- und Entlastungen ergeben, wie sie aus den Tabelle 4.10 bis 4.13 zu entnehmen sind.

Wenn man die Verschiebungen an der prozentualen Belastung der Gemeinden misst (siehe die beiden letzten Spalten), so wäre für das Jahr 1994 die Veränderung nicht gravierend ausgefallen. Die Unterländer Gemeinden beziehungsweise Berggemeinden wären etwas entlastet worden, Balzers, Schaan und Vaduz hätten einen höheren Anteil übernehmen müssen.

Diese Veränderungen hätten sich im Jahr 1995 verstärkt. Durch die hohen Abgänge des APH Balzers beziehungsweise durch den ausgeglichenen Abschluss des LBZ Eschen würde die Gemeinde Balzers einen deutlich höheren Anteil tragen, während die Unterländer beziehungsweise Berggemeinden deutlich begünstigt wären.

<sup>166</sup> Die Erhebung wurde von Herrn Schürmann (Amt für Soziale Dienste) durchgeführt. Für das BWH Vaduz, das WH Resch und das APH Balzers bezieht sich die Verteilung auf den 3. Juli 1996, für das LBZ Triesen auf Ende 1995 und für das LBZ Eschen auf das Jahr 1994.

## *Jugendschutz*

Das Jahr 1996 bringt diese einseitige Verteilung allerdings wieder stärker ins Lot: Durch den Betriebsabgang im LBZ Eschen würden die Unterländer Gemeinden etwas aufholen. Gegenüber dem bisherigen Lastenausgleich würden Triesenberg, Eschen, Mauren und Schellenberg entlastet; für Triesen, Vaduz, Schaan, Planken, Gamprin und Ruggell ergäbe sich keine nennenswerte Verschiebung, lediglich Balzers würde stärker belastet werden.

### *4.3 Schutz und Förderung der Jugend*

Das Jugendgesetz 1979<sup>167</sup> regelt die staatlichen Eingriffe, die Kinder und Jugendliche betreffen. Prinzipiell werden vom Jugendgesetz drei unterschiedliche Bereiche angesprochen (Jugendschutz, Jugendhilfe, Jugendpflege), die in den Punkten 4.3.1 bis 4.3.3 auf ihre fiskalischen Auswirkungen hin untersucht werden. Die Finanzierung dieser Ausgaben steht in der Folge im Mittelpunkt (Punkt 4.3.4).

#### *4.3.1 Jugendschutz*

Ein stark prophylaktischer Charakter kommt dem *Jugendschutz* zu. Art. 8 JG normiert, dass "Kinder und Jugendliche [. . .] vor Gefahren zu schützen [sind], die geeignet sind, sie in ihrer körperlichen, charakterlichen, sozialen, kulturellen und religiösen Entwicklung zu beeinträchtigen."

Das III. Hauptstück des Jugendgesetzes bestimmt zum einen die Pflichten von Aufsichtspersonen (Art. 10 JG). Darüber hinaus werden Unternehmern und Veranstaltern (Kino, Theater, Gaststätten) Beschränkungen auferlegt, was die Bedienung von Kindern und Jugendlichen betrifft (Art. 11 bzw. Art. 14–17 JG). Weitere Verbote betreffen den Genuss von Alkohol, Tabakwaren, Betäubungsmitteln und das Anbieten von sittlichkeitsgefährdenden Dokumenten und Gegenständen (Art. 20–23 JG).

---

<sup>167</sup> Jugendgesetz vom 19. Dezember 1979, LGBl Nr. 1980/38.

Mit der Überwachung und dem Vollzug dieser Bestimmungen sind insbesondere die örtlichen Polizeiorgane, das Sicherheitskorps und der Jugenddienst des Amtes für Soziale Dienste betraut (Art. 12 JG). Direkte fiskalische Auswirkungen resultieren aus diesen Bestimmungen kaum. Die obigen Organe vollziehen die Jugendschutzbestimmungen im Rahmen ihrer sonstigen Tätigkeiten. Für das Jahr 1996 sind lediglich 25 000 CHF direkt für den Jugendschutz budgetiert.

### 4.3.2 Jugendhilfe

Die Jugendhilfe wird als subsidiäre Institution tätig: "Die öffentliche Jugendhilfe tritt insbesondere dort ein, wo die Tätigkeit der Erziehungsträger der Ergänzung und Förderung bedarf." (Art. 24 Abs. 1 JG). Die weitere Unterteilung der Jugendhilfe gibt zu einiger Verwirrung Anlass. Mit Abbildung 4.9 wird eine Systematisierung versucht.

Das Kernstück der Jugendhilfe besteht in der *Hilfe für Kinder und Jugendliche in besonderen Lebenslagen* (Art. 26 beziehungsweise 30 JG): Diese *Hilfe in besonderen Lebenslagen* teilt sich wiederum in Einzelhilfen (freiwillig beziehungsweise gesetzlich) und Sonderhilfen (Art. 30 JG): Die Einzelhilfen konkretisieren sich letztlich in der Erziehungshilfe (Art. 34 JG), der Pflegehilfe (Art. 35 JG) und der Fürsorgeerziehung (Art. 36 JG).

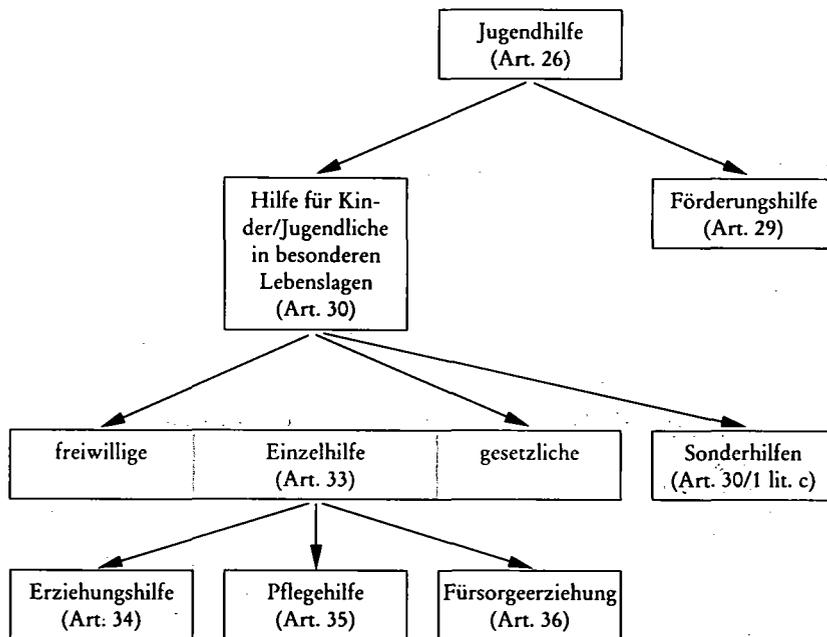
Die *Endpunkte* dieser Aufgliederung in Abbildung 4.9 stellen also die konkreten Massnahmen dar, in deren Form Jugendhilfe gewährt wird: Was die *Einzelhilfen* betrifft, so besteht die *Erziehungshilfe* in der Betreuung von Kindern und Jugendlichen unter Belassung in ihrer bisherigen Umgebung, während sich die *Pflegeerziehung* auf die Unterbringung ausserhalb des Elternhauses bezieht und mit der *Fürsorgeerziehung* die Unterbringung in Erziehungseinrichtungen mit therapeutischem Charakter angesprochen wird.

Die *Sonderhilfen* (Art. 30 Abs. 1 lit. c JG) sprechen dezidiert aussergewöhnliche Umstände an, Situationen, in denen sich Kinder und Jugendliche befinden können (Behinderung, Adoption, Suchtgefährdung etc.). Mit dieser Aufzählung ist offensichtlich beabsichtigt, den Geltungsbereich der Jugendhilfe über die Einzelhilfen hinaus möglichst umfassend zu definieren.

Ein Endpunkt der Aufgliederung in Abbildung 4.9 betrifft die *Förderungshilfe*. Sie bezweckt laut Art. 26 lit. a JG "[...] die Förderung

## Jugendhilfe

Abbildung 4.9: Teilbereiche der Jugendhilfe (gemäss Jugendgesetz 1979)



oder Ergänzung nichtstaatlicher Träger, welche Jugendhilfe durch persönliche, sachliche oder finanzielle Mittel im Sinne dieses Gesetzes leisten.“ Fiskalisch relevant sind die einmaligen oder laufenden Zuschüsse an nichtstaatliche Institutionen, die unter diesem Titel gewährt werden.

An sich erscheint die Subvention von nichtstaatlichen Organisationen (Vereinen) *unter dem Titel der Jugendhilfe* nicht besonders systematisch. Hier geht es doch vorrangig um die Hilfe für Kinder und Jugendliche *ad personam* (Einzelhilfe). Wenn man sich zudem die geförderten Institutionen vor Augen führt, so kristallisieren sich zwei Schwerpunkte heraus: Zum einen werden Institutionen, die der Problembewältigung dienen, unterstützt (Beratungsstelle, sozialpädagogische Jugendwohngruppe, sozialpädagogische Familienbegleitung). In diesen Fällen kann ein Bezug zur Jugendhilfe festgestellt werden.

Zum anderen werden jedoch Kinderbetreuungseinrichtungen (Tagesstätten, Horte, Tagesmütter) gefördert. Die Tätigkeit dieser Organisationen hat offenkundig kaum etwas mit der Jugendhilfe im Sinn des Ju-

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

**Tabelle 4.14:** Ausgaben des Landes für Schutz und Förderung der Jugend (in CHF)

	1992	1993	1994	1995	Mutm. 1996
Jugendschutz	51 347	46 147	45 157	27 850	24 500
Jugendhilfe	970 608	1 229 537	1 411 652	1 455 837	1 467 938
– Einzelhilfe	494 683	581 537	575 437	429 037	400 000
– Förderungshilfe	475 925	648 000	836 215	1 026 800	1 067 938
Jugendpflege	447 467	429 274	482 591	439 434	597 794
– Beiträge an Verbände/Organ.	203 000	185 780	189 449	305 938	447 000
– Sonst. Förderung	194 467	194 993	238 110	83 573	134 000
– Koordination Jugendarbeit	50 000	48 501	55 032	49 923	16 794
<b>Total</b>	<b>1 469 422</b>	<b>1 704 958</b>	<b>1 939 400</b>	<b>1 923 121</b>	<b>2 090 232</b>
<b>Finanzierung</b>					
– Gemeinden (50% Jugendhilfe)	485 304	614 769	705 826	727 919	733 969
– Land (Rest)	984 118	1 090 190	1 233 574	1 195 203	1 356 263

Quelle: Voranschlag 1996.

gendgesetzes zu tun.<sup>168</sup> In diesem Zusammenhang bleibt die grundsätzlichere Frage zu klären, wie Kinderbetreuungseinrichtungen unterstützt werden sollen. Grosszügige fixe Beiträge an Vereine, Horte etc. veranlassen diese nicht unbedingt dazu, die Zahlungsbereitschaft der Eltern abzuschöpfen, so dass die Eigenfinanzierung dieser Institutionen möglichst hoch ausfällt.

Was das Ausgabenvolumen für die einzelnen Bereiche betrifft, so gestattet Tabelle 4.14 einen Überblick. Während die Ausgaben für Einzelhilfen über die Zeit hinweg stagnieren, haben sich die Förderungshilfen seit 1992 auf gut 1 Mio. CHF mehr als verdoppelt. In diesen Jahren ist insbesondere eine Ausweitung der anspruchsberechtigten Vereine festzustellen.

<sup>168</sup> Warum diese Förderungen aus dem Titel Jugendhilfe gewährt werden, wird in Punkt 4.3.4 deutlich, wenn die Kostentragung diskutiert wird.

### 4.3.3 Jugendpflege

Die Jugendpflege soll laut Art. 2 Abs. 1 JG "[...] Kindern und Jugendlichen soziales Lernen ermöglichen und ihre körperliche, charakterliche, soziale, kulturelle und religiöse Entwicklung in der Gesamtheit fördern."<sup>169</sup> Durch diese sehr offene Formulierung können äusserst unterschiedliche Aktivitäten unterstützt werden. Aus Art. 3 JG wird ersichtlich, dass die Jugendpflege dezidiert auf die staatliche Förderung von Kirchen, Gemeinden und privaten Institutionen, die Jugendarbeit betreiben, abstellt.

Insbesondere werden in Art. 4 lit. a JG Kinderhorte, Jugendzentren, Freizeit- und Sporteinrichtungen, Jugendberatungsstellen etc. angesprochen. Förderungswürdig sind dabei die Errichtung, Erweiterung, Ausgestaltung, Erhaltung und Führung dieser Einrichtungen. Die Voraussetzungen sind in Art. 6 JG verankert.

Die Jugendpflege schlägt sich im Jahr 1995 mit Ausgaben in Höhe von circa 440 000 CHF nieder (siehe Tabelle 4.14). Für 1996 ist ein eklatanter Sprung auf 600 000 CHF veranschlagt. Diese Zunahme rührt von den *Beiträgen an Verbände und Organisationen* her. Dahinter verbergen sich (bisher) Freizeitgestaltungseinrichtungen (Pfadfinder, Jugendzentren, Bildungshaus Gutenberg etc.). Deren Förderungen werden 1996 deutlich hinaufgesetzt. Dazu kommen 1996 (zum ersten Mal) Kinderhorte, die aus diesem Titel mit circa 200 000 CHF subventioniert werden.<sup>170</sup>

Im Mai 1995 wurden Richtlinien<sup>171</sup> erlassen, nach denen der Anspruch auf Förderung vom Amt für Soziale Dienste beurteilt werden soll. Bei Durchsicht dieser Richtlinien erstaunt insbesondere die Höhe der gewährten Förderungen (Art. 6 Richtlinien): Die Höchstgrenzen für einzelne Bereiche reichen von 35 bis 75 Prozent (!). Daneben gibt es jeweils Mindestunterstützungen in der Höhe von 20 bis 50 Prozent.<sup>172</sup>

<sup>169</sup> Die Jugendpflege erfolgt ausserhalb des schulischen und beruflichen Bereiches (Art. 2 Abs. 1).

<sup>170</sup> Die gleichen Kinderhorte (Vaduz, Triesen, Verein Kindertagesstätten) werden übrigens bereits aus dem Titel Jugendhilfe unterstützt!

<sup>171</sup> Richtlinien zur Förderung von Jugendpflegemassnahmen im Sinn des Jugendgesetzes vom 31. Mai 1995, mit denen bis dahin geltende Richtlinien abgelöst wurden

<sup>172</sup> Interessanterweise bieten die Richtlinien keine Handhabe für die Förderung von Kinderhorten. Jedenfalls ist die Kinderbetreuung unter den förderungswürdigen Aktivitäten nicht erwähnt.

Neben den bisher erläuterten Beiträgen an Verbände und Organisationen werden auch sogenannte *sonstige Förderungen* vergeben. Damit sind vor allem Beiträge an Seminarien, Kurse, Tagungen, Lager (150 000 CHF im Jahr 1994) beziehungsweise die Förderung des Jugendleiterurlaubs gemeint (75 000 CHF). Mit dem Jugendleiterurlaub wird die ehrenamtliche (!) Tätigkeit von Jugendleitern mit Tagessätzen von 50 CHF (Jugendliche) bis 170 CHF (Erwerbstätige) entschädigt (Art. 9 Abs. 2 Richtlinien).<sup>173</sup>

#### 4.3.4 Finanzierung der Aktivitäten

Das Ausgabenvolumen im Jugendbereich steigt in den letzten Jahren deutlich an (siehe Tabelle 4.14). Waren im Jahr 1992 nicht ganz 1.5 Mio. CHF aufzubringen, so werden für 1996 knapp 2.1 Mio. CHF budgetiert. Die Finanzierung dieser Ausgaben, die aus dem Vollzug des Jugendgesetzes 1979 resultieren, wird im VI. Hauptstück des Gesetzes geregelt. Danach trägt das Land die Kosten für den Jugendschutz und die Jugendpflege. Die Kosten für die Jugendhilfe fallen hingegen in den Lastenausgleich mit den Gemeinden und werden *pari* geteilt.

Somit übernehmen die Gemeinden für das Jahr 1995 727 919 CHF, während das Land den Rest von 1.2 Mio. CHF zu tragen hat (siehe Tabelle 4.14). Aus der Perspektive dieser Finanzierungsteilung werden auch bestimmte Zuordnungen von Förderungen als der Jugendhilfe beziehungsweise Jugendpflege zugehörig verständlich: Es dürfte sich dabei um ein Verhandlungsergebnis zwischen der Regierung und den Gemeinden handeln, dass diese oder jene Einrichtung in den Lastenausgleich aufgenommen wird (Jugendhilfe) oder gänzlich vom Land zu subventionieren ist (Jugendpflege).

Einer sinnvollen, aus grundsätzlichen Überlegungen abgeleiteten Zuordnung der Aufgaben zum Land beziehungsweise zu den Gemeinden entspricht diese Vorgangsweise nicht. Für das Jahr 1996 ist etwa vorgesehen, dass dieselben Einrichtungen (Kindertagesstätten) sowohl aus der Jugendhilfe als auch aus der Jugendpflege unterstützt werden. Im nächsten Punkt wird der Versuch gestartet, diese Zuordnung systematisch anzugehen.

<sup>173</sup> Der Jugendleiterurlaub ist allerdings auf maximal fünf Tage pro Jahr beschränkt (Art. 9 Abs. 2 Richtlinien).

### 4.3.5 Föderalismustheoretisch fundierte Revidierung des Lastenausgleichs

#### 4.3.5.1 Die Aufgaben- und Finanzierungsteilung zwischen dem Land und den Gemeinden

Grundsätzlich sind alle Leistungen, bei denen der Jugenddienst des Amtes für Soziale Dienste in seiner *Schutz- und Hilfsfunktion* quasi hoheitlich tätig wird, dem *Land* zuzuordnen. Dies betrifft den Jugendschutz und die Einzel- und Direkthilfen im Rahmen der Jugendhilfe.

Differenzierter ist die Situation bei den Förderungen von Institutionen zu beurteilen: Hier könnte argumentiert werden, dass *landesweit tätige oder wirkende Organisationen* auch vom *Land* unterstützt werden sollen. Darunter fallen (aus der bisherigen Jugendhilfe) die Beratungsstelle für Eltern/Kinder/Jugendliche, die sozialpädagogische Jugendwohngruppe und die sozialpädagogische Familienbegleitung.

Landesweite Wirkung entfalten (aus der bisherigen Jugendpflege) die sonstigen Förderungen (Beiträge, Jugendleiterurlaub) und die Koordination Jugendarbeit. Die Beiträge an Verbände und Organisationen sind zu unterteilen. Landesweit tätige Institutionen wie das Pfadfinderkorps, die Jugendarbeitsstelle des Dekanats etc. sollten vom Land unterstützt werden.

Hingegen wären *lokal tätige Institutionen* konsequenterweise der jeweiligen *Gemeinde* zuzuordnen. Betrachten wir beispielsweise die *Kinderbetreuungseinrichtungen*: Diese sind meist lokal verortet und betreuen vorwiegend Kinder, die aus der jeweiligen Gemeinde stammen. In diesem Sinn wäre zu überlegen, ob die Unterstützung für Kinderbetreuungseinrichtungen nicht den Gemeinden überantwortet werden sollte. Das gleiche gilt für die *Jugendzentren* (Freizeitzentren).

In den Tabellen 4.15–4.17 wurde diese föderalismustheoretisch fundierte Zuordnung der Ausgaben für die Jahre 1994 bis 1996 vorgenommen. Danach würden die Gemeinden nicht wie bisher einen Teil der Ausgaben über den Lastenausgleich finanzieren, sondern nunmehr die auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Kinder- und Jugendbetreuungseinrichtungen direkt unterstützen. Das Land übernimmt im Gegenzug die Förderung aller Institutionen, die landesweit tätig sind, beziehungsweise die Ausgaben, die aus der Schutz- und Hilfsfunktion des Jugenddienstes resultieren.

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

*Tabelle 4.15: Wie hätte sich die Ablösung des Lastenausgleichs durch das neue Finanzierungsmodell für das Jahr 1994 auf die einzelnen Gemeinden ausgewirkt?*

	Derzeitige Belastung		Neues Modell			Vergleich der Aufteilungen	
	Einw. 1993	Lasten- ausgleich	Jugend- hilfe: Förde- rungshilfe	Jugend- pflege: Beiträge an	Total- belastung neues Modell	neu	alt
Balzers	3 835	90 627	91 694	12 000	103 694	20.9	12.8
Triesen	3 696	87 342	0	0	0	0.0	12.4
Triesenberg	2 372	56 054	0	0	0	0.0	7.9
Vaduz	4 995	118 039	71 067	12 000	83 067	16.7	16.7
Schaan	5 083	120 119	224 761	12 000	236 761	47.6	17.0
Planken	310	7 326	0	0	0	0.0	1.0
Eschen	3 239	76 542	24 924	0	24 924	5.0	10.8
Mauren	2 926	69 146	22 515	0	22 515	4.5	9.8
Gamprin	1 046	24 719	8 049	0	8 049	1.6	3.5
Schellenberg	834	19 709	6 418	0	6 418	1.3	2.8
Ruggell	1 532	36 203	11 789	0	11 789	2.4	5.1
Total	29 868	705 826	461 215	36 000	497 215	100.0	100.0

Quelle: Landesvoranschlag 1996, Beträge in CHF.

Aus den Tabellen 4.15–4.17 wird ersichtlich, dass die Gemeinden 1994 und 1995 gemäss der neuen Zuordnung weniger beitragen hätten müssen als nach der geltenden Regelung. Für das Jahr 1996 nähert sich die Belastung der Gemeinden nach dem neuen Modell dem Lastenausgleichsniveau an. Somit wären die Rahmenbedingungen für eine Umstellung derzeit sehr günstig: Es müssten keine sachfremden Kompensationen in Betracht gezogen werden.

#### *4.3.5.2 Änderungen der Belastung einzelner Gemeinden*

Für das Jahr 1996 könnte nach den vorliegenden Budgetdaten eine finanzierungsneutrale Umstellung vorgenommen werden. Dabei werden die Gemeinden selbstredend als Gesamtheit betrachtet. Wie sollte die Belastung auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt werden? Es wurde bereits ausgeführt, dass die Förderung der Kinderbetreuungseinrichtungen beziehungsweise Jugendzentren vorderhand jener Gemeinde zugewiesen werden könnte, auf deren Gebiet diese Institution tätig ist.

## Revidierung des Lastenausgleichs

*Tabelle 4.16:* Wie hätte sich die Ablösung des Lastenausgleichs durch das neue Finanzierungsmodell für das Jahr 1995 auf die einzelnen Gemeinden ausgewirkt?

	Derzeitige Belastung		Neues Modell			Vergleich der Aufteilungen	
	Einw. 1993	Lasten- ausgleich	Jugend- hilfe: Förde- rungshilfe	Jugend- pflege: Beiträge an	Total- belastung neues Modell	neu	alt
Balzers	3 835	93 464	91 534	18 000	109 534	17.9	12.8
Triesen	3 696	90 076	51 750	0	51 750	8.4	12.4
Triesenberg	2 372	57 808	0	18 000	18 000	2.9	7.9
Vaduz	4 995	121 734	150 250	18 000	168 250	27.5	16.7
Schaan	5 083	123 879	165 533	18 000	183 533	30.0	17.0
Planken	310	7 555	0	0	0	0.0	1.0
Eschen	3 239	78 938	27 575	0	27 575	4.5	10.8
Mauren	2 926	71 310	24 910	0	24 910	4.1	9.8
Gamprin	1 046	25 492	8 905	0	8 905	1.5	3.5
Schellenberg	834	20 326	7 100	0	7 100	1.2	2.8
Ruggell	1 532	37 337	13 043	0	13 043	2.1	5.1
Total	29 868	727 919	540 600	72 000	612 600	100.0	100.0

Quelle: Landesvoranschlag 1996, Beträge in CHF.

In der Folge könnten Gemeinden, die Sitz eines Kinderhortes oder einer Kindertagesstätte sind, die Förderungen an jene Gemeinden weiterverrechnen, aus denen die betreuten Kinder stammen (Wohnsitz). Dies bietet sich etwa für die Kindertagesstätte Unterland beziehungsweise für das Eltern-Kind-Forum (ehemals Tagesmütter-Verein) an.

In den Tabellen 4.15 bis 4.17 werden die Auswirkungen dieser herkunftsbezogenen Finanzierung auf die einzelnen Gemeinden ausgewiesen. In der Jugendhilfe werden die Kosten der Kinderbetreuungseinrichtungen den Standortgemeinden zugerechnet, die Förderung des Eltern-Kind-Forums wird Vaduz und Schaan jeweils zur Hälfte<sup>174</sup> angelastet, die Förderung der Kindertagesstätte Unterland wird (hilfsweise) nach der Einwohnerzahl auf die fünf Gemeinden aufgeteilt. Bei der Jugendpflege werden die Jugendzentren den jeweiligen Gemeinden zugewiesen, die Kinderhorte (ab 1996) den Standortgemeinden.

<sup>174</sup> Das Eltern-Kind-Forum ist zwischen den Gemeinden Vaduz und Schaan angesiedelt.

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

*Tabelle 4.17: Wie würde sich die Ablösung des Lastenausgleichs durch das neue Finanzierungsmodell für das Jahr 1996 auf die einzelnen Gemeinden auswirken?*

	Derzeitige Belastung		Neues Modell			Vergleich der Aufteilungen	
	Einw. 1993	Lasten- ausgleich	Jugend- hilfe: Förde- rungshilfe	Jugend- pflege: Beiträge an	Total- belastung neues Modell	neu	alt
Balzers	3 835	87 672	75 000	58 667	133 667	17.1	12.8
Triesen	3 696	84 494	92 993	0	92 993	11.9	12.4
Triesenberg	2 372	54 226	0	18 000	18 000	2.3	7.9
Vaduz	4 995	114 190	188 633	18 000	206 633	26.4	16.7
Schaan	5 083	116 202	176 313	58 666	234 979	30.1	17.0
Planken	310	7 087	0	0	0	0.0	1.0
Eschen	3 239	74 046	18 601	13 754	32 355	4.1	10.8
Mauren	2 926	66 891	16 804	12 425	29 229	3.7	9.8
Gamprin	1 046	23 912	6 007	4 442	10 449	1.3	3.5
Schellenberg	834	19 066	4 790	3 541	8 331	1.1	2.8
Ruggell	1 532	35 023	8 798	6 505	15 304	2.0	5.1
Total	29 868	682 809	587 938	194 000	781 938	100.0	100.0

Quelle: Landesvoranschlag 1996, Beträge in CHF.

Unter diesen Bedingungen werden die Unterländer Gemeinden beziehungsweise die Berggemeinden entlastet, während Triesen (1996) etwa gleich stark belastet bliebe (siehe letzte Spalten in den Tabellen 4.15–4.17). Vaduz, Schaan und Balzers werden hingegen stärker zur Finanzierung herangezogen. Allerdings dürften die dort zugeordneten Einrichtungen (Eltern-Kind-Forum, Kinderhort Vaduz, Kindertagesstätte Schaan, Kindertagesstätte Balzers) auch Kinder aus den anderen Gemeinden betreuen. Bei einer Weiterverrechnung würde sich die Belastung der drei Gemeinden entsprechend verringern.

Insgesamt darf man sich von einer lokalen Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen versprechen, dass diese stärker an den lokalen Bedürfnissen ausgerichtet werden. Beim Versuch der landesweiten Steuerung entsteht tendenziell Druck in Richtung Vereinheitlichung, welche bei lokalen Präferenzunterschieden aber nicht angestrebt werden sollte. Die Gemeinden würden in einem Bereich stärker Verantwortung übernehmen, den sie ohne Hilfe des Landes sehr gut bewältigen können.

## 4.4 Das Gesundheitswesen

### 4.4.1 Allgemeine Tendenzen und Einschätzungen

“Das Gesundheitswesen steckt in einer Krise: Wenn die Kosten weiter im bisherigen Tempo steigen, können wir uns die Gesundheit bald nicht mehr leisten.” Dieses düstere Szenario wird von vielen Kommentatoren aus den vorhandenen Daten und Entwicklungen abgeleitet: Danach sind die Ausgaben für Gesundheit (nicht nur absolut, sondern auch relativ als Anteil am BSP) in den meisten Industrieländern in den letzten Jahrzehnten stark expandiert (Schweiz: 3.3; 5.2; 7.3; 7.4 Prozent von 1960 bis 1990).<sup>175</sup>

Dennoch sollte man mit Horrorszenarien und Begriffen wie Kostenexplosion vorsichtig umgehen. Es könnte ja zum einen sein, dass sich in diesem Zeitraum die Präferenzen der Individuen den Gesundheitsleistungen verstärkt zugewandt haben. Andererseits könnten die Erfolge des Systems derart beeindruckend sein, dass die zusätzlichen Aufwendungen von den Individuen in Kauf genommen werden.

Diesen beiden aus der Sicht der einzelnen Bürger durchaus gerechtfertigten Gründe für einen Anstieg der Kosten im Gesundheitswesen soll im weiteren nachgegangen werden. Wie kann der Erfolg des Systems überhaupt gemessen werden (Punkt 4.4.1)? Wie beeinflusst die Nachfrage (Punkt 4.4.1.2) beziehungsweise der technische Fortschritt (Punkt 4.4.1.3) die Ausgabenentwicklung?

#### 4.4.1.1 Woran lässt sich der Erfolg des Gesundheitswesens messen?

Die OECD kommt bezüglich der Erfolgs-Indikatoren im Gesundheitswesen zu einem ernüchternden Ergebnis: “*The information that is available on the impact of the resources used and the level of health of the population is very scarce.*” (OECD 1991, S. 79)<sup>176</sup>

Der Grund liegt darin, dass die amtliche Bevölkerungsstatistik zwar Sterbefälle, aber keine Krankheitsfälle zählt. Damit ist die Auswahl an Indikatoren zur Beschreibung des aggregierten *Outputs* der Gesund-

<sup>175</sup> In diesem allgemeinen Teil wird mangels verfügbarer Daten für Liechtenstein auf Werte für die Schweiz zurückgegriffen.

<sup>176</sup> Die Aussage wurde für die Schweiz gemacht, ist aber auf beliebige andere Staaten übertragbar.

heitsproduktion gering: Es handelt sich um (alters- und geschlechts-spezifische) Mortalitätsraten sowie Lebenserwartungen, die aus der Absterbeordnung berechnet werden können.

Gemessen an solchen Indikatoren scheinen die Erfolge des Gesundheitswesens enorm zu sein: Die Lebenserwartung der in der Schweiz lebenden Bevölkerung betrug bei Geburt im Jahr 1992 78.2 Jahre und lag damit im internationalen Spitzenfeld (vgl. BASYS 1995). Dies bedeutet gegenüber 1980 einen Anstieg um 2.5 Jahre. Die Säuglingssterblichkeit je 1000 Geburten lag bei 6.4.

Weder die Lebenserwartung noch die Sterblichkeit gibt jedoch unmittelbar Auskunft über den Gesundheitszustand der Bevölkerung. Die unbefriedigende Qualität der zur Verfügung stehenden Indikatoren (Mortalitätsraten) erschwert aussagekräftige Schlüsse über die Auswirkungen des Gesundheitswesens im Vergleich zu anderen Einflussgrößen wie dem gesundheitsbewussten Verhalten der Individuen oder deren Bildung.

Auch der Zusammenhang zwischen dem Ressourcenverbrauch und dem Erfolg bleibt aufklärungsbedürftig: *"It is not that easy, however, to demonstrate the link between the level of expenditure and the improvement in these partial health indicators since economic, political and social factors external to the health system influence the state of health of the population. The fact that the individual country indicators have drawn closer to the average over time might suggest that the improvement in health conditions is not limitless, assuming that health conditions are accurately reflected in the fall in mortality or greater life expectancy."* (OECD 1991, S. 79)

In diesem Zitat wird bereits eine Grenzbetrachtung eingeführt: Während der Ausbau der medizinischen Infrastruktur mit dazu beigetragen hat, die Lebenserwartung der Bevölkerung in diesem Jahrhundert spürbar anzuheben, wird dies für zusätzliche Aufwendungen in der Gegenwart bezweifelt. Welche *Grenzproduktivität* erbringt also das Gesundheitswesen?<sup>177</sup>

Aus einschlägigen Untersuchungen resultiert ein überraschendes Ergebnis: "Misst man den Beitrag verschiedener Inputs zur Gesundheitsproduktion an der Senkung der Mortalitätsrate, so gibt es Anzeichen dafür, dass die Grenzproduktivität der medizinischen Infrastruktur in

<sup>177</sup> Genaue Fragestellung: Worauf ist eine zusätzliche Senkung der Mortalitätsrate um eine Einheit zurückzuführen?

## *Allgemeine Tendenzen und Einschätzungen*

den USA kleiner sein könnte als diejenige einer verlängerten Schulbildung." (Breyer/Zweifel 1997, S. 116)<sup>178</sup>

In den Industrieländern gewinnt damit die Auffassung an Boden – und zwar unabhängig von der geltenden Form der Gesundheitsversorgung – dass dem stetig zunehmenden Anteil der Gesundheitsausgaben am Volkseinkommen kein adäquater Nutzenzuwachs mehr gegenübersteht. (vgl. Crivelli 1993, S. 638)

### *4.4.1.2 Was beeinflusst die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen?*

Leu/Doppelmann (1986) haben für die Schweiz untersucht, welche Faktoren die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen, die anhand der Indikatoren Konsultationen, Spitaltage und Kurtage festgemacht werden, beeinflussen.

Dabei übt die *Abweichung vom angestrebten Gesundheitszustand* eine herausragende Rolle aus. Die Tatsache, ob jemand versichert ist (Versicherungsdeckung), wirkt auf die Konsultationen und die Kurtage, nicht jedoch auf die Spitaltage.<sup>179</sup> Dies spricht für einen nennenswerten Preis der Nachfrage: Die Erhebung von Selbstbehalten dürfte die Nachfrage (nach Erstkontakten) bremsen.

Als weitere Einflussgrösse auf die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen ist die Hypothese zu diskutieren, wonach die *Anbieter* womöglich (im Eigeninteresse) *Nachfrage* nach medizinischen Leistungen *induzieren*. Die vorliegende Untersuchung bestätigt dies: Die Ärztedichte wirkt auf die Konsultationen, die Bettendichte auf die Spitaltage positiv. "Es scheint tatsächlich so, dass die schweizerischen Ärzte bei erhöhter Anbieterdichte zusätzliche Nachfrage nach ihren Leistungen induzieren." (Breyer/Zweifel 1997, S. 145)

Wenn die Abweichung vom angestrebten Gesundheitszustand getrennt erhoben wird, beeinflusst – entgegen der landläufigen Meinung – das *Alter* die Nachfrage nach medizinischen Leistungen nicht sonderlich. Diese Feststellung bedarf noch einiger Bemerkungen. Die steigende

<sup>178</sup> "Untersuchungen sowohl mit nationalen wie auch regionalen Daten bestätigen die Auffassung, dass Unterschiede in den Mortalitätsraten vergleichsweise wenig auf die medizinische Infrastruktur (und insbesondere die Ärztedichte) zurückgeführt werden können. Entscheidend scheint vielmehr die Produktivität der Individuen bei der Sicherung ihrer Gesundheit zu sein." (Breyer/Zweifel 1997, S. 124)

<sup>179</sup> Möglicherweise, weil im Krankenhaus der Einfluss der Ärzte besonders wirksam ist.

### *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

Lebenserwartung bildet nach landläufiger Meinung einen wesentlichen kostentreibenden Faktor im Gesundheitswesen. Untersuchungen anhand von Individualdaten zeigen jedoch, dass dies nicht im angenommenen Ausmass der Fall ist (vgl. Breyer/Zweifel 1997, S. 398 f.): Ein erheblicher Anteil der Gesundheitsausgaben entfällt auf das letzte Lebensjahr der Menschen. Wenn sich dieses durch die steigende Lebenserwartung nach oben verschiebt, so wäre es verfehlt, die altersabhängigen Gesundheitsausgaben mit der zunehmenden Anzahl der über 75jährigen einfach hochzurechnen.<sup>180</sup>

Nicht nur die Altersstruktur, sondern auch die *Familienstruktur* übt einen Einfluss auf die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen aus. Etwa ein Drittel aller Haushalte besteht in den neunziger Jahren aus lediglich einer Person. Die Zunahme von Einpersonen-Haushalten verstärkt die Tendenz, bei Gesundheitsstörungen Leistungen Dritter in Anspruch zu nehmen, weil kein subsidiär verfügbarer Lebenspartner vorhanden ist (vgl. Breyer/Zweifel 1997, S. 402 f.).

#### *4.4.1.3 Der technische Fortschritt als "Ausgabenturbo"*

Eine wesentliche Herausforderung für das Gesundheitswesen stellt der technische Fortschritt dar. Bei den Neuerungen handelt es sich meist um sogenannte *Produktinnovationen* (neue Arzneimittel, neue Therapien).<sup>181</sup> Diese neuen "Produkte" führen in der Regel zu höheren Produktionskosten. *Prozessinnovationen*, die erlauben, eine bestimmte Leistung zu niedrigeren Kosten herzustellen, sind demgegenüber selten.<sup>182</sup> So droht technologischer Wandel in der Medizin zum Motor zukünftiger Kostenexplosionen zu werden.

<sup>180</sup> Diese Vorgangsweise wählt zum Beispiel Rossel (1995).

<sup>181</sup> "Allein im Jahr 1980 stellte das Nachrichtenmagazin Newsweek die folgenden medizinischen Neuerungen vor: Ein neues und in seiner Bedeutung dem Computertomographen vergleichbares Gerät zur Sichtbarmachung von Gehirnströmen, revolutionäre chirurgische Techniken zur Beseitigung von Kurzsichtigkeit und Unfruchtbarkeit bei Frauen, neue Drogen gegen Gelbsucht, Geschlechtskrankheiten und Gicht, verschiedene neue Krebstherapien, eine Operation zum problemlosen Einpflanzen eines künstlichen Busens nach der Amputation der weiblichen Brust, neue lebensrettende Techniken der Herzoperation bei Säuglingen und eine neuartige Elektroschockbehandlung zur Regeneration von Muskel- und auch Nervengewebe." (Krämer 1982, zit. in Breyer/Zweifel 1997, S. 396)

<sup>182</sup> Ein Beispiel sind Analyseautomaten, die in der gleichen Zeit eine Blutprobe auf die doppelte Zahl von Parametern im Vergleich zu früher untersuchen.

## *Allgemeine Tendenzen und Einschätzungen*

Die Präferenzen der Individuen scheinen zugunsten der Produktinnovationen verzerrt zu sein (vgl. Breyer/Zweifel 1997, S. 410 ff.). Dies könnte einerseits an der bestehenden Versicherungsdeckung liegen, durch welche die Individuen die neuen Therapien oder Arzneien nicht gesondert bezahlen müssen. Andererseits dürfte die Gesellschaft insgesamt die Werthaltungen der Ärzte übernommen haben: Der "technologische Imperativ in der Medizin" fordert, Krankheiten so weit wie möglich zu bekämpfen, koste es, was es wolle. Diese Grundhaltung fördert die rasante Verbreitung von Produktinnovationen in den Industrieländern.

### *4.4.1.4 Wichtige Fragestellungen*

Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, bildet das Gesundheitswesen kein statisches System, sondern ist durch dynamische gesellschaftliche und technologische Prozesse einem ständigen Wandel ausgesetzt. Damit erscheint es auch problematisch, eine gesamtwirtschaftliche Obergrenze (acht Prozent?) für die Gesundheitsausgaben (paternalistisch durch den Staat) festzulegen: "Die Vorgabe einer bestimmten Quote der Gesundheitsausgaben am BSP müsste sich auf eine theoretisch nicht fundierte soziale Wohlfahrtsfunktion stützen. Massnahmen zur Einhaltung einer solchen Quote laufen darüber hinaus Gefahr, Effizienzverluste zu verursachen, die im Verlauf der Zeit zunehmen dürften." (Breyer/Zweifel 1997, S. 12)

Gleichzeitig frappiert der Umstand, dass das Gesundheitswesen in hohem Mass staatlich reguliert ist. Die in Gesetzen und Verordnungen normierten Versicherungspflichten, Gebührenordnungen, Leistungskataloge etc. legen darüber Zeugnis ab. In diesen Regelungen kommt eine weitgehende Ausschaltung der Marktkräfte zum Ausdruck, an die der Ökonom sofort die Frage knüpft, ob nicht die starke Ausgabenausweitung auf ungünstige *Anreizstrukturen* im Gesundheitssystem zurückzuführen sein könnte.

Dies führt zur Schlussfolgerung: "Aus ökonomischer Perspektive wird man sich weniger mit Ausgabengrössen beschäftigen als mit den Regeln, nach denen die Mittelverteilung im Gesundheitswesen erfolgt. Denn diese lassen Schlüsse darauf zu, ob die beteiligten Akteure – sowohl Anbieter als auch Nachfrager von Gesundheitsgütern – Anreize zur wirtschaftlichen Verwendung knapper Ressourcen haben." (Breyer/Zweifel 1997, S. 4)

#### 4.4.2 Zur Entwicklung der Krankenversicherung in Liechtenstein

Obwohl es bis zum Erlass der Gewerbeordnung von 1910 keine gesetzlichen Vorschriften im Krankenversicherungsbereich gab, wurden auf Initiative einiger Fabrikbesitzer bereits in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts bescheidene Betriebskrankenkassen eingerichtet.<sup>183</sup> Im Jahr 1894 war es überdies zur Gründung eines Allgemeinen Kranken-Unterstützungs-Vereines für das Fürstentum Liechtenstein gekommen. Diese Kasse ermöglichte auch breiteren Bevölkerungskreisen ausserhalb der Fabrikarbeiterschaft den Zugang zur Krankenversicherung.<sup>184</sup>

Die im Rahmen der Gewerbeordnung von 1910 erlassenen Vorschriften brachten bedeutende Verbesserungen des Versicherungsschutzes: Es bestand nunmehr ein generelles Obligatorium für alle Arbeitnehmer.<sup>185</sup> Allerdings scheiterte in der Folge die Durchsetzung des Obligatoriums im Kleingewerbe: 1915 wurde die KV-Pflicht auf Fabrikarbeiter eingeschränkt.

Zwar ist die Krankenversicherung ausdrücklich im Sozialversicherungsartikel der Verfassung von 1921 verankert worden, doch resultierten daraus keine weiteren gesetzlichen Schritte. Einzig das private Krankenversicherungswesen wurde – mit (bescheidenen) staatlichen Subventionen unterstützt – ausgebaut. Die Liechtensteinische Krankenkasse zählte nicht mehr als 700 Mitglieder.<sup>186</sup>

Nach einigen kleineren Änderungen während und nach dem Zweiten Weltkrieg kam es Anfang der sechziger Jahre zu Ausweitungen: 1960 wurden die Arbeitskräfte in der Land- und Hauswirtschaft dem Krankenversicherungsobligatorium unterstellt.<sup>187</sup> Ab dem Jahr 1962 hatten alle liech-

<sup>183</sup> Die folgenden Ausführungen orientieren sich an Hoch (1991, S. 37 ff.).

<sup>184</sup> Die Mitgliederzahl des Vereines stieg im Jahr 1897 bereits über 200 und kletterte dann bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs auf knapp 600; damit übertraf sie sehr bald diejenige der Betriebskrankenkassen.

<sup>185</sup> Als Mindestleistungen hatte die Krankenversicherung neben sämtlichen Pflegekosten auch ein Krankengeld in der Höhe von 50 Prozent des Lohnausfalls während maximal 20 Wochen zu bezahlen. Wöchnerinnen erhielten das Krankengeld während vier Wochen nach der Geburt. Schliesslich sah das Gesetz auch ein Begräbnisgeld von mindestens 40 Kronen vor.

<sup>186</sup> Die LKK ging aus dem Allgemeinen Krankenunterstützungsverein hervor. Im Jahr 1925 wurde mit der Gemeindekrankenkasse Balzers eine zweite liechtensteinische Nichtbetriebskrankenkasse gegründet. In den dreissiger Jahren wurden auch erstmals Sektionen schweizerischer Krankenkassen in Liechtenstein tätig.

<sup>187</sup> Gesetz betreffend die Kranken- und Unfallversicherung in der Land- und Hauswirtschaft sowie Änderung von Bestimmungen über die Versicherung gegen Nichtbetriebsunfälle, LGBl Nr. 1960/21.

## *Zur Entwicklung der Krankenversicherung in Liechtenstein*

tensteinischen Unternehmen die bei ihnen beschäftigten Arbeitnehmer obligatorisch für ein Mindestkrankengeld und die im Land wohnhaften Mitarbeiter zusätzlich für Krankenpflegekosten zu versichern.<sup>188</sup>

Abseits der gesetzlichen Versicherungspflicht breitete sich die freiwillige Krankenversicherung stetig aus, was durch (steigende) staatliche Subventionen<sup>189</sup> gefördert wurde: Im Jahr 1948 waren knapp 45 Prozent der liechtensteinischen Bevölkerung Mitglieder einer Krankenkasse, wovon zwei Drittel freiwillig versichert waren. 1958 betrug der Versicherungsgrad 64 Prozent, 1962 76 Prozent und 1970 87 Prozent.<sup>190</sup>

Trotz des hohen Versicherungsgrades war Anfang der siebziger Jahre ein Gutteil der Bevölkerung noch immer ungenügend versichert.<sup>191</sup> Mit dem Krankenversicherungsgesetz von 1972 wurde ein Obligatorium für die gesamte liechtensteinische Bevölkerung eingeführt. Darüber hinaus müssen seither alle für einen liechtensteinischen Arbeitgeber tätigen Arbeitnehmer (inkl. Grenzgänger) für Krankengeld versichert sein. Das Krankengeld wurde auf 80 Prozent des entgangenen Lohnes festgesetzt.<sup>192</sup>

1989 kam es zur letzten grösseren Revision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG).<sup>193</sup> Die derzeit gültigen Regelungen im Bereich der obligatorischen Krankenversicherung lauten:

Zur Prämiengestaltung und Finanzierung der Krankenkassen:

- Die Prämienfestsetzung erfolgt nach dem tatsächlichen Aufwand der Krankenkassen. Eine Differenzierung der Prämien ist nur zwischen Erwachsenen<sup>194</sup> und Kindern (bis 15. Lebensjahr, max. 50 Prozent) erlaubt (Art. 22 Abs. 1 KVG).
- Obwohl vom Gesetz nicht vorgeschrieben, werden die Prämien in Form von Kopfprämien (nicht nach dem Einkommen differenziert) erhoben.
- Der Arbeitgeber leistet 50 Prozent der Prämien (Art. 22 Abs. 4 KVG).

<sup>188</sup> Gesetz betreffend die Krankenversicherungspflicht für die Arbeitnehmer in Industrie- und Gewerbebetrieben, LGBl Nr. 1962/7.

<sup>189</sup> Die staatlichen Subventionen betragen bis 1957 15 Prozent des Prämienvolumens, danach wurde der Subventionssatz bis auf 22 Prozent erhöht.

<sup>190</sup> Die Zahl der Krankenkassen war inzwischen auf zehn gestiegen; darunter drei Betriebskrankenkassen.

<sup>191</sup> Vor allem der niedrige Taggeldsatz von 50 Prozent des entgangenen Lohnes und viele ältere Menschen ohne Versicherungsschutz galten als Hauptmängel des Systems.

<sup>192</sup> Überdies waren präventivmedizinische Massnahmen (Schutzimpfungen, Vorsorgeuntersuchungen) neu in die obligatorischen Kassenleistungen einbezogen worden.

<sup>193</sup> Gesetz vom 16. November 1988, LGBl Nr. 1989/28.

<sup>194</sup> Die höheren Versicherungsbeiträge für Frauen wurden abgeschafft (Art. 22 Abs. 4 KVG).

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

- Mit dem KVG 1989 wurde eine Krankenscheingebühr eingeführt:<sup>195</sup> Demnach entrichten Erwachsene im Krankheitsfall eine fixe Gebühr von 30 CHF (Kinder maximal die Hälfte).<sup>196</sup>
- Der Staat subventioniert (von den insgesamt 18 tätigen) derzeit 14 Krankenkassen in Form von Anteilen an den (obligatorischen) Krankenpflegeleistungen: bei über 65jährigen mit 60 Prozent, bei Frauen und Kindern mit 30 Prozent und bei Männern mit 20 Prozent (Art. 21 KVG).<sup>197</sup>
- Seit der Revision von 1989 bietet sich für die Versicherten bei einer freiwilligen Beteiligung an den Krankenpflegekosten bis zu einem Betrag von 500 CHF im Jahr die Möglichkeit einer Beitragsreduktion (Art. 23bis KVG 1989).

Zur Abstimmung von Krankenkassen und Leistungserbringern:

- Den Abschluss von Tarifverträgen mit den Leistungserbringern übernimmt der Liechtensteinische Krankenkassenverband. Die Regierung (mittels des Amtes für Volkswirtschaft) übt die Aufsicht über den Verband und die einzelnen Kassen aus (Art. 1-4 KVG).
- Als Massnahme zur Kostendämpfung ist die Bestellung von Vertrauensärzten der Krankenkassen zur Überprüfung der Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der ärztlichen Behandlung gedacht (Art. 20 KVG 1989).

Im Gegensatz zu anderen Sozialversicherungsmaterien verfügt Liechtenstein über ein recht eigenständiges Krankenversicherungsrecht. Zwei wesentliche Unterschiede zum Schweizer System sind:

- Die Subventionierung orientiert sich in Liechtenstein an den alters- und geschlechtsbedingten Durchschnittskosten, während die Schweiz neuerdings das Einkommen der Versicherten berücksichtigt.
- Im Vergleich zum Schweizer KVG sind in Liechtenstein die Selbstbehalte weniger stark ausgebaut: Lediglich durch einen freiwilligen Selbstbehalt lässt sich eine Prämienreduktion erwirken, jedoch bietet sich im Vergleich zum neuen Schweizer KVG keine Möglichkeit, durch Beschränkung der Arztwahl eine weitere Prämienreduktion zu erhalten.

<sup>195</sup> Ursprünglich plante die Regierung einen Selbstbehalt (kombiniert mit Jahresfranchise) nach Schweizer Vorbild. Sie konnte sich allerdings damit im Landtag nicht durchsetzen.

<sup>196</sup> Falls die Behandlung länger als 90 Tage dauert, ist – ausser im Fall der Überweisung ins Spital – ein neuer Krankenschein zu lösen. Ausnahmen bilden Leistungen im Rahmen der Mutterschaft und Vorsorgeuntersuchungen (Art. 23 KVG 1989).

<sup>197</sup> Im übrigen sind 80 Prozent der liechtensteinischen Bevölkerung halbprivat oder privat versichert (LVL vom 8. Oktober 1996).

## Zur Entwicklung der Krankenversicherung in Liechtenstein

### 4.4.2.1 Exkurs: Einschätzung der abgestuften Subvention der obligatorischen Krankenversicherung

Aus Breyer/Zweifel (1997, S. 401) beziehungsweise OECD (1991, S. 97) wird die Relation der altersbedingten Ausgaben der Krankenversicherung übernommen. Über 65jährige verursachen demnach durchschnittlich das Fünfeinhalbfache, Erwachsene das Doppelte der Ausgaben für Kinder (bis 15 Jahre). Zwischen Männern und Frauen wird eine zusätzliche Differenzierung (1.5 zu 2.5) vorgenommen, die unter anderem die Mutterschaftsleistungen berücksichtigt.

Aus der Krankenkassenstatistik (Rechenschaftsberichte) kann abgelesen werden, dass von den Krankenkassen pro liechtensteinischen Einwohner<sup>200</sup> circa 1700 CHF pro Jahr an obligatorischer Krankenpflegeversorgung geleistet wird. Wenn dieser Durchschnittsbetrag nach obiger Relation auf die vier Gruppen ausdifferenziert wird, so erhält man in etwa die Relation 700 : 1050 : 1750 : 3850.

Diese Aufwände werden mit unterschiedlichen Beträgen subventioniert (siehe Tabelle 4.19). Die Krankenkassen erhalten natürlich Prämien von den Versicherten (beziehungsweise Arbeitgebern), die beispielsweise die aufgeführten Beträge ausmachen. Wenn diese einbezogen werden, verbleiben durchschnittliche Gewinne/Verluste der Krankenkassen aus den vier Versichertengruppen.

Als vorsichtiges *Fazit* kann aus dieser fiktiven Rechnung gezogen werden, dass die Altersstruktur der Versicherten tatsächlich die *Performance* der Krankenkassen (und den Wettbewerb) beeinflussen dürfte, wenn auch nicht in sehr starkem Ausmass. Jedenfalls dürfte die Sanierung der LKK nur dann dauerhaft sein, wenn die Rahmenbedingungen verändert werden.

Zwei Varianten wären denkbar: Entweder die Subventionsrelation (20/30/60) wird so revidiert, dass für die *Performance* einer Krankenkasse die Versichertenstruktur keine Rolle mehr spielt (zum Beispiel 10/30/70), oder es wird (wie in der Schweiz) ein Ausgleich zwischen den Krankenkassen installiert, bei dem die jungen die älteren Kassen unterstützen.

<sup>200</sup> In der Krankenkassenstatistik werden zwar 47 653 Versicherte (1995) gezählt, darin sind jedoch Mehrfachzählungen enthalten. Viele Liechtensteiner sind bei mehreren Kassen versichert.

### 4.4.3 Die stationäre Versorgung

#### 4.4.3.1 Übersicht über die stationäre Versorgung

Die stationäre Versorgung der liechtensteinischen Bevölkerung wird durch die Vertragsspitäler gewährleistet. Neben dem KH Vaduz sind dies Spitäler in den Kantonen St. Gallen und Graubünden sowie zwei LKH in Vorarlberg. Im internationalen Vergleich kann die Bettenausstattung als knapp bezeichnet werden: Legt man die 98 Betten des KH Vaduz auf die Einwohner um, so resultieren 3.2 Betten pro 1000 Einwohner. Wird die tatsächlich belegte Kapazität an den ausländischen Vertragsspitalern einbezogen<sup>201</sup>, so ergibt sich ein Wert von 4.6 (CH: 12.6; A: 9.6; Werte für 1992 laut BASYS 1995).<sup>202</sup> Damit kann die Bettenausstattung für die Liechtensteiner Bevölkerung als vergleichsweise gering eingestuft werden.

Von den gesamthaft 46 620 im Jahr 1995 geleisteten Pflēgetagen (PT) wurden mit 26 161 mehr als die Hälfte (56.1 Prozent) im KH Vaduz erbracht. Mit 9516 Pflēgetagen oder 20.4 Prozent bildet das KS Grabs den ersten ausländischen Anlaufpunkt für liechtensteinische Patienten. Die medizinische Zentralversorgung übernehmen offensichtlich das KS St. Gallen (3408 PT oder 7.3 Prozent) und das LKH Feldkirch (3544 PT oder 7.6 Prozent).

Auch bezüglich der erbrachten Pflēgetage erreicht Liechtenstein nicht einmal die Hälfte des Schweizer Wertes: 150.4 PT je 100 Einwohner im Jahr stehen 376 PT gegenüber (A: 294; BASYS 1995).<sup>203</sup>

Wenn man die Entwicklung seit 1990 Revue passieren lässt, so stagniert die Zahl der Pflēgetage. Überdies ist eine leichte Verschiebung vom KH Vaduz zu den ausländischen Spitalern festzustellen.<sup>204</sup> Insbesondere haben seit 1990 die Zentralspitäler St. Gallen und Feldkirch an Bedeutung gewonnen.

<sup>201</sup> Die 20 500 Pflēgetage an ausländischen Vertragsspitalern werden durch 365 Tage dividiert und mit einem Auslastungsfaktor von 80 Prozent gewichtet: 45 Betten werden demnach von Liechtensteiner Einwohnern belegt.

<sup>202</sup> Nicht einbezogen sind Pflēgetage von Liechtensteinern in Nicht-Vertragsspitalern und die Kapazitätsvorhaltung für Notfälle, die von grösseren Staaten sichergestellt werden muss, wodurch das Ergebnis etwas nach oben revidiert werden müsste.

<sup>203</sup> Wiederum muss auf obige Einschränkung (Ausserachtlassung der Nicht-Vertragsspitaler) hingewiesen werden.

<sup>204</sup> Allerdings ist die Abnahme der PT im KH Vaduz auf den Bereich der Chronisch-Kranken beschränkt. Wenn nur der Akutbereich herangezogen wird, dürfte keine Verschiebung stattgefunden haben.

## *Die stationäre Versorgung*

Der liechtensteinische Staat leistet an die Vertragsspitäler Defizitbeiträge in Höhe von 8.1 Mio. CHF (1995). Gut ein Drittel dieser Summe (36 Prozent) fließt an das KH Vaduz, 42.3 Prozent an St. Galler Spitäler. 1.1 Mio. CHF (14.1 Prozent) geht an die Vorarlberger LKH und 0.6 Mio. CHF (7.6 Prozent) an Bündner Spitäler.

Überraschenderweise fallen im Jahr 1995 die höchsten Defizite pro Pfl egetag im KS Walenstadt an (339 CHF). Erst danach folgen die (kostenintensiveren) Zentralspitäler KS St. Gallen (306 CHF) und LKH Feldkirch (284 CHF). Vergleichsweise gering sind die Defizite (pro Pfl egetag) in den Bündner Spitälern und vor allem im KH Vaduz. Während die ausländischen Spitäler mit steigenden Betriebsabgängen zu kämpfen haben, konnte das Defizit (pro Pfl egetag) am KH Vaduz seit 1991 stabilisiert werden (siehe Tabelle 4.20).

### *4.4.3.2 Das Krankenhaus Vaduz*

1970 wurde von der Gemeinde Vaduz (Trägerin) das KH Vaduz mit 49 Betten eröffnet. 1977 erfolgte die Volksabstimmung über einen Neubau (beziehungsweise die Errichtung einer geschützten Operationsstelle). Nach dem Provisorium im Betagtenwohnheim Vaduz konnte 1981 in den Neubau übersiedelt werden. Der Bettenbestand wurde schrittweise auf 98 Betten erhöht (seit 1987 unverändert). 32 Akutbetten (in den Bereichen Medizin, Chirurgie, Gynäkologie und Geburtshilfe) stehen 58 Betten für Chronisch-Kranke und acht Säuglingsbetten gegenüber.

Während die Gemeinde Vaduz als Trägerin des KH für die Investitionskosten aufkam, trägt das Land auf Grund einer Vereinbarung mit der Gemeinde über den Betrieb und die Verwaltung des KH Vaduz das Defizit aus dem laufenden Betrieb. Weiters leistet das Land einen Beitrag von 80 Prozent zur Anschaffung von Einrichtungs- und Ausstattungsgegenständen.<sup>205</sup>

Das KH Vaduz wird nach dem Belegarztsystem geführt. 30 Beleg- und Konsiliarärzte bringen "ihre" Patienten in das Krankenhaus und

<sup>205</sup> Nicht erwähnt wird in dieser Vereinbarung, wer die Sanierungs- und Unterhaltskosten, die über die normale Instandhaltung des Gebäudes hinausgehen, zu finanzieren hat. Darüber entspann sich im Jahr 1995 ein Disput zwischen Regierung und Gemeinde Vaduz, der schliesslich in einem Kompromiss in Form einer gleichmässigen Aufteilung der Sanierungskosten endete (LVB vom 8. November 1996).

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

*Tabelle 4.20: Verteilung der Defizitbeiträge auf die Vertragsspitäler 1990 bis 1996*

	1991			1992			1993		
	Pflege- tage	Defizit pro Tag	Beitrag Anteile	Pflege- tage	Defizit pro Tag	Beitrag Anteile	Pflege- tage	Defizit pro Tag	Beitrag Anteile
<b>St. Gallen</b>									
- KS St. Gallen	5.6	197	11.1	5.8	174	10.1	6.9	175	12.1
- KS Grabs	23.3	143	33.2	19.9	141	28.1	20.1	147	29.6
- KS Walenstadt	1.4	168	2.3	0.8	152	1.2	0.7	157	1.0
Total	30.3	154	46.6	26.5	149	39.4	27.7	154	42.8
<b>Graubünden</b>									
- Frauenspital									
Fontana	1.1	72	0.8	0.3	68	0.2	0.5	68	0.3
- Kreuzspital Chur	0.3	93	0.3	0.4	70	0.3	0.5	88	0.4
- Rhätisches KS	3.1	124	3.8	3.7	136	5.1	3.6	161	5.7
- Klinik Valens				0.3	86	0.3	1.1	93	1.0
Total	4.4	110	4.8	4.8	123	5.8	5.6	134	7.5
<b>Vorarlberg</b>									
- LKH Feldkirch	4.9	121	5.9	6.6	123	8.1	4.5	147	6.6
- LNKH Valduna	1.9	97	1.8	1.0	95	0.9	0.7	125	0.8
Total	6.8	115	7.7	7.6	119	9.0	5.2	144	7.4
<b>Liechtenstein</b>									
- KH Vaduz	58.5	70	40.8	61.2	75	45.8	61.5	69	42.3
Total	100.0	100	100.0	100.0	100	100.0	100.0	100	100.0

behandeln sie dort.<sup>206</sup> Gemäss dem "Reglement über die ärztliche Tätigkeit am KH Vaduz" erhebt das KH von den Belegärzten einen Verwaltungskostenanteil.<sup>207</sup>

Seit dem Vollausbau des Krankenhauses (1987) wurde von der Krankenhausleitung aufgrund damals absehbarer Engpässe die Forderung nach einer Erweiterung erhoben.<sup>208</sup> Die Abteilung für Akutkranke wurde zunehmend ausgelastet, und immer öfter mussten Patienten in die Abteilung für Chronisch-Kranke verlegt werden.

Im Jahr 1989 erteilte die Regierung gemeinsam mit der Gemeinde Vaduz dem Schweizerischen Krankenhausinstitut (SKI) den Auftrag, die Spitalplanung für das Fürstentum Liechtenstein zu überarbeiten und über die geplante Krankenhauserweiterung ein Gutachten zu erstellen.

Zur Entwicklung der Krankenversicherung in Liechtenstein

Tabelle 4.18: Leistungen und Zuschüsse in der obligatorischen Krankenversicherung (1991–1995, in CHF)

	1991	1992	1993	1994	1995
Gesamtaufwand	63 353 050	77 205 272	87 921 666	87 544 821	95 656 174
Obligat. Kranken-					
pflegeversicherung	42 086 125	47 018 011	52 544 600	54 066 673	58 254 610
– Arztkosten	17 625 237	19 664 475	22 548 000	23 456 470	24 458 855
– Heilanstaltskosten	13 756 984	14 323 988	15 886 000	15 754 768	18 745 261
– Arztskosten	7 087 022	8 220 328	9 336 000	9 894 941	10 050 494
Beiträge des Staates	14 188 280	16 074 182	16 146 005	18 589 642	19 175 642
– In % der oblig. KPV	34	34	31	34	33

Quelle: Rechenschaftsberichte, Krankenkassenstatistik.

Der Gesamtaufwand der 14 Krankenkassen, die sich an der Durchführung der obligatorischen Krankenversicherung beteiligen, betrug im Jahr 1995 95.6 Mio. CHF (siehe Tabelle 4.18). Davon betrafen 58.2 Mio. CHF die (obligatorische) Krankenpflege. Bemerkenswert ist, dass die Arztkosten die Heilanstaltskosten übertreffen (24.5 vs. 18.7 Mio. CHF). Dies dürfte am Belegarztsystem im KH Vaduz liegen, weil dadurch Spitaltaxen zum Teil durch Honorare selbständiger Ärzte substituiert werden. Der Staat subventioniert die obligatorische Krankenpflege zu einem Drittel (19.2 Mio. CHF).

In der jüngsten Zeit rückten die Krankenkassen und deren Aufsicht in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Zum einen wurde im Jahr 1996 offenkundig, dass einige Krankenkassen entgegen den Bestimmungen des KVG über mehrere Jahre hinweg für Grenzgänger aus der Schweiz staatliche Subventionen in der Höhe von circa 3.5 Mio. CHF ungerechtfertigt bezogen haben.

Zum anderen geriet die Liechtensteinische Krankenkasse (LKK) in Zahlungsschwierigkeiten.<sup>198</sup> Da eine Liquidation der LKK politisch nicht zur Disposition steht<sup>199</sup>, wird derzeit eine Sanierung in die Wege geleitet, wofür rund zehn Mio. CHF notwendig sein werden (LVL vom

<sup>198</sup> In beiden Fällen war offensichtlich ungenügende Kontrolle durch die (privaten) Revisionsstellen an der späten Aufdeckung der Misere beteiligt. Insofern sollte die genaue Abstimmung zwischen Revisionsstellen und dem Amt für Volkswirtschaft, das gemäss Art. 30 KVG für die Regierung die Aufsicht ausübt, geregelt werden.

<sup>199</sup> Die LKK stellt ja neben der Krankenkasse Balzers die einzige liechtensteinische Kasse dar.

Tabelle 4.19: Fiktives Beispiel zur Einschätzung der Subventionsrelation in der obligatorischen Krankenversicherung

	Altersgruppe:			
	Kinder 0-15	Männer 16-65	Frauen 16-65	Betagte > 65
Relation der verursachten KV-Leistungen umgelegt auf oblig. KV (in CHF pro Jahr)	1.0	1.5	2.5	5.5
Subvention des Landes in %	700	1 050	1 750	3 850
Subvention des Landes absolut (in CHF)	30	20	30	60
Prämien obligat. KV (Beispiel, in CHF)	210	210	525	2 310
Gewinn/Verlust der Krankenkasse (in CHF)	600	1 200	1 200	1 200
	110	360	-25	-340

23. August 1997). Wenn die Gläubiger einer Stundung eines Teiles ihrer Forderungen zustimmen, wird der Staat voraussichtlich in Form von sechs Mio. CHF unterstützend eingreifen.

Im übrigen ist die Krise der LKK im Schweizer Kontext zu relativieren: "Der Krankenkassenmarkt ist in den vergangenen Jahren in starke Bewegung geraten. [...] Dass die Zahl der Krankenkassen weiter zurückgehen wird, ist gewiss [...]" (Baumberger 1996) Allgemein wird davon ausgegangen, dass für die wirtschaftliche Führung einer Krankenkasse mindestens 100 000 Versicherte notwendig sind, wodurch eine kleine Kasse wie die LKK (6500 Versicherte), die sich mit grossen in Liechtenstein tätigen schweizerischen Kassen im Wettbewerb befindet, zwangsläufig unter Druck gerät.

Als ein Grund für die Finanzierungskrise der Liechtensteinischen Krankenkasse wird immer wieder der hohe Anteil an betagten Versicherten genannt. Das auf den ersten Blick plausible Argument relativiert sich jedoch, wenn miteinbezogen wird, dass der Staat für über 65jährige 60 Prozent der obligatorischen Krankenversorgung subventioniert, während dies bei jüngeren Versicherten nur zu 20 beziehungsweise 30 Prozent geschieht.

Bringt die Subventionsrelation (20/30/60, siehe oben) einen genügenden Ausgleich für die alters- beziehungsweise geschlechtsbedingt unterschiedlichen Aufwendungen der Krankenkassen? Zur vorläufigen Einschätzung sei mit Tabelle 4.19 eine fiktive Rechnung angestellt.

## Die stationäre Versorgung

Fortsetzung Tabelle 4.20

	1994			1995			1996		
	Pflege- tage	Defizit pro Tag	Beitrag Anteile	Pflege- tage	Defizit pro Tag	Beitrag Anteile	Pflege- tage	Defizit pro Tag	Beitrag Anteile
<b>St. Gallen</b>									
- KS St. Gallen	6.8	158	10.7	7.3	176	12.9	7	163	11.4
- KS Grabs	20.3	126	25.5	20.4	133	27.2	22	134	29.7
- KS Walenstadt	1.3	157	2.1	1.2	195	2.2	2	189	3.1
<b>Total</b>	<b>28.3</b>	<b>135</b>	<b>38.2</b>	<b>28.9</b>	<b>146</b>	<b>42.3</b>	<b>31</b>	<b>143</b>	<b>44.2</b>
<b>Graubünden</b>									
- Frauenspital									
Fontana	0.3	98	0.3	0.2	102	0.3	0	129	0.2
- Kreuzspital Chur	0.3	80	0.2	0.2	88	0.2	0	71	0.2
- Rhätisches KS	3.4	149	5.0	2.8	150	4.2	3	154	4.3
- Klinik Valens	0.8	20	0.2	2.7	108	3.0	0	164	0.3
<b>Total</b>	<b>4.8</b>	<b>120</b>	<b>5.7</b>	<b>6.0</b>	<b>127</b>	<b>7.6</b>	<b>3</b>	<b>148</b>	<b>5.0</b>
<b>Vorarlberg</b>									
- LKH Feldkirch	8.2	138	11.3	7.6	163	12.4	7	169	11.8
- LNKH Valduna	1.7	114	1.9	1.4	120	1.7	1	123	1.0
<b>Total</b>	<b>9.8</b>	<b>134</b>	<b>13.2</b>	<b>9.0</b>	<b>157</b>	<b>14.1</b>	<b>8</b>	<b>164</b>	<b>12.8</b>
<b>Liechtenstein</b>									
- KH Vaduz	57.0	75	42.9	56.1	64	36.0	58	65	37.9
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100</b>	<b>100.0</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100.0</b>

Quelle: Rechenschaftsberichte.

<sup>206</sup> Aus der Sicht des Patienten besteht der wesentliche Vorteil des Belegarztsystems in der Begleitung durch "seinen" Arzt. Dies vermittelt eine grössere Nähe und Sicherheit, als es die zwangsläufig anonymen Bedingungen in einem Spital, das nach dem Chefarzt-system geführt wird, ausmachen.

<sup>207</sup> In Anbetracht der ständig steigenden Betriebskosten hat die Regierung die Gemeinde Vaduz als Trägerin des KH um eine Erhöhung der diesbezüglichen Honorarabgaben ersucht. Aus diesem Grund hat die Gemeinde alle Verträge mit den Ärzten über die Benützung des KH Vaduz auf Ende 1993 gekündigt. In der Folge konnten sich die Belegärzte mit der Regierung nicht einigen, wodurch für 1994 und 1995 lediglich provisorische Vereinbarungen getroffen wurden. 1996 kam eine Einigung zustande (LVB vom 12. April 1996): Von den Arzthonoraren werden Abzüge zugunsten des KH vorgenommen: ein allgemeiner in der Höhe von 10/15/20 Prozent bei allgemein/halbprivat/privat versicherten Patienten, zusätzlich ein Sonderabzug von 5/10 Prozent bei halbprivat/privat versicherten Patienten. Die Sonderabzüge werden auf ein Sonderkonto überwiesen und dienen zur Mitfinanzierung von Investitionen im Arztbereich.

<sup>208</sup> KH-Verwalter W. Marxer spricht im Jahresbericht 1988 von einer "dringend notwendige(n) Erweiterung des Hauses."

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

*Tabelle 4.21: Wichtige Daten zum Krankenhaus Vaduz*

	1988	1989	1990	1991
Betten	98	98	98	98
Patienten stationär	1 889	1 762	1 877	1 842
Pflegetage	30 423	29 198	29 400	27 331
Belegung in %	84.8	81.6	82.2	76.4
Aufenthaltsdauer	16.1	16.2	15.5	14.8
Patienten ambulant	2 513	3 053	3 623	3 664
Beschäftigte	115	127	150	149
Stellen laut Stellenplan	89	93	104	102
Pflegetaxen – allgemein	95	105	105	115
– halbprivat	140	155	155	170
– privat	190	210	210	230
Betriebsaufwand	9 138 842	9 891 650	11 307 329	11 833 554
Betriebsertrag	7 891 572	8 153 853	8 599 538	8 753 483
Verlust	1 247 270	1 737 797	2 707 791	3 080 070
Aufwand/Patient	300	339	385	433
Ertrag/Patient	259	279	293	320
Gesamtdefizit/Patient	41	60	92	113

Nach Vorliegen des Schlussberichtes wurde noch ein detaillierterer Kostenvoranschlag für das Erweiterungsprojekt eingeholt.

Nach diesen weit gediehenen Vorarbeiten trat allerdings ein gewisser Stillstand ein. Seit 1988 ist die Zahl der Pflegetage tendenziell rückläufig (von 30 423 auf 27 282), seit 1993 die Zahl der stationären Patienten (von 2122 auf 1968). Aufgrund des Ausbaus der Pflegekapazität (APH Balzers, Landesbetreuungszentren, Spitex-Dienste) werden in der Abteilung für Chronisch-Kranke vermehrt Betten frei. KH-Verwalter Marxer spricht von einer “[...] Überkapazität in der Chronisch-Krankenversorgung” (Jahresbericht 1994). Die Zahl der Pflegetage in der Geriatrie halbierte sich von 1988 bis 1994 (von 18 349 auf 9157). Zudem hielt auch im Akutbereich der Trend zu verkürzten Aufenthaltsdauern an, was bei konstanten Patientenaufnahmen die Bettenauslastung vermindert.<sup>209</sup>

<sup>209</sup> Trotz der Auslastungsprobleme im Geriatriebereich konnten die Betriebsabgänge seit 1990 stabilisiert beziehungsweise sogar verringert werden. Aufgrund der jährlich angehobenen Pflegetaxen steigen die Erträge und kompensieren somit das moderate Wachstum der Aufwände.

## Die stationäre Versorgung

Fortsetzung Tabelle 4.21

	1992	1993	1994	1995	1996
Betten	98	98	98	98	98
Patienten stationär	1 991	2 122	1 992	2 077	1 968
Pflegetage	28 306	28 988	25 732	26 161	27 282
Belegung in %	79.1	81.0	72.1	73.1	76.1
Aufenthaltsdauer	14.3	13.6	12.2	12.6	14.0
Patienten ambulant	3 621	4 012	4 094	4 155	
Beschäftigte	149	151	148		145
Stellen laut Stellenplan	103	99	99		
Pflegetaxen – allgemein	130	143	150		
– halbprivat	195	215	225		
– privat	260	286	300		
Betriebsaufwand	13 998 167	14 541 761	14 823 959	14 804 470	15 590 000
Betriebsertrag	10 120 454	11 334 450	11 171 848	11 878 738	12 494 000
Verlust	3 877 713	3 207 311	3 652 110	2 925 732	3 096 000
Aufwand/Patient	495	502	576	566	571
Ertrag/Patient	358	391	434	454	458
Gesamtdefizit/Patient	137	111	142	112	113

Quelle: Jahresberichte der Krankenhausbetriebskommission.

Abgesehen davon, wird eine Erweiterungs- beziehungsweise Umbauentscheidung schon seit geraumer Zeit durch die offene Frage der zukünftigen Trägerschaft verzögert.<sup>210</sup> Jüngst finden denn auch Verhandlungen zwischen dem Land und der Gemeinde Vaduz bezüglich der Übergabe der Trägerschaft des KH an das Land statt (LVL vom 21. Juni 1997). "Dieser Umstand blockiert eine optimale Disposition auf Sicht. Insbesondere die aus den Fugen zu geraten drohende Infrastruktur macht Sorgen." (ärztlicher Leiter Wohlwend, Jahresbericht 1993)

Wohlwend beklagt die mangelnde Unterstützung (für die Erweiterung beziehungsweise den Umbau) seitens der Öffentlichkeit: "Man gewinnt oft den Eindruck, dass das Konzept eines Krankenhauses in Liechtenstein weniger auf den tatsächlichen Bedürfnissen der liechtensteinischen Bevölkerung und der medizinischen Behandlungsmöglichkeiten im Lande basiert als von den alternativen Möglichkeiten sowohl im Inland wie im Ausland abhängig gemacht wird." (Jahresbericht 1993)

<sup>210</sup> "[...] dass sich die Regierung und die Gemeinde Vaduz in der Zwischenzeit mit der Frage der zukünftigen Trägerschaft befassen werden." (Marxer, Jahresbericht 1990)

#### 4.4.4 Die ambulante Versorgung

Derzeit befindet sich ein Ärztegesetz in Vernehmlassung. Darin wird die Bildung einer Ärztekammer vorgeschlagen, in der alle praktizierenden Ärzte zusammengeschlossen sein sollen und für die Pflichtmitgliedschaft erwogen wird. Die vorrangige Aufgabe der Ärztekammer wird in der Zugangskontrolle gesehen, die bisher von der Regierung direkt, unterstützt durch die Sanitätskommission wahrgenommen wurde.<sup>211</sup>

Der Hintergrund besteht darin, dass aufgrund des EWR-Beitritts Liechtensteins Ärzte aus dem EWR-Raum, sofern sie die grundsätzlichen Bestimmungen erfüllen, jederzeit in Liechtenstein eine Praxis eröffnen können. Das geplante Ärztegesetz sieht weitere Bestimmungen vor, die ein Anwärter erfüllen muss: Er darf nur eine Praxis im EWR-Raum haben, er muss der deutschen Sprache mächtig sein und eine entsprechende Ausbildung vorweisen können.

### 4.5 *Das Bildungswesen*

#### 4.5.1 Bildung – Ökonomie – Politik

In den vergangenen drei Jahrzehnten haben die mitteleuropäischen Bildungssysteme eine starke Transformation und Expansion durchgemacht. Diese Entwicklung wurde durch tiefgreifende Veränderungen der Sicht des Bildungswesens in seinem gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang ausgelöst. Parallel dazu erlebte die Bildungsökonomie einen rasanten Aufschwung und wartete mit neuen Konzepten auf. Aus wirtschaftlicher Sicht weisen Bildung, Ausbildung und Weiterbildung<sup>212</sup>

<sup>211</sup> Zudem soll die Ärztekammer für die Fort- und Weiterbildung der Ärzte, Erstellung von Berichten und Vorschlägen betreffend das Gesundheitswesen, Regelung des Notfalldienstes, für ein einheitliches Auftreten gegenüber den Krankenkassen, Sozialversicherungen und Spitälern sowie für die Führung der Liste der zur Berufsausübung berechtigten Ärzte zuständig sein (LVL vom 22. Juli 1997).

<sup>212</sup> Unter Bildung versteht man die vorberufliche Schulung, unter Ausbildung die berufsspezifische Schulung im Zusammenhang mit der Berufsaufnahme, unter Weiterbildung das Lernen durch die und während der Berufsausübung (vgl. Streissler/Neudeck 1997, S. 184).

von Individuen grundsätzlich zwei unterschiedliche Phasen auf: den Bildungsproduktions- und den Bildungsausreifungsprozess.<sup>213</sup>

Im *Bildungsproduktionsprozess* wird Bildung vermittelt und erworben. Dabei werden ökonomische Ressourcen (Arbeitskraft, Kapital) gebunden, wobei die Auszubildenden als Teil der einzusetzenden Produktionsfaktoren anzusehen sind. Dieser Prozess läuft in eigenen organisatorischen Einheiten wie Schulen, Hochschulen, Weiter- und Fortbildungsinstitutionen ab. Die darin angebotenen Dienstleistungen werden von den Auszubildenden in Anspruch genommen, zum Teil auch nachgefragt, wobei häufig die Eltern bei den Entscheidungen Stellvertreterfunktionen einnehmen. Die Finanzierung erfolgt über öffentliche Haushalte oder über die Auszubildenden beziehungsweise deren Eltern.

Die zweite Perspektive, die *Bildungsausreifungsphase*, rückt die Ergebnisse nach Abschluss der organisierten Bildungsprozesse in den Mittelpunkt. Die beiden Phasen, die Produktions- und die Ausreifungsphase, sind in Wirklichkeit kaum voneinander zu trennen: Zum einen bauen verschiedene Bildungsabschnitte aufeinander auf, wobei die Ausreifungsphase der früheren Abschnitte bereits in weiterführenden Schulen beginnt (Qualität der Sekundarschulen tangiert Hochschulen), zum anderen erfolgen auch im Erwerbsleben umfangreiche nachschulische Bildungsinvestitionen (Stichwort: Leben = Lernen!), die sich häufig auch in vorübergehenden Einkommensverzichten niederschlagen.

Welche Beziehungen zwischen diesen beiden Phasen existieren, darüber gibt es in der Bildungsökonomik kontroverse Ansichten. Der sogenannte *Humankapital-Ansatz* stellt den Kosten der Bildung deren Nutzen systematisch gegenüber. Die zentrale Frage lautet also, ob sich Investitionen in das Humankapital aus individueller beziehungsweise gesamtwirtschaftlicher Sicht durch spätere Erträge (höhere Löhne beziehungsweise höheres Wachstum, Edding 1980a) rechtfertigen.

Die positive Korrelation zwischen Ausbildungsabschlüssen und späterem Einkommen ist empirisch eindeutig. Von den Verfechtern der *Screening-Hypothese* wird jedoch der vom Humankapital-Ansatz unterstellte *kausale* Zusammenhang heftig bestritten. Vielmehr üben Bildungsprozesse eine Filterfunktion (Arrow 1973, Stiglitz 1975) aus: Die Erreichung bestimmter Ausbildungsabschlüsse (Auszeichnungen, No-

<sup>213</sup> Dieser Abschnitt orientiert sich schwerpunktmässig an den Ausführungen von Lüdeke (1993, S. 156 ff.).

ten) trägt zur Transparenz ohnehin vorhandener Charakteristika der Individuen (Fähigkeiten, Eigenschaften, Neigungen) bei und dient der Vorselektion potentieller Arbeitnehmer für die zukünftigen Arbeitgeber, die die Eigenschaften der Bewerber ansonsten (aufgrund der Informationsasymmetrie) nicht genau einschätzen könnten.<sup>214</sup>

Von dieser Kontroverse abgesehen, hat die pragmatisch orientierte Bildungsplanung – aus dem Blickwinkel der Arbeitsnachfrage (insbesondere der privaten Wirtschaft) – den *Arbeitskräftebedarfs-Ansatz* entwickelt. Ausgehend von einer Projektion künftiger Wachstumsraten der Gesamtwirtschaft und ihrer Branchen, wird der Bedarf an unterschiedlich qualifizierten Arbeitskräften prognostiziert. Das Bildungssystem sollte Arbeitskräfte mit den erforderlichen Qualifikationen heranbilden.

Gegen diese – einseitig auf wirtschaftliche Interessen ausgerichtete – Sicht der Bildung wendet sich sehr bald der *Nachfrage-Ansatz* der Bildungsplanung (Bodenhöfer 1989). Bildung wird als Bürgerrecht begriffen und deren gesellschaftliche und kulturelle Bedeutung betont.<sup>215</sup> Folgerichtig hat sich die Entwicklung des Bildungssystems an der Bildungsnachfrage auszurichten, und diese sollte unter der Nebenbedingung der Chancengleichheit verschiedener Bevölkerungsgruppen aktiv gefördert werden.

Diese bildungspolitischen Ansätze können auch für das Fürstentum Liechtenstein nachvollzogen werden: Zu Beginn des raschen wirtschaftlichen Wachstums in den sechziger Jahren hat sich die Bildungsplanung am Arbeitskräftebedarf ausgerichtet. Es wurde jedoch sehr bald klar, dass Fachkräfte für den Dienstleistungs- und Industriebereich im Inland nicht ausgebildet werden können beziehungsweise dass der Arbeitskräftebedarf allein mit Inländern nicht zu decken ist. So musste man zwangsläufig dazu übergehen, verstärkt Liechtensteiner im Ausland ausbilden zu lassen und ausländische Fachkräfte ins Land zu holen. Dies setzt sich bis heute fort. Die Beschäftigtenstatistik weist die entsprechenden Anteile aus.

Neben der Ausrichtung am Arbeitskräftebedarf, der in der intensiven Berufsberatung, in der sukzessiven Aufwertung des Abendtechnikums

<sup>214</sup> Aus Sicht der *Screening*-Hypothese werden die Individuen durch zusätzliche Bildung also nicht produktiver, sondern erlangen aufgrund höherer Bildungsabschlüsse Positionen, die mit höherem Einkommen verbunden sind. Die empirische Evidenz kann diese Kontroverse nicht endgültig klären.

<sup>215</sup> Die Ökonomen sprechen diesbezüglich von positiven externen Effekten.



Aufbau und Organisation der Primarschulen werden ebenfalls durch eine Verordnung der Regierung festgelegt.

Den Gemeinden verbleibt lediglich die Bestimmung des Klassenlehrers, das Vorschlagsrecht an die Regierung zur Bestimmung der Primarschulleiter, die Festsetzung der Schulbezirke und die Bestimmung zur Verwendung von Schulgebäuden und Schulanlagen einschliesslich deren technischer Kontrolle. Darüber hinaus haben sie die Besoldung der Lehrer<sup>220</sup> zu übernehmen.

Daneben gibt es auf der Primarstufe mit der Waldorfschule Schaan und neuerdings mit der Tagesschule *Formatio* zwei Privatschulen, die unter staatlicher Kontrolle stehen, jedoch (noch) keine Subventionen erhalten. Laut Vernehmlassungsbericht denkt die Regierung an eine massvolle Liberalisierung des Privatschulwesens, wobei eine "bescheidene Subventionierung" in Aussicht gestellt wird (LVL vom 9.10.1996).

Gerade auf der Primarstufe ergibt sich ein grosser Unterschied zur Schweiz und zu Österreich. Während die Primarstufe in der Schweiz sechs Schulstufen umfasst, sind es in Liechtenstein fünf und in Österreich nur vier. In vielen Schweizer Kantonen sind mit den Schulgemeinden eigene Zweckverbände eingerichtet, deren Nettofinanzbedarf (aus der Besoldung, Instandhaltung) von der politischen Gemeinde getragen wird und die damit selbstverständlich der Bürgerversammlung (der politischen Gemeinde) Rechenschaft ablegen müssen. Im Rahmen der kantonalen Regelungen kommt damit den (Schul-)Gemeinden eine weitaus grössere Autonomie in der Schulverwaltung zu.

In Österreich sind zentrale Stellen (Landesschulrat) ähnlich dominant wie in Liechtenstein. Die Besoldung der Pflichtschullehrer (Landeslehrer) wird von den Ländern übernommen, aber letztlich (via Finanzzuweisungen an die Länder) überwiegend vom Bund getragen. Die Gemeinden haben im Pflichtschulbereich (Volksschule, Hauptschule) für die Gebäude, deren Einrichtung und Verwaltung zu sorgen.<sup>221</sup>

Am dominantesten ist der Einfluss der liechtensteinischen Landesebene auf der *Sekundarstufe*: Sie baut und betreibt Schulen, stellt Lehrer ein und setzt alle relevanten institutionellen Rahmenbedingungen. Auf der Sekundarstufe I (6. bis 9. Schulstufe) erfolgt eine Dreiteilung in

<sup>220</sup> Das Land, das die faktische Kontrolle ausübt, ersetzt den Gemeinden 50 Prozent der Primarlehrer-Besoldung.

<sup>221</sup> In zwei Bundesländern (Niederösterreich, Kärnten) wurden diesbezüglich Gemeindeverbände gebildet (vgl. Martinschitz 1996, S. 997 f.).

## Organisation des Bildungswesens in Liechtenstein

Oberschule, Realschule und Gymnasium, auf der Sekundarstufe II (10. bis 13. Schulstufe) läuft das Gymnasium weiter.<sup>222</sup>

Das *tertiäre Bildungswesen* und die *Berufsbildung* (im Rahmen der Lehrausbildung) werden fast ausschliesslich im benachbarten Ausland (Schweiz) geleistet. Vielfältige Verträge wurden mit der Schweiz (und Österreich) geschlossen, die den Zugang liechtensteinischer Schüler und Studenten zu den entsprechenden Bildungseinrichtungen sichern.<sup>223</sup>

Beispielsweise ist Liechtenstein 1981 der Interkantonalen Universitätsvereinbarung beigetreten, wodurch der freie Hochschulzugang in der Schweiz gewährleistet ist. Im Gegenzug bezahlt Liechtenstein den Hochschulkantonen vertraglich fixierte Beiträge. Die 1999 in Kraft tretende Vereinbarung bringt allerdings eine schrittweise Erhöhung der Beiträge um circa 50 Prozent, wobei eine Differenzierung nach Studienrichtungen (Kosten der Ausbildung) vorgesehen ist (LVB vom 6. März 1997).

In diese Interkantonale Universitätsvereinbarung ist auch die einzige inländische tertiäre Bildungseinrichtung, das ehemalige Abendtechnikum Vaduz, das inzwischen in Liechtensteinische Ingenieurschule (LIS) umbenannt und zu einer Fachhochschule<sup>224</sup> aufgewertet wurde, eingebunden. Da die LIS zum grösseren Teil von ausländischen Studenten<sup>225</sup> belegt wird, resultieren geringfügige Einnahmen (durch Schweizer Kantone, vor allem St. Gallen).

Neben der Bereitstellung beziehungsweise Unterstützung von Bildungseinrichtungen gewährt der liechtensteinische Staat auch Geldleistungen in Form von *Stipendien*. Etwa drei Mio. CHF werden gemäss dem Gesetz über die staatlichen Ausbildungsbeihilfen jährlich ausbezahlt, wobei die Hälfte als zinsfreies Darlehen vergeben wird, das später zurückbezahlt werden muss (LVB vom 19. September 1995).

<sup>222</sup> Berufsbildende höhere Schulen können im Ausland (vor allem in der Schweiz) besucht werden.

<sup>223</sup> Im Bereich der Schulen zum Beispiel die Interregionale Fachschulvereinbarung und das Regionale Schulabkommen (LVL vom 18. Dezember 1994) oder die Vereinbarung über die Ostschweizerischen Höheren Fachschulen für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (LVL vom 24. August 1995). Vollständige Übersichten in: Schulamt "Interne Übersichten zu Beiträgen an ausseruniversitäre Bildungsanstalten im tertiären Bereich" vom 11. April 1994 sowie in der systematischen Sammlung der Liechtensteinischen Rechtsvorschriften, Register 1993, S. 176 ff.

<sup>224</sup> Das 1992 beschlossene Fachhochschulgesetz wird derzeit dahingehend geändert, dass die LIS in die gewünschte Rechtsform, eine öffentlich-rechtliche Stiftung, umgewandelt werden kann (LVL vom 13. Mai 1997).

<sup>225</sup> Von den 177 Studenten der LIS kommen 106 aus Österreich, 42 aus der Schweiz und nur 28 aus Liechtenstein selbst, einer aus Deutschland (siehe LVL vom 24. Juni 1997).

## Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein

Tabelle 4.22: Die Bildungsausgaben Liechtensteins nach ISCED (1995, in CHF)

ISCED-Kategorien	Staat	Gemeinden	Total
0	1 431 097	5 255 570	6 686 667
1	12 425 607	29 835 961	42 261 569
2	31 189 205		31 189 205
3	13 782 439		13 782 439
6/7	9 515 622		9 515 622
9	3 235 692	891 849	4 127 542
Total	71 579 663	35 983 380	107 563 044

ISCED: International Standard Classification of Education der OECD/UNESCO

0: Elementarbereich (Kindergarten, Vorschulstufe)

1: Primarbereich (Schulstufe 1–4[5]): Volksschule, Sonderschule

2: Sekundarbereich I (Schulstufe 5[6]–8[9]): AHS-Unterstufe, Haupt(Real-, Ober-)schule, Sonderschule

3: Sekundarbereich II (Schulstufe 9[10] und höher): AHS-Oberstufe, Sonderschule, BHS, BMS, Berufsschulen etc.

6/7: Universitärer Tertiärbereich (Universitäten, Fachhochschulen)

9: Nicht zuordenbar

### 4.5.3 Bildungsausgaben und deren Bestimmungsgründe

Aus Teil 3 wurde bereits ersichtlich, dass die Bildungsausgaben im Fürstentum Liechtenstein vergleichsweise hoch ausfallen. Tabelle 4.22 gliedert die öffentlichen Bildungsausgaben nach ISCED (International Standard Classification of Education). Diese international verbindliche Klassifikation wurde gemeinsam von der UNESCO, der OECD und dem EUROSTAT entwickelt und soll die Bildungssysteme vergleichbar abbilden.<sup>226</sup>

Die öffentlichen Bildungsausgaben in Liechtenstein werden nunmehr nach dieser Klassifikation gegliedert: Von den gesamthaft 107.6 Mio. CHF im Jahr 1995 gaben das Land 71.6 Mio. CHF und die Gemeinden knapp 36 Mio. CHF aus. Die Zuteilung zu den ISCED-Kategorien ist aus der Legende der Tabelle 4.22 ersichtlich. Den Schwerpunkt der staatlichen Ausgaben bildet ISCED 2, also die Sekundarstufe I, gefolgt von der Sekundarstufe II und dem Primarschulwesen.<sup>227</sup> Die Gemeinde-

<sup>226</sup> Zur Entstehungsgeschichte und zu den Problemen siehe Pauli (1997).

<sup>227</sup> Den grössten Posten der nicht zugeordneten Ausgaben (ISCED 9) bildet die Schulbürokratie (Schulamt).

## *Bildungsausgaben und deren Bestimmungsgründe*

**Tabelle 4.23:** Liechtenstein vs. Österreich: Bildungsausgaben nach ISCED-Kategorien (1995, in CHF)

ISCED-Kategorien	Liechtenstein		Österreich		Index FL
	absolut	pro Einw.	absolut	pro Einw.	
0	6 686 667	218	1 295 748 198	161	136
1	42 261 569	1 380	3 283 342 008	408	338
2	31 189 205	1 018	3 332 175 722	414	246
3	13 782 439	450	3 474 460 700	431	104
5	0	0	235 787 000	29	
6/7	9 515 622	311	2 636 458 004	327	95
9	4 127 542	135	430 987 633	54	252
<b>Total</b>	<b>107 563 044</b>	<b>3 512</b>	<b>14 688 959 264</b>	<b>1 824</b>	<b>193</b>

Quelle: Rechenschaftsberichte, Martinschitz 1996.

ausgaben konzentrieren sich stark auf die Primarschule (ISCED 1), wobei eine eindeutige Zuteilung vor allem der Sachausgaben aus den Rechenschaftsberichten der Gemeinden nicht immer möglich war.<sup>228</sup>

In dieser Form sagen die Grössenordnungen nicht viel aus, der Vergleich mit einem Nachbarstaat (Österreich) bringt jedoch erste Einsichten. In Tabelle 4.23 sind die österreichischen Bildungsausgaben mit dem Jahreswechsellkurs 1995 (100 CHF = 853,05 ATS) umgerechnet: es resultieren knapp 14,7 Mrd. CHF.

Bezogen auf Einwohner wird in Liechtenstein fast doppelt soviel ausgegeben wie in Österreich<sup>229</sup> (Index 193<sup>230</sup>, letzte Spalte). Während im Vorschulbereich (ISCED 0) die Ausgaben noch einigermaßen ausgewogen sind (Index 136), ergibt sich im Primarschulbereich (ISCED 1) ein grosser Unterschied: Der in Tabelle 4.23 ausgewiesene enorm hohe Index von 338 würde allerdings durch die Korrektur um die zusätzliche 5. Schulstufe auf (noch immer beträchtliche) 270 sinken. Der Unterschied in der Sekundarstufe I (ISCED 2) ist ebenfalls beachtlich (Index 246) und bedarf einer genaueren Untersuchung. Geringere Abweichun-

<sup>228</sup> Da Primarschulen und Kindergärten häufig im selben Gebäude(komplex) untergebracht sind, wurden die Sachausgaben im Zweifelsfall dem (grösseren) Primarschulbereich zugeschlagen.

<sup>229</sup> Da für Liechtenstein die amtliche Einwohnerzahl jährlich zur Verfügung steht (1995: 30 629), wird für Österreich die Bevölkerungsfortschreibung des ÖSTAT für 1995 herangezogen (8 052 600 Einwohner).

<sup>230</sup> In Liechtenstein werden also 193 Prozent des österreichischen Wertes (100 Prozent) ausgegeben.

Tabelle 4.24: Eckdaten zur Schulstruktur in Liechtenstein (1995/96)

	Schulen	Klassen	Schüler	Lehrer
Kindergarten	13	52	801	60
Primarschule	14	119	1 963	204
Oberschule	3	32	450	68
Realschule	5	44	783	96
Freiw. 10. Schuljahr		2	35	
Gymnasium	1	29	582	74
Total	36	278	4 614	502
Sonderschule (HPZ)	1	8	69	
Total	37	286	4 683	

Quelle: Rechenschaftsbericht 1995.

gen ergeben sich in der Sekundarstufe II (ISCED 3) und im tertiären Bildungswesen (ISCED 6/7).

Die vergleichende Analyse konzentriert sich demnach auf das Primar- und Sekundarschulwesen. Die Ursachen der beträchtlichen Abweichungen können in folgenden Faktoren begründet liegen:

1. höherer Anteil schulpflichtiger Kinder
2. ungünstige regionale beziehungsweise strukturelle Organisation (starke Differenzierung führt zu geringer Klassenschülerzahl)
3. hohe Besoldungskosten
4. höherer Verwaltungsaufwand.

ad 1) *Anteil schulpflichtiger Kinder*: Liechtenstein besitzt – nicht zuletzt bedingt durch den Zuzug ausländischer Arbeitskräfte – eine jüngere Bevölkerungsstruktur als Österreich. Wenn etwa die Primarschülerzahl auf die Gesamtbevölkerung bezogen wird, so ergibt sich für Liechtenstein ein Wert von 6.4 Prozent, für Österreich einer von 5.96 Prozent.<sup>231</sup> Das entspricht einem Index von 107 (Österreich = 100). Mithin liefert die relative Zahl schulpflichtiger Kinder einen kleinen Erklärungsbeitrag der obigen Diskrepanz.

ad 2) *Organisationsstruktur*: Tabelle 4.24 weist Eckdaten für das liechtensteinische Bildungssystem aus: Im Schuljahr 1995/96 besuchten 3882 Schüler 24 Schulen in 234 Klassen und werden von 442 Lehrern

<sup>231</sup> Um die Schülerzahlen vergleichbar zu machen, wird der österreichische Wert von vier auf fünf Jahrgänge hochgerechnet.

## *Bildungsausgaben und deren Bestimmungsgründe*

Tabelle 4.25: Liechtenstein vs. Österreich: Schulen, Klassen, Schüler, Lehrer (1995/96)

	Kinder- garten	Primar- schule	Ober- schule	Real- schule	Freiw.10. Schuljahr	Gym- nasium	Total	Sondersch. (HPZ)	Total
<b>Schulen</b>									
FL	13	14	3	5		1	36	1	37
Vlbg.		167		55	8	12	242	15	257
A		3 382		1 174	175	322	5 053	323	5 376
<b>Klassen</b>									
FL	52	119	32	44	2	29	278	8	286
Vlbg.		992		635	48	274	1 949	131	2 080
A		19 463		11 564	835	7 141	39 003	2 516	41 519
<b>Schüler</b>									
FL	801	1 963	450	783	35	582	4 614	69	4 683
Vlbg.		18 834		15 021	1 069	6 792	41 716	929	42 645
A		381 676		270 239	17 505	176 254	845 674	18 672	864 346
<b>Lehrer</b>									
FL	60	204	68	96		74	502		502
Vlbg.		1 638		1 558	84	695	3 975	220	4 195
A		31 126		34 291	1 655	19 162	86 234	5 680	91 914
<b>Klassen pro Schule</b>									
FL	4	9	11	9		29	8	8	8
Vlbg.		6		12	6	23	8	9	8
A		6		10	5	22	8	8	8
<b>Schüler pro Schule</b>									
FL	62	140	150	157		582	128	69	127
Vlbg.		113		273	134	566	172	62	166
A		113		230	100	547	167	58	161
<b>Schüler pro Klasse</b>									
FL	15	16	14	18	18	20	17	9	16
Vlbg.		19		24	22	25	21	7	21
A		20		23	21	25	22	7	21
<b>Schüler pro Lehrer</b>									
FL	13	10	7	8		8	9		9
Vlbg.		11		10	13	10	10	4	10
A		12		8	11	9	10	3	9

Quelle: Rechenschaftsbericht 1995, Hubeny 1996a, 1996b, 1996c.

### *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

unterrichtet.<sup>232</sup> Die Vergleichswerte für Österreich beziehungsweise Vorarlberg sehen folgendermassen aus (Tabelle 4.25):<sup>233</sup> In Österreich (Vorarlberg) werden 864 346 (42 645) Schüler in 5376 (257) Schulen von 91 914 (4195) Lehrern betreut.

Im unteren Teil der Tabelle 4.25 werden verschiedene Kennzahlen zur Organisationsstruktur ausgewiesen. Im Durchschnitt (über alle Schulformen) werden in Liechtenstein deutlich mehr Klassen pro Schule geführt (9.8 vs. 7.7). Allerdings sind die liechtensteinischen Schulen trotzdem – gemessen an der Schülerzahl – etwa gleich gross (162 vs. 161). Die Ursache ist selbstredend in der durchschnittlichen Klassenschülerzahl zu finden, die in Liechtenstein bei 16.6, in Österreich aber bei 20.8 Schülern liegt. Die Kennzahl Lehrer pro Klasse wird im wesentlichen durch die Wochenstundenzahl und die Lehrverpflichtung beeinflusst: Dieser Indikator liegt in Liechtenstein mit 2.0 sogar leicht besser als in Österreich (2.2).<sup>234</sup>

Wie sieht dies bei den einzelnen Schultypen aus? Die liechtensteinischen *Primarschulen* verfügen über mehr Klassen (8.5 vs. 5.8) und mehr Schüler (140 vs. 113); zum Teil ist dies durch die zusätzliche fünfte Schulstufe bedingt. Allerdings ist die Klassenschülerzahl deutlich geringer (16.5 vs. 19.6). Gedrückt wird die Klassenschülerzahl durch mehrere Kleinschulen (Planken, Nendeln, Schaanwald<sup>235</sup>), wobei für die beiden letzteren kaum topografische Gegebenheiten ins Treffen geführt werden können: Die Primarschulen Eschen und Mauren liegen (in der Ebene) nicht weit voneinander entfernt.

Die *Sekundarstufe I* steht seit Jahrzehnten im Mittelpunkt bildungspolitischer Diskussionen. Während sozialdemokratische Parteien eine Gesamtschule für alle 10(11) bis 14(15)jährigen fordern, favorisieren liberal-konservative Parteien eine stärkere hierarchische Differenzierung der Schulformen. Abseits dieser ideologischen Positionen und der bildungsplanerischen Intentionen findet jedoch eine "Abstimmung mit den Füssen" statt.

<sup>232</sup> Die Sonderschulfunktion wird vom Verein für heilpädagogische Hilfe, der das Heilpädagogische Zentrum in Schaan betreibt, übernommen. Hierzu stehen bisher keine Angaben über Lehrer zur Verfügung.

<sup>233</sup> Es wurden nur die mit Liechtenstein vergleichbaren Schulen (Volksschulen, Hauptschulen, Sonderschulen, polytechnische Lehrgänge, allgemeinbildende höhere Schulen) in die Gegenüberstellung aufgenommen.

<sup>234</sup> In der österreichischen Schulstatistik werden auch die karenzierten Lehrer ihrer Stammschule zugerechnet (vgl. Hubeny 1996c).

<sup>235</sup> Auch Schellenberg und Gamprin sind als Kleinschulen anzusehen.

## *Bildungsausgaben und deren Bestimmungsgründe*

Gruber (1992, S. 48) beschreibt dies für Österreich folgendermassen: "Schüler und Eltern haben gelernt, die von einem obsoleten Dualismus gekennzeichnete Sekundarstufe I (Hauptschulen beziehungsweise Gymnasien; Anm. d. Verf.) [. . .] in Wahrnehmung ihrer individuellen Bildungsaspiration umzufunktionieren." Seit 25 Jahren manifestieren sich zwei prototypische Schulkarrieren: In ländlichen Gebieten erfolgt nach dem Hauptschulbesuch der Übertritt in eine BHS<sup>236</sup> beziehungsweise ein Oberstufenrealgymnasium. In den Städten hingegen drängen die Schüler in die AHS-Unterstufe<sup>237</sup> und wählen anschliessend eine BHS oder eine andere Oberstufenform.

Dies führt in den Ballungsräumen dazu, dass die AHS-Unterstufe "zur de facto gesamtschulartigen Sekundarstufe I mit einer gewaltigen Bandbreite der Begabten und Bildungsaspiranten geworden ist" (Gruber 1992, S. 49), während die Hauptschulen – mit einem hohen Anteil an Unterschicht- und Gastarbeiterkindern – zu Restschulen verkommen.<sup>238</sup>

Die Problematik besteht auch in der Schweiz und in Liechtenstein: Viele Schweizer Kantone haben ähnlich wie Liechtenstein in der Sekundarstufe I eine starke Differenzierung in Gymnasium, Realschule und Oberschule realisiert, wobei die Oberschule – ähnlich wie die Hauptschule in Österreich – stark unter Druck gerät (ramponierte Reputation, Stigmatisierung der Schüler).<sup>239</sup> Die Eltern drängen ihre Kinder möglichst in das Gymnasium oder (zumindest) in die Realschule. Seit Jahren gibt es deshalb auch in Liechtenstein Bestrebungen, die Real- und Oberschule stärker zu integrieren: Als eine mögliche Variante steht ein kooperatives zweijähriges Sekundarstufenmodell zur Diskussion. Eine Entscheidung wurde allerdings noch nicht getroffen (Walch in LVL vom 27. Mai 1997).

Was nun die Auswirkung der Schulorganisation auf die Bildungsausgaben betrifft, so dürften diese mit einer stärkeren Ausdifferenzierung der Schulformen tendenziell höher ausfallen, weil unausgelastete Schu-

<sup>236</sup> BHS: Berufsbildende Höhere Schule; AHS: Allgemeinbildende Höhere Schule.

<sup>237</sup> Die Volksschulen nehmen auch die Filterfunktion (siehe Punkt 4.5.1) nicht mehr wahr: "Dass viele Volksschullehrerinnen angesichts der psychometrischen Unverlässlichkeit einer frühen schulischen Auslese und der massiven AHS-Präferenz der Eltern auf pseudo-'trennscharfe' Zeugnisse verzichten, ist von den AHS-Übertrittsquoten der Zehnjährigen von 60 Prozent und mehr in Wien, Graz und anderen grösseren Städten zu erschliessen." (Gruber 1992, S. 49)

<sup>238</sup> In den ländlichen Gebieten ist der Status der Hauptschule noch vergleichsweise gut.

<sup>239</sup> Vgl. die Stellungnahmen von William Gerner (Schulinspektor) im LVL vom 14. April 1997 beziehungsweise von Hanspeter Walch (Leiter des Mittel- und Hochschulwesens im Schulamt) im LVL vom 27. Mai 1997.

len (Klassen) wahrscheinlicher werden. Wie Tabelle 4.24 zeigt; verfügen die liechtensteinischen Oberschulen zwar über mehr Klassen pro Schule als die Realschulen und die österreichischen Hauptschulen, bei der Schüleranzahl pro Schule dreht sich die Reihenfolge jedoch um. Dies liegt in der geringen Klassenschülerzahl von 14 begründet: Die Oberschulen haben also offensichtlich Mühe, überhaupt Klassen zustande zu bringen. Die Realschulen haben zwar höhere, im Vergleich zu Österreich aber immer noch bescheidene Klassenschülerzahlen.

Abgesehen von pädagogischen Überlegungen könnte eine Zusammenlegung von Real- und Oberschulen die Auslastung der Schulen und Klassen deutlich verbessern und auch den Schülertourismus verringern: Die bisherigen Balzner beziehungsweise Schaaner Oberschüler könnten vor Ort die Schule besuchen. In diesem Zusammenhang müsste aus finanzpolitischer Sicht auch die Sinnhaftigkeit eines zweiten Schulzentrums im Unterland für die Gemeinden Ruggell, Gamprin und Schellenberg kritisch hinterfragt werden; ein Projekt, das derzeit vehement von den Regionalpolitikern favorisiert wird.<sup>240</sup>

In der Sekundarstufe scheint einzig das Liechtensteinische Gymnasium – gemessen an der Schülerzahl – voll ausgelastet zu sein, wobei aber auch hier die durchschnittliche Klassenschülerzahl (20.1) deutlich unter dem österreichischen Vergleichswert liegt (24.7). Dies könnte mit der starken Differenzierung in der Oberstufe zusammenhängen: Mit der aktuellen Reform wird angestrebt, parallel Schwerpunktbildungen in naturwissenschaftliche, alt- und neusprachliche, wirtschaftliche und musisch-pädagogische Richtungen zu setzen (LVL vom 27. Mai 1997).

Zur Organisationsstruktur gehört auch die inhaltliche Ausdifferenzierung innerhalb der einzelnen Schultypen (Schulversuche, Ausbildungsgänge, Schwerpunktsetzungen), die auf die Durchlässigkeit und damit auch die Flexibilität des Systems einen Einfluss ausüben.<sup>241</sup> Heeb (1998) zeigt in diesem Zusammenhang, wie mit *de facto* irreversiblen Schulversuchen zuerst Tatsachen geschaffen werden, die dann im nach-

<sup>240</sup> Der jüngste Vorstoss erfolgte in der Mai-Landtagssitzung (LVB vom 31. Mai 1997). Die derzeitige duale Struktur (Real- vs. Oberschule) würde bei circa 40 erwarteten Schülern pro Jahrgang zu suboptimalen Klassenschülerzahlen führen.

<sup>241</sup> (Fiktives) Beispiel: Zwei Parallelklassen erhalten eine musische beziehungsweise sportliche Ausrichtung. In der Folge treten einige Schüler in andere Schulen über, die Klassen werden kleiner. Mit Hinweis auf die unterschiedlichen Ausrichtungen (Lehrpläne) können die Klassen nicht zusammengelegt werden. Einsparungspotentiale bleiben ungenutzt.

## *Bildungsausgaben und deren Bestimmungsgründe*

hinein per Gesetz zu legitimieren sind (Teilrevision des Schulgesetzes), wobei sich die Entscheidungsträger (Regierung, Landtag) der Folgeausgaben nicht bewusst sind.

Die – im Hinblick auf die Bildungsausgaben – vergleichsweise ungünstige Organisationsstruktur dürfte also zu einer geringen durchschnittlichen Klassenschülerzahl beigetragen haben, die zwangsläufig (von den Leistungserstellern implizit angestrebt) einen höheren Bedarf an Lehrkräften nach sich zieht. Tatsächlich betreut ein Lehrer mit 8.6 um durchschnittlich 18 Prozent weniger Schüler als in Vorarlberg (10.5).

Aus den Einflussfaktoren 1) und 2) ergibt sich ein hoher Bedarf an Lehrkräften. Setzt man die Lehrerzahl mit der Gesamtbevölkerung in Beziehung<sup>242</sup>, so resultiert für Liechtenstein eine Lehrerdichte von 14.4 (pro 1000 Einwohner), während sich dieser Wert für Österreich auf lediglich 10.7 beläuft (Index 135).

ad 3) *Besoldungskosten*: Während die Zahl der Lehrkräfte als die zentrale Mengenkomponeute anzusehen ist, mit der die Zahl der Klassenräume und damit auch der Sachausgaben hochgradig korreliert, können die nunmehr diskutierten Besoldungskosten als die dazugehörige Preiskomponente aufgefasst werden.

Die Besoldungsordnung der Lehrer wurde mehrmals revidiert, wodurch es 1981 und Anfang der neunziger Jahre zu sprunghaften Anstiegen der Ausgaben kam (siehe Heeb 1998). Die Lehrervereine konnten also ihre Gehaltsforderungen – mit Hinweis auf das überdurchschnittlich gestiegene liechtensteiner Einkommensgefüge – durchsetzen, wodurch die Gehaltseinstufungen von jenen der schweizerischen Nachbarkantone deutlich abgekoppelt wurden. Der Unterschied zum Besoldungssystem in Österreich vergrösserte sich dadurch ebenfalls.

Ein Volksschullehrer in Österreich verursacht Besoldungskosten in Höhe von umgerechnet 48 984 CHF<sup>243</sup>, in Liechtenstein liegt dieser Wert für die Primarschullehrer bei 71 811 CHF. Wenn die 60 Teilzeitlehrer (*Job-sharing*, Rechenschaftsbericht 1995, S. 61) auf Hauptlehrerstellen umgerechnet werden, so ergeben sich sogar durchschnittliche Be-

<sup>242</sup> Wiederum wurden (bezüglich der österreichischen Werte) lediglich die vergleichbaren Schulen berücksichtigt.

<sup>243</sup> Diese Grössenordnung müsste etwas nach oben revidiert werden, weil karenzierte Lehrer, die in der Lehrerstatistik als solche enthalten sind, aus der Arbeitslosenversicherung beziehungsweise dem Familienlastenausgleichsfonds und nicht aus dem Unterrichtsbudget Karenzgeld beziehen.

soldungskosten von 84 192 CHF. Werden die diversen Einflussgrößen mitbedacht, resultiert daraus ein Index, der im Bereich zwischen 150 und 172 angesiedelt sein dürfte (Österreich = 100). Zieht man das Liechtensteinische Gymnasium als Vergleichsmaßstab heran (durchschnittliche Besoldungskosten von 98 328 CHF<sup>244</sup>), so erscheint ein Index nahe 170 als durchaus realistisch.

Im gleichen Atemzug muss dieser Vergleich um einen Liechtenstein-internen ergänzt werden: Es liegt auf der Hand, dass die Lehrerbesoldung auch in einem bestimmten Verhältnis zu den Löhnen, wie sie etwa im Finanzdienstleistungssektor zur Auszahlung kommen, stehen soll. Über die genaue Relation lässt sich – wie bei solchen Vergleichen üblich – natürlich streiten.

ad 4) *Höherer Verwaltungsaufwand*: Das Selbstverständnis eines Staates wird unter anderem über den Schulunterricht an die junge Generation vermittelt. Dies schlägt sich in unverwechselbaren Lehrinhalten nieder. Bis zu welchem Grad dabei jedoch "das Rad neu erfunden werden muss" (sprich: ein eigenständiges Schulsystem etabliert werden soll), bildet eine Fragestellung, über die durchaus diskutiert werden kann.

Jedenfalls erfordert es einen ähnlichen konzeptionellen und organisatorischen Aufwand, den ein grösserer Staat (Kanton) zu tragen hat, wenn ein kleiner Staat sich dazu entschliesst, sein Bildungswesen eigenständig auszugestalten. Beispielsweise zieht die Einführung der Orientierungsstufe in der Sekundarstufe I die Erstellung von Lehrplänen und organisatorische Vorkehrungen nach sich, die lediglich für fünf Schulen<sup>245</sup> gelten. Die gymnasiale Oberstufenreform erfordert Lehrpläne für fünf verschiedene Schwerpunktsetzungen, die ein Gymnasium betreffen.

Die Nichtrealisierung von Skalenvorteilen, die ein grösserer Staat lukrieren kann, dürfte diesbezüglich einen Effizienznachteil Liechtensteins in Form relativ höherer Ausgaben bedeuten.

*Zusammenfassend* lässt sich nur ein kleiner Teil der liechtensteinischen Mehrausgaben im Primar- und Sekundarschulwesen auf exogene Faktoren (höherer Schüleranteil) zurückführen, der Löwenanteil dürfte

<sup>244</sup> Hier wurden die 9.05 Mio. CHF Besoldungsausgaben des LG und der Realschule Vaduz (Rechenschaftsbericht 1995) durch die 74 Gymnasiallehrer und geschätzte 18 Realschullehrer (bei neun Klassen) dividiert. Der Durchschnitt dürfte vorsichtig (zu niedrig) berechnet sein, weil 36 der 74 Gymnasiallehrer nur teilzeitbeschäftigt sind.

<sup>245</sup> Wenn die kombinierten Real- und Oberschulen in Triesen, Vaduz und Eschen als eine Schule aufgefasst werden.

### *Abstimmung von Bildungs- und Beschäftigungssystem*

durch eine (selbstgewählte) vergleichsweise ungünstige regionale und strukturelle Differenzierung im primären und sekundären Bildungswesen und durch die im internationalen Vergleich (im nationalen Vergleich nicht unbedingt) hohen Besoldungskosten bedingt sein.

#### 4.5.4 Zur Abstimmung von Bildungs- und Beschäftigungssystem

Die europäischen Volkswirtschaften befinden sich in einem rapiden Strukturwandel. Der zunehmende Wettbewerbsdruck führt zu intensiv geführten Diskussionen, wie denn der heimische Wirtschaftsstandort gegenüber konkurrierenden attraktiver gemacht werden könnte. Wenn in solchen Diskussionen auf das Bildungssystem Bezug genommen wird, so lautet der zentrale Begriff Qualifikation.

Qualifikation darf dabei nicht mit formalen Bildungsabschlüssen verwechselt werden: Die international vergleichende Bildungsforschung kommt etwa zu dem Schluss, dass die Beschäftigung von Hochschulabsolventen keinen (antezedenten) Kausalfaktor für wirtschaftlichen Wohlstand darstellt (Schneeberger 1993, S. 176). Gerade die deutschsprachigen Staaten verfügen über eine vergleichsweise geringe Hochschulabsolventenquote, erreichen jedoch einen hohen Anteil mittlerer Bildungsabschlüsse (Matura, Fachschule, Lehre).<sup>246</sup> Das System der dualen Lehrlingsausbildung bildet dabei noch immer die wichtigste Form der Nachwuchsrekrutierung auf Fachkräfteebene (Schneeberger 1993, S. 181).

Aus der Sicht der (privaten) Wirtschaft sollte das Bildungssystem also den Unternehmen Fachkräfte mit entsprechenden Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Verfügung stellen (Arbeitskräftebedarfs-Ansatz). Die Analysen konzentrieren sich dabei besonders auf die ingenieurwissenschaftlichen Berufsbilder (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 1994, S. 101), also auf die Ausbildung von Technikern: "[. . .] es sind gerade die technischen Berufsbilder, die innerhalb eines Betriebes wichtige Impulse zur Innovation und Weiterentwicklung von Produkten oder Produktionsprozessen liefern." (Wirtschaftsforschungsinstitut der Handelskammer Bozen 1997, S. 8)

<sup>246</sup> Die (Qualität der) Bildungsabschlüsse in den angelsächsischen Staaten sind nur schwer mit den hiesigen zu vergleichen.

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

Für Regionen, die über keinen einschlägigen Universitätsstandort verfügen, stellt sich in diesem Zusammenhang das Problem der Abwanderung von Akademikern (*brain drain*; Edding 1980b, S. 17). Eine empirische Untersuchung für Südtirol<sup>247</sup> (Bildungsbilanz) zeigt, dass gerade Südtiroler, die in Italien oder Österreich eine höhere technische Ausbildung erfahren, häufig nicht in ihre Heimat zurückkehren (Wirtschaftsforschungsinstitut der Handelskammer Bozen 1997).<sup>248</sup>

Kann auch für Liechtenstein ein solcher *brain drain* festgestellt werden? Liechtenstein benötigt traditionell juristisch-betriebswirtschaftliche Qualifikationen für den Rechtsanwalts- und Treuhänderberuf. Da diese lukrativen Berufsbilder durch institutionelle Vorkehrungen auch im Europäischen Wirtschaftsraum liechtensteinischen Staatsbürgern vorbehalten bleiben (vgl. Baudenbacher/Ospelt 1995), schlagen viele Liechtensteiner diese Ausbildung (im Ausland) ein, kommen jedoch wieder in das Land zurück.

Viele andere Qualifikationen in der Industrie und im Dienstleistungssektor konnten jedoch in den letzten 30 Jahren in zunehmendem Mass nicht mehr durch Inländer ausgefüllt werden. Die Beschäftigung der erforderlichen ausländischen Arbeitskräfte hat inzwischen ein beträchtliches Niveau erreicht (gut 60 Prozent der in Liechtenstein Erwerbstätigen sind Ausländer, siehe Arbeitsplatzstatistik des Amtes für Volkswirtschaft).

Für die Industrie und Banken sind weiters technische Qualifikationen von besonderem Interesse. Diesbezüglich war die Aufwertung und der Ausbau des Abendtechnikums Vaduz zur Fachhochschule liechtensteinische Ingenieurschule (LIS) von herausragender Bedeutung.<sup>249</sup> Zusammen mit dem Neu-Technikum Buchs, das auch vom Fürstentum Liechtenstein getragen und demnächst den Fachhochschulstatus erhal-

<sup>247</sup> Das Beispiel Südtirol verdient durchaus Beachtung: Südtirol stellt – ähnlich wie Liechtenstein – eine prosperierende Region mit niedriger Arbeitslosenrate dar, wobei bei einigen Qualifikationen sogar Arbeitskräftemangel herrscht.

<sup>248</sup> Eine Empfehlung, die aus diesem Ergebnis abgeleitet wird, zielt auf die Ausrichtung der gerade in Gründung befindlichen Universität in Bozen ab, in der (entgegen den bisherigen Plänen) technisch-naturwissenschaftliche Studiengerichtungen eingerichtet werden sollten (S. 31 f.).

<sup>249</sup> Derzeit werden die Studiengänge Maschinenbau, Wirtschaftsinformatik, Bauingenieurwesen und Architektur angeboten (LVL vom 24. Juni 1997).

## Zusammenfassende Einschätzung

ten wird<sup>250</sup>, und dem Technikum Vorarlberg in Dornbirn stehen einschlägige Ausbildungsgänge zur Verfügung.<sup>251</sup>

Fachkräfte werden (auf einem anderen Ausbildungsniveau) auch durch das duale Ausbildungssystem (Lehre im Unternehmen und Berufsschule) der privaten Wirtschaft zugeführt. Die jährlichen Rechenschaftsberichte zeigen, dass im Land doppelt so viele Lehrstellen angeboten werden als mit Liechtensteinern besetzt werden können.<sup>252</sup> Arbeitsvermittlungsprobleme treten am ehesten nach abgeschlossener Lehre auf, wenn der Lehrbetrieb die Lehrlinge nicht übernehmen kann oder will.<sup>253</sup>

### 4.5.5 Zusammenfassende Einschätzung

Das Bildungswesen eines Landes sollte sowohl effizient ausgestaltet sein als auch einen Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit liefern. Die Ergebnisse (1) bis (6) beziehen sich auf das Effizienzziel, (7) und (8) auf die Verteilungsgerechtigkeit.

Die Einschätzung der Effizienz eines Bildungssystems ist recht problematisch. Daher seien lediglich einige vorsichtige Anmerkungen angebracht:

- 1) Die individuelle Wahlentscheidung wird im Primar- und Sekundar-schulwesen durch staatliche Regulierungen stark eingeschränkt. Die Schulpflicht und das Angebot an Schulen geben den Rahmen vor.<sup>254</sup> Trotzdem setzen bereits in Sekundarstufe I die Eltern (Schüler) ihre Vorstellungen gegenüber der Bildungsplanung durch. Bezüglich weiterführender und universitärer Bildung besteht eine durch internationale Abkommen abgesicherte grosse Wahlfreiheit.

<sup>250</sup> Interview mit NTB-Direktor Braun im LVB vom 15. März 1997.

<sup>251</sup> Die Erfahrungen aus OECD-Staaten weisen darauf hin, dass für Fachhochschulabsolventen "[...] ähnlich gute oder sogar bessere Anstellungsmöglichkeiten als für Graduierte von Universitäten (jedenfalls im Ingenieurwesen und in betriebswirtschaftlichen Fächern) bestehen. Häufig gehen diese guten Beschäftigungschancen allerdings mit einem geringeren Anfangsgehalt und einer niedrigeren Einstiegsebene der Berufsanfänger einher." (Gellert 1992, S. 23)

<sup>252</sup> Von den 860 Lehrverhältnissen im Jahr 1995 sind 443 liechtensteinische Staatsbürger. Die restlichen Lehrlinge besitzen vor allem Schweizer (249), österreichische (46) und italienische (44) Pässe.

<sup>253</sup> Die Regierung hat 1993 die Aktion Berufspraktika für stellenlose Lehrabgänger gestartet (Rechenschaftsbericht 1993, S. 118).

<sup>254</sup> Der eingeschränkten Wahlfreiheit steht die Milderung der Informationsasymmetrie, unter der die Eltern (Schüler) sonst entscheiden müssten, gegenüber.

- 2) Die Inanspruchnahme ist weitgehend unentgeltlich möglich. Ausnahmen bilden einige ausländische Ausbildungsgänge, für die Gebühren zu entrichten sind. Mit diesem unentgeltlichen Zugang mag eine suboptimale Inanspruchnahme verhindert werden, wenn allerdings die *Screening*-Hypothese zutrifft, so erscheint der unentgeltliche Zugang zumindest für die universitäre Ausbildung nicht gerechtfertigt zu sein.<sup>255</sup>
- 3) Einschätzung der Effizienz des Gesamtsystems: Wird ein zu hoher Anteil des Volkseinkommens für das Bildungswesen ausgegeben? Bezüglich des *Outputs* (insbesondere dessen Qualität) lässt sich diese Frage aufgrund der beträchtlichen Messprobleme nur cursorisch beantworten. International wird den Bildungssystemen in den deutschsprachigen Ländern ein hohes Niveau attestiert. Wie Punkt 4.5.3 zeigt, bestehen bezüglich der *Inputs* begründete Anzeichen, dass die Bildungsleistungen auch mit einem geringeren Einsatz an personellen und finanziellen Ressourcen erstellt werden könnten, ohne deshalb die Qualität zu gefährden.
- 4) Einschätzung der Effizienz von Teilbereichen/Schulen: Die Beurteilung einzelner Teile des Bildungswesens beziehungsweise einzelner Schulen stösst wiederum auf erhebliche Messprobleme. Die Schwierigkeiten in der Sekundarstufe I wurden eingehend diskutiert und verlangen problemadäquate Massnahmen. Was die Qualität einzelner Schulen betrifft, so wird diese vom Schulamt (Inspektorate) laufend überwacht. Indes verfestigen sich in der Öffentlichkeit (mangels veröffentlichter *rankings*) Qualitätseinschätzungen einzelner Schulen, die nicht immer den Tatsachen entsprechen müssen.
- 5) Administrative Effizienz: Das liechtensteinische Bildungssystem hat im Lauf der Zeit eigenständige Charakteristika herausgebildet. Augenscheinlichster Ausdruck dafür sind die fünfjährige Primarschule und die vierjährige Sekundarschule I. Liechtenstein leistet sich damit als kleines Land ein eigenständig konzipiertes Schulsystem, das vergleichsweise hohe Verwaltungskosten verursacht. In der strukturellen und regionalen Organisation konnten Effizienzreserven aufgezeigt werden (Punkt 4.5.3). Darüber hinaus erhöhen die von der

<sup>255</sup> Laut *Screening*-Hypothese wirft auf diesem Level die zusätzliche Bildung keinen externen Effekt für die Gesellschaft ab, sondern kann voll vom Individuum in Form höheren Einkommens abgeschöpft werden.

### Zusammenfassende Einschätzung

Schulbürokratie, Lehrern und Elternvereinigungen betriebenen Schulversuche zwar die Wahlfreiheit der Schüler, führen jedoch zu Effizienzproblemen, weil die Flexibilität des Systems insgesamt vermindert wird.

- 6) Abstimmung von Bildungs- und Beschäftigungssystem: Sollte das Bildungswesen primär der privaten Wirtschaft Arbeitskräfte mit den erforderlichen Qualifikationen zur Verfügung stellen, so sind in diesem Zusammenhang die duale Ausbildung (Lehre im Betrieb und Berufsschule) und die neu eingerichtete Fachhochschule LIS (zusammen mit dem Neu-Technikum Buchs und dem Technikum in Dornbirn) hervorzuheben. Generell gilt, dass dringend benötigte Fachkräfte (insbesondere technische Qualifikationen) mangels inländischem Arbeitskräfteangebot verstärkt aus dem Ausland rekrutiert werden müssen.

Verteilungsgerechtigkeit als politisches Ziel ist schwer zu definieren. Die meisten (liberalen) Ökonomen interpretieren horizontale Gerechtigkeit als *Chancengleichheit*. Kinder sollten also – ungeachtet ihrer sozialen Herkunft – Bildung gleicher Qualität und Dauer in Anspruch nehmen können. Wenn dennoch verschiedene Bildungsansprachnahmen vorliegen, so sollten sich diese auf unterschiedliche Präferenzen (bei gleichem Informationsstand) oder Begabungen der Kinder zurückführen lassen. Da für Liechtenstein keine einschlägigen Untersuchungen vorliegen, beruhen die folgenden Einschätzungen auf Forschungsergebnissen in grösseren europäischen Staaten.<sup>256</sup>

- 7) Zur Rolle des Einkommens: Die Bildungspolitik in den letzten Jahrzehnten war bestrebt, den Bildungszugang vom Einkommen der Eltern unabhängig zu machen. Auch wenn kein Schulgeld zu bezahlen ist, so liegt die Inanspruchnahme weiterführender Schulen beziehungsweise Universitäten durch Unterschichtkinder vergleichsweise niedrig.<sup>257</sup> Der Einkommensentfall durch weiterführende Bildung dürfte für Unterschichtfamilien schwerer zu verkraften sein. Die Kinder werden offensichtlich von ihren Eltern dazu angehalten, nach Beendigung der Schulpflicht durch sofortigen Berufseintritt zum Haushaltseinkommen beizutragen.

<sup>256</sup> Es liegen keine Indizien vor, die dafür sprechen, dass diese Ergebnisse nicht auch für Liechtenstein gelten.

<sup>257</sup> Auch wenn sie dazu bereit und befähigt sind.

- 8) Zur Umverteilungswirkung schulischer und universitärer Bildung: Eine Reihe von Studien belegt, dass sowohl weiterführende Schulen als auch Universitäten in einem hohen Ausmass von Ober- und Mittelschichtkindern genutzt werden. Das Institut für Wirtschaftsforschung (1996) weist für Österreich nach, dass das Bildungssystem, wenn die (Steuer-)Finanzierung und die Ausgaben Einkommensklassen zugerechnet werden, eine regressive Wirkung entfaltet, also zu einer Umverteilung von unten nach oben führt: Bezieher niedriger Einkommen finanzieren das Bildungswesen also in einem stärkeren Ausmass, als sie dieses nutzen.<sup>258</sup>

#### 4.5.6 Zu Eigenfertigung vs. Fremdbezug im Bildungswesen Liechtensteins

##### 4.5.6.1 Unterschied in Produktionskosten und Budgetbelastung

Die Aufschlüsselung der liechtensteinischen Bildungsausgaben und der Vergleich mit Österreich in Punkt 4.5.3 ergab ein frappierendes Missverhältnis: Während im Primar- und Sekundarschulwesen eine beträchtlich höhere Budgetbelastung vorliegt, kann dies für das tertiäre Bildungswesen nicht festgestellt werden.

Die Analyse deckte die wesentlichen Ursachen auf: Eine ungünstige Organisationsstruktur und beträchtlich höhere Personalausgaben sind für die Mehrausgaben im Primar- und Sekundarschulwesen verantwortlich. Offensichtlich schaffen es die einschlägigen Interessenvertreter (Schulbürokratie, Lehrerverbände, Eltern) in Liechtenstein besser als etwa ihre Schweizer Pendanten, ihre Interessen im politischen Prozess durchzusetzen. Damit wird die Option Eigenfertigung für Liechtenstein zu einer vergleichsweise teuren Variante.

Aus finanzpolitischer Sicht resultiert daraus (zwangsläufig) die Gestaltungsempfehlung, so viele Bildungsleistungen wie möglich aus dem Ausland zu beziehen, anstatt sie in Liechtenstein anzubieten. Dies erscheint für die Primar- und die Sekundarstufe I nicht besonders realistisch. Hier sollten andere institutionelle Veränderungen Platz greifen (siehe Punkt 4.5.6.2).

<sup>258</sup> Barr (1993) referiert gleichlautende Ergebnisse für Grossbritannien.

### *Eigenfertigung vs. Fremdbezug im Bildungswesen Liechtensteins*

Für die Sekundarstufe II und auch für den Tertiärbereich lassen sich (wie gesagt: aus finanzpolitischer Sicht) jedoch Vorbehalte anmelden, was zusätzliche Aktivitäten betrifft. Bezüglich der LIS kommt dem liechtensteinischen Staatshaushalt, der die Abgangsdeckung übernimmt, die neue interkantonale Hochschulvereinbarung zugute: Die Schweizer Kantone müssen für ihre Studenten an der LIS entsprechende Beiträge leisten, wodurch die Budgetbelastung etwas gemildert wird.

#### *4.5.6.2 Reformvorschlag für die Kompetenzverteilung*

Als ein Problem des liechtensteinischen Bildungswesens wurden die hohen Ausgaben für die Primar- und Sekundarstufe konstatiert. Eine Allianz aus Lehrern, Eltern und Lokalpolitikern sorgt für einen ständigen Druck in Richtung Ausgabenausweitung. Diese Tendenzen liessen sich in Teilbereichen mildern, wenn bei Entscheidungen stärker als bisher die Folgeausgaben beachtet würden. Der folgende Vorschlag zielt darauf ab, die Begehrlichkeit der Lokalpolitiker<sup>259</sup> einzubremsen, indem die Kompetenzen im Schulwesen neu geordnet werden.

Was die Entwicklung des Aufgabenbestands der Gemeinden insgesamt betrifft, so lässt sich von einer zunehmenden Zentralisierung der Kompetenzen sprechen (Nell 1987, S. 41): "Über Jahre herrschte die Tendenz, Aufgaben nach Möglichkeit dem Staat zu übertragen." Insbesondere im Bildungswesen fällt der Vergleich zu den Schweizer Gemeinden (aus der Sicht der Gemeindeautonomie) ernüchternd aus: Die liechtensteinischen Gemeinden verfügen im Bildungswesen über eher geringe Kompetenzen (siehe Punkt 4.5.2).

Wenn man die kommunale Selbstverwaltung stärken wollte, wie könnten die Aufgaben im Bildungswesen neu zugeordnet werden? Grundsätzlich sollte das Land weiterhin für das sekundäre beziehungsweise tertiäre Bildungswesen zuständig bleiben (überörtlicher Wirkungskreis, hohe Komplexität).<sup>260</sup> Die folgenden Überlegungen betreffen also das Primarschulwesen und die Kindergärten.

<sup>259</sup> Den Eigeninteressen der Lehrerschaft könnte entgegengewirkt werden, indem jede strukturelle Massnahme (zum Beispiel Einführung eines Schulversuchs) auf ihre Folgeausgaben untersucht würde und damit quasi ein Preisschild verpasst bekäme (siehe Heeb 1998). Sonderwünsche der Eltern (Wahlfächer, Sport- oder Musikausbildung) sollten ebenfalls entgeltlich angeboten werden.

## *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

Im Bereich der *Kindergärten* könnten sich die staatlichen Kompetenzen darauf beschränken, allgemeine Rahmenbedingungen zu normieren, die bei der Führung und Organisation von Kindergärten einzuhalten sind. Alle anderen Entscheidungen wären auf der Gemeindeebene zu treffen, wobei die Institution des Gemeindegemeinderats als wesentliches Exekutivorgan gestärkt werden könnte. Die Besoldung sollte zur Gänze auf die Gemeinden übertragen werden.<sup>261</sup>

Obwohl die Gemeinden im Schulgesetz als Träger der *Primarschulen* bezeichnet werden, beschränkt sich deren Rolle weitgehend auf die Errichtung und Erhaltung der Schulgebäude. Darüber hinaus sollten sich die Gemeinden die Primarschullehrer und die Schulleiter eigenständig aussuchen dürfen und diese im Gegenzug auch selbst besolden.<sup>262</sup> Die Lehrinhalte, die Führung und Organisation müssten hingegen weiterhin durch das Schulgesetz beziehungsweise entsprechende Verordnungen vorgegeben und durch das Schulamt kontrolliert werden.

### *4.6 Der Finanzausgleich*

#### *4.6.1 Einleitung*

Als ökonomischer Begriff meint Finanzausgleich die Aufteilung der Staatsaufgaben auf verschiedene Gebietskörperschaften unter entsprechender Vorsorge für die Finanzierung. Es geht also um die Zuordnung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen und die damit im Zusammenhang stehende Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften auf der gleichen Hierarchieebene und auf verschiedenen Ebenen.

<sup>260</sup> Für die Sekundarstufe I wären eventuell auch analog zur Schweiz Gemeindeverbände als Träger denkbar. Diese Variante erscheint jedoch für liechtensteinische Bedingungen nicht besonders zielführend, weil solche Gemeindeverbände sehr bald den Staat als Ganzes umfassen müssten.

<sup>261</sup> Als Kompensation für die höheren Ausgaben (Volumen: circa 1.5 Mio. CHF) liessen sich beispielsweise die Finanzausgleichsanteile der Gemeinden leicht nach oben revidieren.

<sup>262</sup> Auch hier schiene eine Kompensation der Gemeinden über höhere Finanzausgleichsanteile angebracht (50 Prozent der Primarschullehrerbesoldung entsprechen circa 8.5 Mio. CHF).

## *Der institutionelle Rahmen*

Die Zuordnung der Staatsaufgaben einerseits sowie der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge auf Land und Gemeinden andererseits muss zunächst institutionell dargestellt werden. Dieser Aufgabe ist der Punkt 4.6.2 gewidmet. Die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Regelungen werden angeführt und aus ökonomischer Sicht systematisiert und ergänzt.

Die ökonomische Erfassung des Finanzausgleichssystems bleibt jedoch im Rahmen einer legistischen Darstellung natürlich unvollständig. Die tatsächliche Wirkungsweise des Systems erschliesst sich erst durch die quantitative Abschätzung der ökonomischen Effekte und durch deren Beurteilung anhand normativer Vorgaben. Punkt 4.6.3 wird darauf eingehen.

Aus der Kenntnis der legistischen und ökonomischen Eigenschaften des Systems lassen sich dann Richtlinien für dessen Änderung erarbeiten. Solche Vorstellungen werden in Punkt 4.6.4 präzisiert.

### 4.6.2 Der institutionelle Rahmen

Jede Analyse des Finanzausgleichs zwischen Gebietskörperschaften der gleichen oder verschiedener Ebenen muss vom (relativen) Aufgabenbestand dieser Körperschaften ausgehen (Punkt 4.6.2.1). Erst auf dieser Grundlage können die finanziellen Beziehungen erhoben und eingeschätzt werden (Punkt 4.6.2.2). Der Punkt 4.6.2 beschränkt sich dabei auf die Erfassung der rechtlichen Rahmenbedingungen.

#### *4.6.2.1 Die Aufgabenteilung zwischen Land und Gemeinden*

Da das Fürstentum Liechtenstein nur zwei gebietskörperschaftliche Ebenen hat, reduziert sich die Diskussion der Aufgabenteilung auf jene zwischen dem Land und den Gemeinden. Welche Aufgaben werden laut Verfassung beziehungsweise Gemeindegesetz den Gemeinden übertragen?

Den liechtensteinischen Gemeinden wird durch die Art. 1, 4 und 110 der Verfassung von 1921 und Art. 4 Abs. 1 GemG von 1959 die kommunale Selbständigkeit gewährleistet. Den Gemeinden wird insbesondere ein autonomer Zuständigkeitsbereich (*eigener Wirkungskreis*) zugeordnet. Diese Aufgaben können in freier Selbstverwaltung besorgt werden.

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

Der andere Teil der Aufgaben obliegt dem Land, das jedoch seinerseits von diesen Aufgaben einige an die Gemeinden als "Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises" (Art. 7 GemG) delegieren kann.<sup>263</sup>

Das Gemeindegesetz umschreibt *allgemein*, was in den *eigenen Wirkungskreis* der Gemeinden fällt: "[...] alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch eigene Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann." (GemG Art. 4 Abs. 2). Damit sind insbesondere "Aufgaben lokaler Natur" (von Nell, S. 31) angesprochen.<sup>264</sup> Es sind jene Aktivitäten der Gemeinde, die der bestmöglichen Verwirklichung der ortsspezifischen Lebensinteressen des gemeindlichen Raumes dienen und innerhalb ihrer Grenzen durch eigene Kräfte besorgt und durchgeführt werden können (vgl. Art. 4 Abs. 1 GemG).<sup>265</sup>

Was umfasst nun laut *Verfassung* der *eigene Wirkungskreis der Gemeinde konkret*? Im Fürstentum Liechtenstein gehören zum Kernbereich der verfassungsrechtlichen Gemeindeautonomie die *Personalhoheit*, die *Gebietshoheit*, die *Organisationshoheit*, die *Finanzhoheit*, die *Satzungshoheit*, die *Planungshoheit* und das *Einbürgerungsrecht*. Des weiteren sind einzelne Aufgabenbereiche verfassungsmässig den Gemeinden als Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zugeordnet. Dazu gehören die Handhabung der *Ortspolizei* gemäss Art. 110 Abs. 2 lit. b und die *Pflege eines geregelten Armenwesens* gemäss Art. 110 Abs. 2 lit. c in Verbindung mit Art. 25 Verf.

Die verfassungsrechtliche Absicherung des kommunalen Aufgabenbestands beschränkt sich somit auf die korporativen Befugnisse zur Sicherung der Gemeinden als selbständige Gebietskörperschaften und auf die Pflege des Armenwesens. *Im übrigen bestimmt der Gesetzgeber* (also die staatliche Ebene) *überwiegend die Aufgaben der Gemeinden*.

Ein wichtiges *Korrektiv* bildet der *Staatsgerichtshof*, der darauf achtet, dass die Gemeinden immer "mit einem relevanten Autonomiebereich und einer Entscheidungsfreiheit ausgestattet sind, um sinnvoller-

<sup>263</sup> Die übertragenen Aufgaben kommen vor allem in Spezialgesetzen wie dem Steuergesetz, Sozialhilfegesetz, Bau- und Schulgesetz und in der Schätzungsverordnung zum Ausdruck (von Nell, S. 87).

<sup>264</sup> Diese Aufgaben werden nach Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben unterschieden. Für Pflichtaufgaben hat der Staat gesetzlich einen Erfüllungszwang vorgesehen. Die Übernahme freiwilliger Aufgaben bleibt den Gemeinden freigestellt.

<sup>265</sup> Dabei sind lediglich die Bestimmungen über die kommunale Haushaltsführung einzuhalten.

### *Der institutionelle Rahmen*

weise als (solche) funktionieren zu können", und der davon ausgeht, dass es "wichtig ist, den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden nicht allzu restriktiv auszulegen, damit die Gemeinden als lebendige Einheiten bestehen bleiben können."

Der Vergleich von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit ergibt jedenfalls eine bedeutende Kluft: "Das Konzept eines klar abgegrenzten eigenen Wirkungskreises der Gemeinden und das Bild der Gemeinde als eine in sich geschlossene Gemeinschaft stimmen mit der Realität nicht mehr überein." (von Nell 1987, S. 34)

Die sozioökonomische Entwicklung hin zur Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft hat die Mobilität der Einwohner erhöht und eine zunehmende Segregation von Wohn- und Arbeitsort bedingt. Damit werden die Gemeinden für die Einwohner verstärkt zu einem Dienstleistungsträger und nicht zu einem Ort der gemeinsamen Erfahrung und Gestaltung.

Frühere Aufgaben von untergeordneter Bedeutung haben sich zu zentralen Aktivitäten der Gemeinden entwickelt: Gemeindeplanung, lokale Infrastruktur (Strassen, Strom, Wasser, Telefon, Abfall- und Abwasserentsorgung). Auch die sozialen Leistungen der Gemeinde haben sich intensiviert: Kinderbetreuung, Primarschule, Kultur, Sport und Freizeit, Altenbetreuung.

Die zunehmende Komplexität der Aufgabenerfüllung und die interkommunale beziehungsweise interregionale Koordinationsnotwendigkeit haben auch bedingt, dass die *Aufgabenverflechtung zwischen Land und Gemeinden zugenommen* hat. Dies gilt etwa für das Planungswesen und im sozialen Bereich. Andere infrastrukturelle Aufgaben (Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung) legen aufgrund technisch-organisatorischer Sachzwänge eine interkommunale Kooperation nahe. Diese Möglichkeit eröffnet das GemG in Art. 3, demzufolge sich Gemeinden öffentlich-rechtlich zur *gemeinsamen Erfüllung* öffentlicher Aufgaben zusammenschliessen und gemeinsame Organe bestellen können.<sup>266</sup>

Somit lässt sich folgendes *Resümee* ziehen: Die Aufgabenverteilung im föderativen Staat wird zunehmend unübersichtlicher. Weder die Verfassung noch das Gemeindegesetz, die die kommunalen Aufgaben

<sup>266</sup> Diese Aufgabenerfüllungsform ist dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden zuzuordnen.

## *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

umschreiben sollten, können als hinreichende Richtschnur für eine Aufgabenverteilung dienen. In immer grösserem Ausmass werden die Aufgaben in einzelgesetzlichen Regelungen zwischen Land und Gemeinden (Gemeindeverbänden) spezifiziert.

*Die rechtliche Analyse lässt im übrigen völlig offen, welcher finanzielle Aufwand<sup>267</sup> – und daraus abgeleitet: welche Einnahmenerfordernisse – durch die Aufgabenverteilung auf seiten des Landes beziehungsweise auf seiten der Gemeinden eigentlich ausgelöst werden.*

### *4.6.2.2 Einnahmenverteilung und Finanzausgleich*

Die finanziellen Beziehungen zwischen dem Land und den Gemeinden werden vorerst durch die Aufteilung der Steuerquellen beziehungsweise Steuererträge geprägt (vertikaler Finanzausgleich in Punkt 4.6.2.2.1). Mit dem horizontalen Finanzausgleich wird versucht, unerwünschte Finanzausstattungen der Gebietskörperschaften zu korrigieren (Punkt 4.6.2.2.2). Mitzudiskutieren sind ferner die zweckgebundenen Finanzzuweisungen für Investitionen (Punkt 4.6.2.2.3) und weitere Finanzströme (Punkt 4.6.2.2.4).

#### *4.6.2.2.1 Der vertikale Finanzausgleich*

Zur Wahrung einer leistungsfähigen kommunalen Selbstverwaltung bedürfen die Gemeinden einer hinreichenden Finanzausstattung aus eigenen, selbständig zu verwaltenden Einnahmen. Die Bandbreite an Autonomie reicht von eigenen Besteuerungsrechten (grösster Autonomiegrad) bis zu zweckgebundenen Finanzzuweisungen (geringster Autonomiegrad). Der vertikale Finanzausgleich, also die Teilung der Steuerquellen und des Steueraufkommens zwischen Land und Gemeinden leitet sich aus dem Steuergesetz von 1961 ab.

Der Nachteil von eigenen Besteuerungsrechten der Gemeinden besteht jedoch darin, dass die Gemeinden eine eigene Steuerverwaltung aufbauen müssten. Deshalb ist die vertikale Einnahmuzuordnung im Fürstentum Liechtenstein nach dem sogenannten *Verbundsystem* ausge-

<sup>267</sup> Damit ist der Nettoaufwand (Ausgaben – Einnahmen) gemeint, der aus der Aufgabenerfüllung erwächst. Beispielsweise "erwirtschaften" einige staatliche Dienststellen ein Gebührenaufkommen, das den Aufwand des Amtes übersteigt.

## Der institutionelle Rahmen

staltet (zum Begriff siehe Zimmermann/Henke 1994, S. 184 ff.).<sup>268</sup> Beim Verbundsystem teilen sich mehrere Gebietskörperschaftsebenen das Aufkommen einer oder mehrerer Steuern, das heisst, sie müssen sich über die Quoten an dieser Steuer einigen. Es genügt jedoch *eine* (zentrale) Steuerverwaltung, die alle (wichtigen) Steuern einhebt.

Drei Steuern sind dabei nach dem *Einzelverbundsystem* ausgestaltet (Vermögens- und Erwerbssteuer, Kapital- und Ertragssteuer, Grundstückgewinnsteuer). Land und Gemeinden teilen sich das Aufkommen einer Steuer nach einem eigens festgelegten Schlüssel. Die Gemeindeanteile fliessen dabei nach dem Aufkommensprinzip jenen Gemeinden zu, in denen die zu besteuernde Aktivität gesetzt wird.

Die Gemeinden sind aufgrund des Steuergesetzes von 1961 berechtigt, einen *Gemeindezuschlag zur Vermögens- und Erwerbssteuer* des Landes (Art. 131 ff. Steuergesetz) zu erheben. Dieser Zuschlag in Höhe von maximal 250 Prozent wird in den Gemeinden jedes Jahr neu festgelegt. Da Gemeinden, die einen Zuschlag von weniger als 200 Prozent erheben, aus dem Finanzausgleich im engeren Sinn ausgeschlossen werden, halten bis auf Schaan (170 Prozent) alle Gemeinden seit Jahren an dieser Marke fest.<sup>269</sup>

Von zwei Landessteuern erhalten die Gemeinden festgelegte Anteile: Die *Kapital- und Ertragssteuer* ist eine nach den Art. 73 ff. Steuergesetz zu erhebende Gesellschaftsteuer. Die *Hälfte* des Steueraufkommens wird an jene Gemeinde ausbezahlt, in der die Gesellschaft oder das Unternehmen den Sitz hat oder die Betriebsstätte unterhält (Art. 126 Steuergesetz).<sup>270</sup>

Die *Grundstückgewinnsteuer* fällt an, wenn bei einer Veräusserung von Grundstücken Gewinn erzielt wird (Art. 62 ff. Steuergesetz). Der *Zwei-Drittel-Anteil* wird an jene Gemeinde ausbezahlt, in welcher das veräusserte Grundstück liegt.<sup>271</sup> Die verbleibenden Anteile an den drei bisher diskutierten Steuern fliessen dem Landeshaushalt zu.

<sup>268</sup> Die einzige Ausnahme bilden die aber aufgrund ihres Aufkommens zu vernachlässigenden Bagatelsteuern der Gemeinden: Billettsteuer, Hundesteuer und Einbürgerungssteuer.

<sup>269</sup> Von den 86.5 Mio. CHF an Vermögens- und Erwerbssteuern erhalten die Gemeinden 56.8 Mio. CHF und das Land 29.7 Mio. CHF (siehe Tabelle 4.26).

<sup>270</sup> Danach erhalten 1995 das Land und die Gemeinden je 34.5 Mio. CHF (siehe Tabelle 4.26).

<sup>271</sup> Von den 9.7 Mio. CHF (1995) fliessen den Gemeinden 6.4 und dem Land 3.3 Mio. CHF zu (siehe Tabelle 4.26).

## *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

Die Einnahmen der *anderen* vom Staat eingehobenen Steuern<sup>272</sup> werden nach dem *Gesamtverbundsystem* zusammengefasst (Art. 1 FinzuwG): Für die Gesamtheit dieser gemeinschaftlichen Steuern wird eine einheitliche Aufteilungsquote festgelegt. Derzeit (1995) erhalten die Liechtensteiner Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs nach Art. 2 FAG beziehungsweise nach dem jährlichen Finanzgesetz 14 Prozent der Steuereinnahmen dieses Gesamtverbunds.<sup>273</sup>

Als *Fazit* bleibt zu ziehen: *Im vertikalen Finanzausgleich befindet sich die staatliche Ebene als Gesetzgeber, der das Steuergesetz und das Finanzausgleichsgesetz jederzeit zu seinen Gunsten verändern kann, gegenüber den Gemeinden in der stärkeren Position.* Solche diskretionären Änderungen des vertikalen Finanzausgleichs haben in der Vergangenheit auch immer wieder stattgefunden. Der Anteil der Gemeinden an den Finanzausgleichsabgaben (Art. 2 Finanzausgleichsgesetz) wurde sukzessive gesenkt (siehe Punkt 4.6.3.1.2).

Dies führte dazu, dass im Jahr 1995 das Land insgesamt *zwei Drittel* der Steuereinnahmen (282.7 Mio. CHF) behalten kann, während für die Gemeinden *ein Drittel* verbleibt (141.1 Mio. CHF, siehe Tabelle 4.26). 1980 betrug dieses Verhältnis noch *63 zu 37 Prozent* (101 zu 59.3 Mio. CHF). Das Land als Steuer- und Finanzausgleichsgesetzgeber hat die Steueraufteilung also um einige Prozentpunkte zu seinen Gunsten verändert.

### *4.6.2.2.2 Der horizontale Finanzausgleich*

Beim horizontalen Finanzausgleich stehen interkommunale/interregionale Gerechtigkeitserwägungen im Vordergrund. Ein nivellierender Effekt auf die Finanzausstattung einer Gebietskörperschaft kann auf zweierlei Weise erreicht werden (siehe Zimmermann/Henke 1994, S. 190 ff.): Der *horizontale Finanzausgleich in reiner Form* besteht darin, dass die reichen Gebietskörperschaften an die armen der gleichen Ebene einen Ausgleich zahlen.<sup>274</sup> Beim *vertikalen Finanzausgleich mit horizon-*

<sup>272</sup> Es handelt sich dabei um die Gesellschaftssteuern, die Nachlass-, Erbanfalls- und Schenkungssteuer, die Warenumsatzsteuer/Mehrwertsteuer, die Stempelabgaben, die Couponsteuern, die Motorfahrzeugsteuern, die Rentnersteuern, die Quellensteuern und die Zollerträge (siehe Art. 1 FinzuwG).

<sup>273</sup> Die Steuern und Abgaben gemäss Finanzausgleich belaufen sich 1995 auf 227.1 Mio. CHF, wovon die Gemeinden 43.3 und das Land 183.8 Mio. CHF erhalten.

<sup>274</sup> Angewandt wird diese Methode beim Länderfinanzausgleich in Deutschland.

## *Der institutionelle Rahmen*

*talem Effekt* werden hingegen bereits in den vertikalen Finanzausgleich Bestimmungen eingebaut, die bewirken, dass arme Gebietskörperschaften mehr erhalten als reiche. Dadurch übt die vertikale Zuführung der Finanzmittel einen nivellierenden Effekt auf die Finanzausstattung der unteren Gebietskörperschaften aus.

Im Fürstentum Liechtenstein wird der zweite Weg gewählt: Die Gemeindeanteile aus dem Gesamtverbundsystem (43.3 Mio. CHF; siehe Tabelle 4.26) werden in mehreren Verteilungsschritten den Gemeinden so zugewiesen, dass ein horizontal nivellierender Effekt entsteht. Die Rechtsgrundlagen bilden Art. 2 ff. FinzuwG sowie das jährliche Finanzgesetz.

Die Bemessungsgrundlage besteht aus den Gemeindeanteilen an der Vermögens- und Erwerbssteuer, der Kapital- und Ertragssteuer sowie der Grundstückgewinnsteuer (Art. 3 FinzuwG). Die Anteile werden nach ihrem Aufkommen den Gemeinden zugewiesen. Aus dieser Bemessungsgrundlage wird ein Landesmittel (pro Einwohner) berechnet.

Der Gemeindeanteil an den Finanzausgleichsabgaben wird auf dieser Basis in fünf Schritten auf die anspruchsberechtigten Gemeinden verteilt (Art. 4 FinzuwG). Nicht anspruchsberechtigt sind die Gemeinden, deren Steueraufkommen über dem Landesmittel liegt.<sup>275</sup>

- 1) 50 Prozent der Finanzausgleichsmittel werden darauf verwendet, die Gemeinden, die unter dem Landesmittel liegen, an dieses anzunähern (Art. 4 Abs. 1 FinzuwG).<sup>276</sup> Dies vermindert die Disparitäten, die aufgrund des Aufkommensprinzips (bei der Bemessungsgrundlage) auftreten.
- 2) Weitere 27.5 Prozent werden aliquot (zu gleichen Teilen) auf die anspruchsberechtigten Gemeinden aufgeteilt (1996 ohne Vaduz, Schaan und Triesen).<sup>277</sup> Die aliquote Zuteilung bevorzugt die Kleingemeinden.

<sup>275</sup> Traditionell bleiben Vaduz und Schaan vom Finanzausgleich ausgeschlossen. 1995 kam auch Triesen erstmals über das Landesmittel.

<sup>276</sup> Sollten weniger als 50 Prozent benötigt werden, so wird der Rest dem fünften und letzten Verteilungsschritt zugeschlagen.

<sup>277</sup> Vorsorglich wird in den Gesetzesentwurf eine Lex Gamprin eingefügt: Da mit dem Bezug des neuen Verwaltungsgebäudes in Bendern die LGT-BiL ab 1996 entsprechend Kapital- und Ertragssteuern an die Gemeinde abliefern wird, gerät Gamprin über das Landesmittel. Mit der Formulierung: "Gleichgestellt sind auch Gemeinden, deren ungedeckte Schuld 10 Prozent des Ertrags der Laufenden Rechnung nach der letzten Jahresrechnung übersteigt", kann Gamprin auch 1996 und in den kommenden Jahren an den Verteilungsschritten 2 und 5 teilnehmen.

### *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

- 3) 7.5 Prozent erhalten die Berggemeinden Triesenberg, Schellenberg und Planken, wobei die Hälfte zu gleichen Teilen und die andere Hälfte pro Einwohner ausgeschüttet wird.
- 4) Fünf Prozent gehen an die finanzschwächeren (verschuldeten) Gemeinden. Damit sind jene angesprochen, "deren Schuldverpflichtungen gegenüber Dritten den Umfang der greifbaren Mittel nach der letzten Jahresrechnung (ungedekte Schuld) übersteigen." (Art. 4 Abs. 4 FinzuwG)
- 5) Die restlichen zehn Prozent werden den anspruchsberechtigten Gemeinden nach dem Einwohnerverhältnis zugeteilt.

#### *4.6.2.2.3 Zweckgebundene Finanzzuweisungen für Investitionen*

In Liechtenstein gewährte das Land den Gemeinden in den letzten Jahren – über den (ungebundenen) Finanzausgleich hinaus – zweckgebundene Finanzzuweisungen für Investitionsprojekte.<sup>278</sup> Als Rechtsgrundlage dient dabei das Subventionsgesetz<sup>279</sup>. Aus diesem Titel wurden im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1995 Subventionen<sup>280</sup> in Höhe von circa 12 Mio. CHF pro Jahr ausgerichtet.

Das Land hat in den letzten Jahren einen pauschalen Subventionsrahmen in dieser Höhe für kommunale Hochbauten, Tiefbauten und Sportanlagen bereitgestellt. Dabei muss bisher jedes einzelne Investitionsprojekt einer Gemeinde einen mehrstufigen Prozess von Genehmigungen durchlaufen, wobei mehrere Landesstellen damit befasst sind. Die Höhe der gewährten Subventionen beläuft sich auf 30 Prozent (in Ausnahmefällen 50 Prozent, siehe Anlage SubvG).

Die Arbeitsgruppe zur Überprüfung von Finanzausgleich und Subventionen, die Anfang 1994 eingesetzt wurde, behandelte auch diese Finanzzuweisungen. Was das Subventionsverfahren als solches betrifft, so wird dieses von der Arbeitsgruppe als zeitraubend und administrativ

<sup>278</sup> Damit sind Planungsmassnahmen, Hochbauten (Anlagen, Ausstattungen), Tiefbauten, die lokale Wasserversorgung und die lokale Abwasserbeseitigung gemeint (siehe Bericht und Antrag der Regierung vom 28. Mai 1996).

<sup>279</sup> Gesetz über die Ausrichtung von Landessubventionen vom 3. Juli 1991, LGBl Nr. 71/1991.

<sup>280</sup> Anders als in Deutschland und in Österreich beinhaltet der Begriff Subvention im Fürstentum Liechtenstein auch Zuwendungen an öffentlich-rechtliche Körperschaften.

### *Der institutionelle Rahmen*

sehr aufwendig eingestuft.<sup>281</sup> Deshalb soll die Subventionsvergabe 1997 umgestellt werden.

Die Neuregelung<sup>282</sup> sieht vor, dass das Subventionsvolumen geteilt wird: 80 Prozent (10.8 Mio. CHF pro Jahr) sollen als pauschale Investitionskostenbeiträge (Ersatzinvestitionen) nach einem besonderen Zuteilungsschlüssel an die Gemeinden ausgeschüttet werden (Art. 1 Abs. 2 SubvG). Die restlichen 20 Prozent (2.7 Mio. CHF pro Jahr) bleiben für Grossprojekte reserviert, die nach dem bisher geltenden Verfahren begutachtet und gefördert werden (Art. 1 Abs. 3 SubvG). – Zwei Fragen müssen in diesem Zusammenhang geklärt werden:

a) Nach welchem Schlüssel sollen die pauschalen Investitionskostenbeiträge auf die Gemeinden verteilt werden?

b) Ab wann kann von einem Grossprojekt gesprochen werden?

ad a) Es handelt sich um einen modifizierten Einwohnerschlüssel, wobei die Bevölkerung der Kleingemeinden vervielfacht wird (Zuschläge von 5 bis 250 Prozent<sup>283</sup>). Zusätzlich erhält Triesenberg einen Zuschlag *Feriengebiet*. Mit diesem modifizierten Einwohnerschlüssel wird für jede Gemeinde die Höhe der pauschalen Investitionskostenbeiträge errechnet. Um die zeitliche Flexibilität der Gemeinde zu erhöhen, können diese Beiträge bei Bedarf in die Folgejahre übertragen werden.

ad b) Zuerst wird festgestellt, dass die Qualifizierung als Grossprojekt von der Gemeindegrösse abhängt. Ein Investitionsvolumen, das grössere Gemeinden aus dem *cash-flow* der laufenden Rechnung finanzieren können, stellt für Kleingemeinden eine beträchtliche Belastung dar. Deshalb wird die Untergrenze eines Grossprojekts für eine Gemeinde mit der Hälfte des Ertragstotals der laufenden Rechnung festgesetzt. Damit muss Vaduz ein Projekt mit einem Investitionsvolumen jenseits von 20 Mio. CHF einreichen, während für Planken ein solches mit 1.3 Mio. CHF ausreicht. Als weitere Schranke gegen eine zu intensive Ausnutzung dieses Topfes wird normiert, dass es sich um ein geschlossenes Bauvorhaben zu handeln hat, das in relativ kurzer Zeit (innerhalb von drei Jahren) zu realisieren ist.

<sup>281</sup> Die Liechtensteiner Diktion hierzu spricht von "Verwaltungsumtrieben" (siehe Bericht und Antrag der Regierung vom 28. Mai 1996).

<sup>282</sup> Die entsprechende Abänderung des Subventionsgesetzes ging vor kurzem (April 1996) in das Vernehmlassungsverfahren (siehe Bericht und Antrag der Regierung vom 28. Mai 1996).

<sup>283</sup> Siehe Bericht und Antrag der Regierung vom 28. Mai 1996.

*4.6.2.2.4 Sonstige finanzausgleichsrelevante Beziehungen*

Die sonstigen finanziellen Beziehungen zwischen Landeshaushalt und Gemeindehaushalten (Abgeltungen, Lastenausgleiche) stehen (vorerst) nicht zur Diskussion. Der Lastenausgleich im Sozialbereich wurde eingehend in Punkt 4.2.5 behandelt. Den Abgeltungen im Bildungsbereich widmete sich Abschnitt 4.5.

**4.6.3 Ökonomische Wirkungsanalyse**

Unter diesem Punkt wird versucht, eine finanzwissenschaftliche Analyse des liechtensteinischen Finanzausgleichs zu liefern. Zu jedem Punkt werden vorerst Forderungen, die aus der ökonomischen Föderalismus­theorie abgeleitet sind, aufgestellt, woran das geltende System anschliessend gemessen wird. Nacheinander werden der vertikale (Punkt 4.6.3.1) und der horizontale Finanzausgleich (Punkt 4.6.3.2) beziehungsweise die zweckgebundenen Finanzzuweisungen (Punkt 4.6.3.3) abgehandelt.

*4.6.3.1 Aufgabenentwicklung und vertikaler Finanzausgleich*

*4.6.3.1.1 Relativer Aufgabenzuwachs auf seiten des Landes?*

Bevor Gerechtigkeitserwägungen in bezug auf die Zuordnung der Steuereinnahmen angestellt werden können, müsste geklärt werden, inwieweit sich das Aufgabenbündel in die eine oder andere Richtung verschoben hat. Wie die Diskussion in Punkt 4.6.2.1 gezeigt hat, bietet die Verfassung keine Anhaltspunkte für eine Beantwortung dieser Frage.

Sicherlich hat sich die Intensität der Wahrnehmung einzelner Aufgaben deutlich verändert. Beispielsweise verfolgt das Fürstentum Liechtenstein (die Landesebene) seit einem Jahrzehnt eine aktive Aussenpolitik (Aussenwirtschaftspolitik), was sich in Beitritten zu wichtigen Organisationen und zum Europäischen Wirtschaftsraum äusserte. Dieser Kurswechsel zieht nachweisbar zusätzliche Ausgaben nach sich.

In anderen Bereichen lassen sich ähnliche Entwicklungen jedoch nicht in dieser Deutlichkeit nachvollziehen. Vielmehr tendieren – wie in Punkt 4.6.2.1 herausgearbeitet – die Entscheidungsträger in Liechtenstein-inter-

## Ökonomische Wirkungsanalyse

nen Materien häufig zu Aufgabenverflechtungen (Sozialwesen, Bildungswesen, technische Infrastruktur). Für jede Aufgabe werden eigene institutionelle Strukturen mit gemischter Verantwortung und Mischfinanzierungen gewählt. Auf seiten der Gemeinden wiederum steigen auch die Ansprüche der Einwohner an die kommunale Verwaltung.

Unter diesen Umständen lässt sich die eingangs gestellte Frage mit vertretbarem Aufwand nicht abschliessend beantworten. Damit soll im folgenden von der (vorläufigen) Hypothese ausgegangen werden, dass der relative Aufgabenbestand des Landes beziehungsweise der Gemeinden gleich geblieben ist. Wie wäre unter dieser Prämisse die Entwicklung des vertikalen Finanzausgleichs einzuschätzen?

### 4.6.3.1.2 Die Entwicklung des vertikalen Finanzausgleichs

In Punkt 4.6.2.2.1 wurde herausgearbeitet, dass das liechtensteinische Steuersystem vornehmlich am *Verbundsystem* ausgerichtet ist: Die Steuern werden zentral erhoben, den Gemeinden wird ein Teil des Steueraufkommens zugeteilt. Aus allokativer Sicht wäre das *Trennsystem* vorzuziehen: Den Gemeinden werden lokal zurechenbare Steuerquellen (Grund und Boden, Gewerbetätigkeit) überlassen, wodurch die Gemeinden ihre Bürger direkt belasten. Wenn die Gemeinden nun in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Kosten sparen, so können sie in der Folge die Steuerlast ihrer Bürger verringern. Dieser unmittelbare Konnex zwischen Ansprüchen der Bürger, des effizienten Einsatzes der Steuereinnahmen und der steuerlichen Belastung der Bürger geht beim Verbundsystem tendenziell verloren.

Ansätze des Trennsystems und damit kommunaler Einnahmenautonomie sind in Liechtenstein vorhanden, wenn die Gemeinden Zuschläge zur Vermögens- und Erwerbssteuer erheben dürfen und Teile des Aufkommens an Kapital- und Ertragssteuer beziehungsweise an Grundstückgewinnsteuer erhalten. Die Steuersätze können die Gemeinden allerdings nicht beeinflussen. Auch die Höhe des Gemeindezuschlags zur Vermögens- und Erwerbssteuer kann *de facto* nicht variiert werden. Würde eine Gemeinde unter 200 Prozent gehen, so wäre sie nach Art. 5 Abs. 1 FinzuwG vom Finanzausgleich im engeren Sinn ausgeschlossen.

Wie hat sich diese – ohnehin beschränkte – lokale Steuerautonomie seit 1980 entwickelt? Als wesentliche institutionelle Änderung schlägt

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

**Tabelle 4.26:** Vertikaler Finanzausgleich: Teilung der Steuereinnahmen zwischen Land und Gemeinden (absolut)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Vermögens- und Erwerbssteuern</b>								
Total	37 676 370	42 594 334	46 213 811	50 567 696	54 138 052	47 861 287	51 940 059	57 573 614
Land	12 569 176	14 207 014	15 411 592	16 874 254	18 050 569	15 961 646	17 325 278	19 229 710
Gde.	25 107 194	28 387 320	30 802 219	33 693 442	36 087 483	31 899 641	34 614 781	38 343 905
<b>Grundstückgewinnsteuern</b>								
Total	3 856 436	3 268 730	3 789 357	3 543 425	4 915 283	9 821 993	4 849 611	4 194 798
Land	1 285 479	1 089 577	1 263 119	1 181 142	1 638 428	3 273 998	1 616 537	1 398 266
Gde.	2 570 957	2 179 153	2 526 238	2 362 283	3 276 855	6 547 996	3 233 074	2 796 532
<b>Kapital- und Ertragssteuern</b>								
Total	14 317 388	20 672 830	18 409 344	17 842 704	18 932 579	24 575 876	33 315 583	32 259 285
Land	4 772 463	6 890 943	6 136 448	5 947 568	6 310 860	8 191 959	11 105 194	10 753 095
Gde.	9 544 925	13 781 887	12 272 896	11 895 136	12 621 719	16 383 917	22 210 389	21 506 190
<b>Finanzausgleichsabgaben</b>								
Total	84 993 917	94 460 466	101 518 618	104 966 793	110 826 307	125 519 011	141 093 112	142 145 235
Land	62 895 499	70 845 350	76 138 964	78 725 095	83 119 731	96 649 638	111 463 558	113 716 188
Gde.	22 098 418	23 615 117	25 379 655	26 241 698	27 706 577	28 869 373	29 629 554	28 429 047
<b>Landessteuern</b>								
	19 461 094	20 181 727	20 089 887	20 447 625	21 225 310	22 091 428	23 242 604	24 185 514
<b>Total</b>								
Land	100 983 711	113 214 611	119 040 010	123 175 683	130 344 896	146 168 669	164 753 172	169 282 772
Gde.	59 321 495	67 963 476	70 981 007	74 192 559	79 692 634	83 700 927	89 687 797	91 075 674
<b>Steuereinnahmen</b>								
Total	160 305 206	181 178 087	190 021 017	197 368 242	210 037 530	229 869 595	254 440 969	260 358 446

sich die Verringerung des Gemeindeanteils an der Kapital- und Ertragssteuer auf 50 Prozent nieder, die mit der aktuellen Revision des Finanzausgleichs beschlossen wird. Die Begründung besteht darin, dass auch das Land stärker an dieser sich dynamisch entwickelnden Steuer partizipieren soll. Ist diese Begründung vor dem Hintergrund der Aufkommensentwicklung des gesamten Steuersystems haltbar?

Tabelle 4.26 (letzte Zeile) zeigt, dass das Steuer- und Gebührenaufkommen im Jahr 1980 bei 160.3 Mio. CHF lag, 1995 konnten dagegen bereits 389.6 Mio. CHF eingenommen werden. Die Steuereinnahmen des Landes stiegen von 101 Mio. CHF im Jahr 1980 auf 266 Mio. CHF

## Ökonomische Wirkungsanalyse

### Fortsetzung Tabelle 4.26

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Vermögens- und Erwerbssteuern</b>								
Total	59 795 751	62 315 512	62 173 362	66 616 746	71 964 878	76 008 380	79 116 213	81 999 170
Land	19 975 213	20 819 318	21 336 625	22 942 641	24 720 522	26 129 975	27 187 702	28 178 409
Gde.	39 820 538	41 496 194	40 836 738	43 674 104	47 244 356	49 878 405	51 928 511	53 820 761
<b>Grundstückgewinnsteuern</b>								
Total	6 209 674	14 333 102	10 447 051	14 367 692	9 455 225	7 063 146	8 759 105	9 661 714
Land	2 069 891	4 777 701	3 482 350	4 789 231	3 151 742	2 354 382	2 919 701	3 220 571
Gde.	4 139 782	9 555 402	6 964 701	9 578 461	6 303 483	4 708 764	5 839 404	6 441 143
<b>Kapital- und Ertragssteuern</b>								
Total	31 825 636	32 739 728	37 299 895	36 006 365	43 211 938	43 296 273	59 702 706	69 000 786
Land	10 608 545	10 913 243	12 433 299	12 002 122	14 343 313	14 432 091	29 851 353	34 500 393
Gde.	21 217 091	21 826 485	24 866 597	24 004 243	28 868 625	28 864 182	29 851 353	34 500 393
<b>Finanzausgleichsabgaben</b>								
Total	136 966 880	161 088 103	160 733 358	168 157 772	183 064 934	188 940 412	188 927 639	204 403 943
Land	110 943 173	133 703 125	136 623 355	142 934 106	155 605 194	160 599 351	162 477 770	175 787 391
Gde.	26 023 707	27 384 977	24 110 004	25 223 666	27 459 740	28 341 062	26 449 869	28 616 552
<b>Landessteuern</b>								
	25 091 454	26 807 705	26 939 509	28 792 595	30 498 941	31 431 187	26 849 634	24 494 292
<b>Total</b>								
Land	168 688 277	197 021 092	200 815 137	211 460 694	228 319 711	234 946 985	249 286 160	266 181 056
Gde.	91 201 118	100 263 058	96 778 039	102 480 474	109 876 204	111 792 413	114 069 137	123 378 849
<b>Steuereinnahmen</b>								
Total	259 889 395	297 284 150	297 593 176	313 941 168	338 195 915	346 739 398	363 355 297	389 559 905

im Jahr 1995, die entsprechenden Einnahmen der Gemeinden von 59.3 auf 123.4 Mio. CHF.

Tabelle 4.26 weist im übrigen aus, wie sich diese Summen zusammensetzen. Das Land wie die Gemeinden erhalten bestimmte Anteile (zum Aufteilungsverhältnis siehe oben) an der Vermögens- und Erwerbssteuer, der Grundstückgewinnsteuer und der Kapital- und Ertragssteuer. Die Finanzausgleichsabgaben zusammengenommen werden nach einem fixierten Schlüssel aufgeteilt. Darüber hinaus erhält das Land noch eine ausschliessliche Landessteuer (besondere Gesellschaftssteuer) und Gebühren.

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

**Tabelle 4.27:** Vertikaler Finanzausgleich: Teilung der Steuereinnahmen zwischen Land und Gemeinden (Index: 1980 = 100)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Vermögens- und Erwerbssteuern</b>								
Total	100	113	123	134	144	127	138	153
Land	100	113	123	134	144	127	138	153
Gde.	100	113	123	134	144	127	138	153
<b>Grundstückgewinnsteuern</b>								
Total	100	85	98	92	127	255	126	109
Land	100	85	98	92	127	255	126	109
Gde.	100	85	98	92	127	255	126	109
<b>Kapital- und Ertragssteuern</b>								
Total	100	144	129	125	132	172	233	225
Land	100	144	129	125	132	172	233	225
Gde.	100	144	129	125	132	172	233	225
<b>Finanzausgleichsabgaben</b>								
Total	100	111	119	123	130	148	166	167
Land	100	113	121	125	132	154	177	181
Gde.	100	107	115	119	125	131	134	129
<b>Landessteuern</b>								
	100	104	103	105	109	114	119	124
Total Land	100	112	118	122	129	145	163	168
Total Gde.	100	115	120	125	134	141	151	154
<b>Steuereinnahmen</b>								
Total	100	113	119	123	131	143	159	162

Da sich das Steueraufkommen der verschiedenen Steuern nicht gleichmässig entwickelt, lässt dies natürlich den vertikalen Finanzausgleich nicht unberührt. Tabelle 4.27 weist die Entwicklungsindices (Basis: 1980 = 100) aus. Am dynamischsten hat sich dabei die Kapital- und Ertragssteuer entwickelt (Index 482), darauf folgen die (eher unbedeutende) Grundstückgewinnsteuer (251) und die Finanzausgleichsabgaben (240).

*Insgesamt haben sich die Steuern, bei denen das Land einen höheren Anteil erhält (Finanzausgleichsabgaben), und die drei Steuern, bei denen die Gemeinden einen höheren Anteil erhalten, etwa gleich dynamisch entwickelt. Insofern überrascht es, dass der Ertragsanteil des Landes*

## Ökonomische Wirkungsanalyse

Fortsetzung Tabelle 4.27

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Vermögens- und Erwerbssteuern</b>								
Total	159	165	165	177	191	202	210	218
Land	159	166	170	183	197	208	216	224
Gde.	159	165	163	174	188	199	207	214
<b>Grundstückgewinnsteuern</b>								
Total	161	372	271	373	245	183	227	251
Land	161	372	271	373	245	183	227	251
Gde.	161	372	271	373	245	183	227	251
<b>Kapital- und Ertragssteuern</b>								
Total	222	229	261	251	302	302	417	482
Land	222	229	261	251	301	302	625	723
Gde.	222	229	261	251	302	302	313	361
<b>Finanzausgleichsabgaben</b>								
Total	161	190	189	198	215	222	222	240
Land	176	213	217	227	247	255	258	279
Gde.	118	124	109	114	124	128	120	129
<b>Landesteuern</b>								
	129	138	138	148	157	162	138	126
Total Land	167	195	199	209	226	233	247	264
Total Gde.	154	169	163	173	185	188	192	208
<b>Steuereinnahmen</b>								
Total	162	185	186	196	211	216	227	243

über die Zeit hinweg deutlich zunimmt (+ 6.2 Prozentpunkte seit 1984, siehe letzte Zeilen in Tabelle 4.28). Während 1984 das Land 62.1 Prozent der Steuereinnahmen erhielt und die Gemeinden 37.9 Prozent, flossen 1995 bereits 68.3 Prozent der Steuereinnahmen in den Landeshaushalt und nur mehr 31.7 Prozent in die Gemeindehaushalte.

Der Grund für diese Verschiebung zugunsten des Landes liegt in diskretionären Veränderungen der Schlüssel, die über die Zeit hinweg vorgenommen wurden. Tabelle 4.29 zeigt, dass die Finanzausgleichsabgaben 1980 noch im Verhältnis 74 (Land) zu 26 (Gemeinden) aufgeteilt wurden. Dieser Schlüssel wurde sukzessive auf 86 (Land) zu 14 (Gemeinden) zu Lasten der Gemeinden verschoben.

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

**Tabelle 4.28:** Vertikaler Finanzausgleich: Teilung der Steuereinnahmen zwischen Land und Gemeinden (in %)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Vermögens- und Erwerbssteuern</b>								
Total	23.5	23.5	24.3	25.6	25.8	20.8	20.4	22.1
Land	7.8	7.8	8.1	8.5	8.6	6.9	6.8	7.4
Gde.	15.7	15.7	16.2	17.1	17.2	13.9	13.6	14.7
<b>Grundstückgewinnsteuern</b>								
Total	2.4	1.8	2.0	1.8	2.3	4.3	1.9	1.6
Land	0.8	0.6	0.7	0.6	0.8	1.4	0.6	0.5
Gde.	1.6	1.2	1.3	1.2	1.6	2.8	1.3	1.1
<b>Kapital- und Ertragssteuern</b>								
Total	8.9	11.4	9.7	9.0	9.0	10.7	13.1	12.4
Land	3.0	3.8	3.2	3.0	3.0	3.6	4.4	4.1
Gde.	6.0	7.6	6.5	6.0	6.0	7.1	8.7	8.3
<b>Finanzausgleichsabgaben</b>								
Total	53.0	52.1	53.4	53.2	52.8	54.6	55.5	54.6
Land	39.2	39.1	40.1	39.9	39.6	42.0	43.8	43.7
Gde.	13.8	13.0	13.4	13.3	13.2	12.6	11.6	10.9
<b>Landessteuern</b>								
	12.1	11.1	10.6	10.4	10.1	9.6	9.1	9.3
Total Land	63.0	62.5	62.6	62.4	62.1	63.6	64.8	65.0
Total Gde.	37.0	37.5	37.4	37.6	37.9	36.4	35.2	35.0
<b>Steuereinnahmen</b>								
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Entgegen diverser Meldungen in den Medien und Statements von Regierungsmitgliedern kann also von einer strukturellen Benachteiligung des Landes im vertikalen Finanzausgleich kaum gesprochen werden.<sup>284</sup> Erst in den letzten Jahren stieg das Aufkommen an Kapital- und Ertragssteuern beträchtlich an, was aber kein landesweites, sondern eher ein lokales Vaduzer Phänomen darstellt.<sup>285</sup> *Die diskretionären Änderungen der Verteilungsschlüssel führten demgegenüber seit 1984 dazu, dass insgesamt das Land einen sukzessive höheren Anteil an den Steuereinnahmen erhält.*

Vor diesem Hintergrund ist jedenfalls der aktuellen Kürzung des Gemeindeanteils an der Kapital- und Ertragssteuer der argumentative

## Ökonomische Wirkungsanalyse

Fortsetzung Tabelle 4.28

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Vermögens- und Erwerbssteuern</b>								
Total	23.0	21.0	20.9	21.2	21.3	21.9	21.8	21.0
Land	7.7	7.0	7.2	7.3	7.3	7.5	7.5	7.2
Gde.	15.3	14.0	13.7	13.9	14.0	14.4	14.3	13.8
<b>Grundstückgewinnsteuern</b>								
Total	2.4	4.8	3.5	4.6	2.8	2.0	2.4	2.5
Land	0.8	1.6	1.2	1.5	0.9	0.7	0.8	0.8
Gde.	1.6	3.2	2.3	3.1	1.9	1.4	1.6	1.7
<b>Kapital- und Ertragssteuern</b>								
Total	12.2	11.0	12.5	11.5	12.8	12.5	16.4	17.7
Land	4.1	3.7	4.2	3.8	4.2	4.2	8.2	8.9
Gde.	8.2	7.3	8.4	7.6	8.5	8.3	8.2	8.9
<b>Finanzausgleichsabgaben</b>								
Total	52.7	54.2	54.0	53.6	54.1	54.5	52.0	52.5
Land	42.7	45.0	45.9	45.5	46.0	46.3	44.7	45.1
Gde.	10.0	9.2	8.1	8.0	8.1	8.2	7.3	7.3
<b>Landessteuern</b>								
	9.7	9.0	9.1	9.2	9.0	9.1	7.4	6.3
Total Land	64.9	66.3	67.5	67.4	67.5	67.8	68.6	68.3
Total Gde.	35.1	33.7	32.5	32.6	32.5	32.2	31.4	31.7
<b>Steuereinnahmen</b>								
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Boden entzogen. Diese Kürzung führt zu einer weiteren Entkoppelung von infrastrukturellen Ausgaben der Gemeinden für private Unternehmen und den aus diesen fließenden Steuereinnahmen.

<sup>284</sup> Generell gewinnt man den Eindruck, dass Politik und Medien in dieser Frage lediglich auf die Veränderung gegenüber dem Vorjahr schielen. Die längerfristige Entwicklung des Finanzausgleichs scheint hingegen in diskretionären Entscheidungen kaum berücksichtigt zu werden.

<sup>285</sup> Die finanzstarken Grossgemeinden Vaduz und Schaan wehren sich auch dagegen, dass der Hälfteanteil der Gemeinden an der Kapital- und Ertragssteuer auf ein Drittel gekürzt wird, wie es im Zug der Neuregelung des Finanzausgleichs erwogen wurde (siehe Punkt 4.6.2.3).

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

*Tabelle 4.29: Diskretionäre Änderungen der Schlüssel im vertikalen Finanzausgleich*

	Finanzausgleichsabgaben: Aufteilung im Verhältnis		Grundstückgewinnsteuer: Aufteilung im Verhältnis		Kapital- und Ertragssteuern: Aufteilung im Verhältnis	
	Land	Gemeinden	Land	Gemeinden	Land	Gemeinden
1980	74	26	33.3	66.67	33.3	66.67
1981	75	25	33.3	66.67	33.3	66.67
1982	75	25	33.3	66.67	33.3	66.67
1983	75	25	33.3	66.67	33.3	66.67
1984	75	25	33.3	66.67	33.3	66.67
1985	77	23	33.3	66.67	33.3	66.67
1986	79	21	33.3	66.67	33.3	66.67
1987	80	20	33.3	66.67	33.3	66.67
1988	81	19	33.3	66.67	33.3	66.67
1989	83	17	33.3	66.67	33.3	66.67
1990	85	15	33.3	66.67	33.3	66.67
1991	85	15	33.3	66.67	33.3	66.67
1992	85	15	33.3	66.67	33.3	66.67
1993	85	15	33.3	66.67	33.3	66.67
1994	86	14	33.3	66.67	50*	50*
1995	86	14	33.3	66.67	50*	50*

\* Das Sechstel der Kapital- und Ertragssteuer fließt den Gemeinden in Form von Finanzausgleichsmitteln zu.

*4.6.3.1.3 Probleme des vertikalen Finanzausgleichs*

Die Landesebene hat ihre starke Stellung als Gesetzgeber auch tatsächlich genutzt, um den vertikalen Finanzausgleich zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Diese Entwicklung wäre zu rechtfertigen, wenn sich der relative Aufgabenumfang zu Lasten des Landes verändert hätte und sich dies auch in einer höheren Nettobelastung des Landes niederschlägt. In diesem Zusammenhang sei auf die Diskussion in Punkt 4.6.3.1.1 verwiesen.

Natürlich lassen die unterschiedliche Dynamik der Steuern und die diskretionären Veränderungen des vertikalen Finanzausgleichs den darauf aufbauenden horizontalen Finanzausgleich nicht unberührt. Durch die Kürzung des Gemeindeanteils an den Finanzausgleichsabgaben von 26 auf 14 Prozent hat sich auch das Volumen reduziert, das im horizontalen Finanzausgleich für die Zuteilung nach dem Bedarfsprinzip (An-

## *Ökonomische Wirkungsanalyse*

hebung der Gemeinden auf ein Mindestniveau, Abgeltung spezifischer Finanzbedarfe) zur Verfügung steht (siehe nächster Punkt).

Die Steuerautonomie der Gemeinden unterliegt einer tendenziellen Aushöhlung. Eine stärkere lokale Bindung des Steueraufkommens mag auch deshalb in Misskredit gekommen sein, weil sie zu grossen Divergenzen in der Finanzmittelausstattung der Gemeinden führt. Dies gilt besonders für die Kapital- und Ertragssteuer, die aufgrund des sich dynamisch entwickelnden Finanzdienstleistungssektors vor allem der Gemeinde Vaduz (mit deutlichen Abstrichen auch Schaan) zufliesst.<sup>286</sup> Mit jeder Kürzung des Gemeindeanteils an der Kapital- und Ertragssteuer wird jedoch die Steuerautonomie der Gemeinden insgesamt eingeschränkt.

Ein Ausweg könnte darin bestehen, die Gemeindeanteile an der Kapital- und Ertragssteuer an einen anderen Indikator zu binden (lokale Beschäftigte, lokale Lohnsumme etc.), der zu geringeren Unterschieden zwischen den Gemeinden führt. Im Gegenzug könnte der Gemeindeanteil an der Kapital- und Ertragssteuer wieder erhöht werden, womit die Bindung des lokalen Steueraufkommens an die für die Wirtschaftstätigkeit notwendigen kommunalen Ausgaben gestärkt wird.

### *4.6.3.2 Distribution und horizontaler Finanzausgleich*

#### *4.6.3.2.1 Ziele und Formen des horizontalen Finanzausgleichs*

Mit dem horizontalen Finanzausgleich wird zum einen versucht, die bei der vertikalen Verteilung der Steuern und übrigen Einnahmen in der Regel noch verbleibenden Unterschiede (bis zu einem bestimmten Grad) auszugleichen. Im Vordergrund steht also in diesem Fall das Distributionsziel: Die regionalen Unterschiede sollen verringert werden.

Dieses Distributionsziel des horizontalen Finanzausgleichs wird allerdings durch die Berücksichtigung einer zusätzlichen Dimension komplexer: Eigentlich müsste ein Bezug zur Aufgaben- und Ausgabenbelastung einer Gebietskörperschaft hergestellt werden. Diese differieren naturgemäss zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene.

<sup>286</sup> Mithin gibt es eine breite Koalition, die die Landesebene und die Mehrheit der Gemeinden umfasst, welche der Gemeinde Vaduz diese Einnahmenquelle streitig machen wollen.

### *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

Demnach wäre der *Finanzbedarf* einer Gebietskörperschaft mit deren *Finanzkraft* (tatsächliche oder potentielle eigene Steuereinnahmen) in Beziehung zu setzen. Da jedoch die *Festlegung des Finanzbedarfs*, der sich auf Ausgaben bezieht, ein *äusserst schwieriges* Unterfangen darstellt, fehlt eine allseits anerkannte Basis für den horizontalen Finanzausgleich.

In der Praxis wird mit dem horizontalen Finanzausgleich angestrebt, die Gebietskörperschaften mit geringen eigenen (Steuer-)Einnahmen auf ein Mindestniveau anzuheben. Darüber hinaus finden sich in bestehenden Finanzausgleichssystemen Regelungen, die auf einzelne Komponenten des Finanzbedarfs Bezug nehmen. In Österreich werden etwa Gemeinden, die Theater betreiben oder auf deren Gebiet ÖBB-Betriebsgelände liegen, aus eigens reservierten "Töpfen" zusätzlich mit Finanzausgleichsmitteln versorgt.

#### *4.6.3.2.2 Zur Wirkung einzelner Elemente des horizontalen Finanzausgleichs*

Im folgenden sollen die einzelnen Verteilungsschritte, die im liechtensteinischen Finanzausgleich zur Anwendung kommen, auf ihre Wirkung auf die Endverteilung untersucht werden.

##### *4.6.3.2.2.1 Lokales Aufkommen*

Bevor die Finanzausgleichsabgaben (ungebundene Finanzzuweisungen in der Liechtensteiner Diktion) auf die Gemeinden verteilt werden, wird das gemeindeweise Aufkommen der Gemeindeanteile an der Grundstücksgewinnsteuer beziehungsweise Kapital- und Ertragssteuer<sup>287</sup> und das gemeindeweise Aufkommen aus der Vermögens- und Erwerbssteuer<sup>288</sup> erhoben und als Ausgangsposition (Bemessungsgrundlage) herangezogen.<sup>289</sup>

<sup>287</sup> die als Einzelverbundsteuern mit dem Land geteilt werden (siehe oben)

<sup>288</sup> Auf die Vermögens- und Erwerbssteuer können die Gemeinden einen Zuschlag erheben (siehe oben).

<sup>289</sup> Bei der Vermögens- und Erwerbssteuer wird (für das Finanzausgleichsverfahren) bei jenen Gemeinden, die nicht einen Mindesthebesatz (200 Prozent) ansetzen, das tatsächliche Steueraufkommen durch das potentielle ersetzt. Dies erscheint gerechtfertigt, da sonst eine Gemeinde, die ihre Steuerkraft nicht ausnutzt, als zu arm erscheint und womöglich auf Kosten der anderen aus dem Finanzausgleich zu viele Mittel erhält (siehe Zimmermann/Henke 1994, S. 192 ff.).

## Ökonomische Wirkungsanalyse

**Tabelle 4.30:** Relative Steuereinnahmen der Gemeinden nach dem horizontalen Finanzausgleich

Jahr	Balzers	Triesen	Triesenberg	Vaduz	Schaan	Planken	Eschen	Mauren	Gamprin	Schellenberg	Ruggell	Total
1980	86	86	96	128	109	220	86	86	92	99	86	100
1981	85	85	94	130	111	145	85	85	94	96	85	100
1982	86	86	96	127	109	164	86	86	96	99	86	100
1983	86	86	95	141	97	164	86	86	94	98	86	100
1984	85	85	94	146	94	189	85	85	90	96	85	100
1985	81	81	94	160	92	168	81	81	85	101	83	100
1986	82	82	97	145	102	165	82	82	86	104	84	100
1987	82	82	110	140	96	223	82	83	91	117	87	100
1988	82	82	103	133	111	193	82	82	88	107	85	100
1989	81	81	98	147	103	172	82	82	92	101	84	100
1990	81	81	92	136	122	164	81	82	84	93	83	100
1991	81	82	103	130	105	201	82	83	108	127	98	100
1992	81	81	105	135	100	206	82	83	109	130	99	100
1993	82	82	108	127	101	219	83	84	111	135	101	100
1994	79	79	101	149	102	172	80	81	99	114	93	100
1995	78	77	114	142	100	240	79	78	104	130	93	100
1995*	79	75	105	142	100	215	80	82	109	137	99	100
1995*	80	73	107	140	98	221	81	83	111	140	101	100

\* Modellrechnungen nach dem neuen Finanzausgleich mit 16.5 bzw. 17.5 Prozent Anteil der Gemeinden an den Finanzausgleichsabgaben.

Die Zuteilung des Steuerertrages dieser drei Steuern würde also für alle untersuchten Jahre (seit 1980) zu einer sehr ungleichen Verteilung auf die Gemeinden führen. Mit der Zuordnung der ungebundenen Finanzzuweisungen, die aus dem Gesamtverbundsystem stammen, wird dieser ungleichen Verteilung entgegengewirkt.

Im Endergebnis schlägt sich das ungleiche Aufkommen bei den drei ersten Steuern (Vermögens- und Erwerbssteuer, Grundstückgewinnsteuer, Kapital- und Ertragssteuer) nur dann nieder, wenn die jeweilige Gemeinde bei einem späteren Verteilungsschritt über dem sogenannten Landesmittel (Durchschnitt pro Einwohner) zu liegen kommt, auf den sowieso alle Gemeinden angehoben werden. *Dieser das Landesmittel übersteigende Betrag an lokalem Steueraufkommen (die Spitze) schlägt dann auf das Endergebnis durch. Dies trifft für alle Jahre auf Vaduz und*

*Schaan zu. Für die anderen Gemeinden spielt das lokale Aufkommen für das Endergebnis keine Rolle: Das lokale Aufkommen wird durch weitere egalisierende Verteilungsmechanismen eingeebnet.*

Tabelle 4.30 gewährt einen Überblick über die relativen Ergebnisse des Finanzausgleichs in den letzten 15 Jahren. Danach kann Vaduz zwischen 127 und 160 Prozent des Landesdurchschnitts nach dem Finanzausgleich an Steuermitteln einnehmen (siehe Spalte Vaduz), Schaan zwischen 92 und 122 Prozent (siehe Spalte Schaan).<sup>290</sup>

#### 4.6.3.2.2 Aliquote Zuteilung

In allen Jahren (1980 bis 1995) wird ein Teil der Steuereinnahmen des Gesamtverbundsystems aliquot zugeteilt, das heisst, alle Gemeinden erhalten den gleichen Absolutbetrag. *Dieses Zuteilungskriterium bevorzugt* – gemessen an den Einnahmen pro Einwohner – *die Kleingemeinden*. Planken erhält also nach diesem Kriterium das 12fache pro Einwohner dessen, was Balzers oder Mauren zusteht.

*Auf das Endergebnis bezogen, wird mit dieser Regelung Planken weit über den Durchschnitt gehoben. Die anderen Kleingemeinden können nur in geringem Mass beziehungsweise phasenweise (siehe unten) von dieser Regelung profitieren.*

Von 1980 bis 1990 wurden 30 Prozent der FA-Abgaben vorweg aliquot verteilt (siehe Tabelle 4.31). Dadurch wurde jeweils Planken weit über den Durchschnitt hinausgehoben.<sup>291</sup> Schellenberg als zweitkleinste Gemeinde konnte von dieser Zuteilung in diesem Zeitraum nicht profitieren, da die eigenen Steuereinnahmen jeweils zu gering waren, um beim nächsten Verteilungsschritt über dem Landesmittel zu liegen, auf den alle Gemeinden sowieso angehoben wurden. Gamprin als drittkleinste Gemeinde kam aufgrund dieser Regelung in den Jahren 1980 bis 1984, 1987 und 1989 über das Landesmittel und "rettete" den Differenzbetrag in das Endergebnis: Um diesen Betrag lag Gamprin letztlich über den Gemeinden mit den niedrigsten Einnahmen pro Einwohner (siehe Spalte Gamprin in Tabelle 4.30).

<sup>290</sup> Die Ergebnisse der anderen Gemeinden werden nicht durch das lokal zugerechnete Steueraufkommen bestimmt.

<sup>291</sup> Für die hohen Werte von Planken zeichnet neben dieser aliquoten Zuteilung auch der dritte Verteilungsschritt verantwortlich (siehe unter Punkt 4.6.3.2.2.4).

## Ökonomische Wirkungsanalyse

**Table 4.31:** Aufteilung der FA-Abgaben auf verschiedene Verteilungsschritte

	Aliquote Zuteilung	Anhebung Landesmittel	Berg- gemeinden	Anhebung Landesmittel 2	Rest (ab 1991: Verschuldung)
1980	30.0 %	35.0 %	3.8 %		31.2 %
1981	30.0 %	39.6 %	3.5 %		26.9 %
1982	30.0 %	35.6 %	3.8 %		30.6 %
1983	30.0 %	37.3 %	3.6 %		29.1 %
1984	30.0 %	39.8 %	3.3 %		26.9 %
1985	30.0 %	49.7 %	4.4 %		15.9 %
1986	30.0 %	47.6 %	5.4 %		17.0 %
1987	30.0 %	37.8 %	8.0 %		24.2 %
1988	30.0 %	44.0 %	6.8 %		19.2 %
1989	30.0 %	49.5 %	5.7 %		14.8 %
1990	30.0 %	57.2 %	3.8 %		9.0 %
1991	23.0 %	54.0 %	7.7 %	8.6 %	6.2 %
1992	24.0 %	52.0 %	8.0 %	9.6 %	6.4 %
1993	25.5 %	49.1 %	8.5 %	10.2 %	6.8 %
1994	18.5 %	62.9 %	6.2 %	7.4 %	5.0 %
1995	24.3 %	49.4 %	9.3 %	3.0 %	14.0 %

Von 1991 bis 1994 erfolgte die aliquote Zuteilung im zweiten Verteilungsschritt<sup>292</sup>. Diese Regelung bevorzugt – wie bereits ausgeführt – die Kleingemeinden. Insbesondere Planken wird dadurch weit über den Landesdurchschnitt “katapultiert”. Aber auch Schellenberg, Gamprin und Ruggell (in abnehmendem Mass) profitierten in jener Zeit von der Regelung.

### 4.6.3.2.2.3 Anhebung auf den Landesdurchschnitt

In allen Jahren (1980 bis 1995) enthält das Finanzausgleichsverfahren ein oder zwei Verteilungsschritte, in denen alle Gemeinden, die unter einem zuvor berechneten Landesmittel (pro Einwohner) liegen, auf dieses angehoben werden. *Dieser Schritt führt – bezogen auf das Endergebnis – dazu, dass letztlich alle Gemeinden eine Mindestausstattung mit Finanzausgleichsmitteln erhalten.*

<sup>292</sup> Die Hälfte des nach dem ersten Schritt verbleibenden Betrages wurde dafür verwendet.

### *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

Die Anhebung bewirkte für die Endverteilung in den Jahren 1980 bis 1984, dass die Gemeinden mindestens 85 Prozent des Landesdurchschnitts erreichten (siehe Tabelle 4.30), in den Jahren 1985 bis 1990 erreichten die Gemeinden mindestens 81 Prozent des Endverteilungsdurchschnitts. Zuletzt sank dieser Mindestsatz auf 77 Prozent im Jahr 1995.

*In der gesamten Periode wurden durch die praktizierte Regelung die Gemeinden Balzers, Triesen, Eschen und Mauren auf dieses Minimum (mit kleinen Abweichungen nach oben) angehoben, von 1980 bis 1990 war die Regelung auch für Ruggell bestimmend (siehe Tabelle 4.30).*

Wieviel musste für den beschriebenen Verteilungsschritt in den einzelnen Jahren aufgewendet werden? Tabelle 4.31 weist aus, dass von 1980 bis 1984 der Anteil an der Finanzausgleichsmasse zwischen 35 und 40 Prozent pendelte. Der Anstieg in den weiteren Jahren (bis 1990) liegt darin begründet, dass das lokale Steueraufkommen immer ungleicher verteilt war und deswegen der Anhebungsbedarf auf das Landesmittel entsprechend zunahm. Das gleiche gilt für die Periode von 1991 bis 1994 (von einem neuen Niveau aus).<sup>293</sup>

#### 4.6.3.2.2.4 Alimentation der Berggemeinden

Traditionell werden im liechtensteinischen Finanzausgleich die Berggemeinden (Triesenberg, Schellenberg und Planken) bevorzugt behandelt. Dies kann als Element eines finanzbedarfsorientierten Finanzausgleichs interpretiert werden. Ob der Finanzbedarf einer Gemeinde aufgrund ihrer Berglage tatsächlich in diesem Ausmass, wie es durch den Finanzausgleich berücksichtigt wird, differiert, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden.

Die Alimentation Berggemeinden wird wiederum in zwei Teilen ausgeschüttet: Ein Teil wird nach Einwohnern verteilt, der Rest aliquot. *Je höher der aliquot zu verteilende Anteil bemessen ist, in desto höherem Ausmass wird die Kleingemeinde Planken bevorzugt, je mehr nach Einwohnern verteilt wird, desto mehr erhält Triesenberg.*

Das Aufteilungsverhältnis zwischen einwohnerbezogener und aliquoter Zuteilung wurde immer wieder verändert. Von 1980 bis 1984 wurde ein Fünftel aliquot auf die drei Gemeinden Triesenberg, Planken

<sup>293</sup> Dies führte in der Folge jedoch dazu, dass der Spielraum für die weiteren Verteilungsschritte sukzessive eingeengt wurde.

## Ökonomische Wirkungsanalyse

und Schellenberg ausgeschüttet, die restlichen vier Fünftel wurden nach Einwohnern zugeteilt. Von 1985 bis 1990 wurde nur mehr ein Neuntel aliquot zugeteilt, der Rest nach Einwohnern. Von 1991 bis 1994 wurden wiederum ein Drittel aliquot und die restlichen zwei Drittel nach Einwohnern verteilt.

Wie schlägt sich dieser Verteilungsschritt im Endergebnis nieder? *Auf die Finanzausstattung pro Einwohner bezogen erhält die Kleingemeinde Planken (aus der Kombination von aliquoter Zuteilung [siehe oben] und Alimentation Berggemeinden) am meisten.* Der Index des Endergebnisses erreichte Werte von 164 bis 240 (des Landesdurchschnitts, siehe Tabelle 4.30). *Triesenberg wird durch die Alimentation Berggemeinden vom Minimum in etwa auf den Landesdurchschnitt angehoben:* Der Index der Gemeinde Triesenberg schwankt zwischen 92 und 114. *Für die Gemeinde Schellenberg bedeutet der Verteilungsschritt eine Besserstellung um etwa 20 Prozentpunkte* (siehe Tabelle 4.30).

Welcher Anteil der Finanzausgleichsmasse wird für diese Position verwendet? Der Anteil schwankt zwischen 3.5 und 8.5 Prozent (siehe Tabelle 4.31). Da tendenziell immer mehr für die Anhebung auf das Landesmittel aufgewendet werden musste, wurde immer wieder durch Veränderung der Schlüssel gegengesteuert, um die Alimentation Berggemeinden entsprechend auszustatten.

### 4.6.3.2.2.5 Zuteilung an verschuldete Gemeinden

Im letzten Verteilungsschritt werden die verbliebenen FA-Abgaben zugeteilt. Dies erfolgte von 1980 bis 1990 auf alle Gemeinden.<sup>294</sup> Jede aliquote Zuteilung bevorzugt wiederum die Kleingemeinden, jede nach Einwohnern bemessene Zuteilung führt zu einer gleichmässigen Anhebung der Finanzausstattung. Da für die Restverteilung immer weniger FA-Abgaben zur Verfügung standen, wirkte sich diese mit sukzessive geringerem Gewicht auf die Endverteilung aus.

*Seit 1991 wird der verbleibende Rest jenen Gemeinden zugestanden, die verschuldet sind. Ob das Kriterium Verschuldung als Finanzbedarfsindikator interpretiert werden kann, mag dahingestellt bleiben.*<sup>295</sup>

<sup>294</sup> Von 1980 bis 1984 wurde nach Einwohnern verteilt, 1985 und 1986 wurden ein Drittel aliquot zugeteilt, zwei Drittel nach Einwohnern, ab 1987 wurde eine Hälfte aliquot, die andere nach Einwohnern verteilt.

<sup>295</sup> Auf die Gefahr von *moral hazard* muss an dieser Stelle allerdings hingewiesen werden.

### *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

Jedenfalls teilen sich die Gemeinden Triesenberg, Planken, Gamprin, Schellenberg und Ruggell diesen Restbetrag.<sup>296</sup>

#### 4.6.3.2.2.6 Die Wirkung des Finanzausgleichs auf die einzelnen Gemeinden

Mit der Zuteilung der FA-Abgaben wurden die finanzschwachen Gemeinden auf ein Mindestniveau angehoben. Balzers, Triesen, Eschen, Mauren und Ruggell bilden diese Gruppe. Gamprin konnte sich in den achtziger Jahren durch aliquote Zuteilungen, kombiniert mit einem relativ hohen Aufkommen aus den nach dem Aufkommensprinzip zugerechneten Steuern, geringfügig, in den neunziger Jahren stärker vom Mindestniveau abheben.

Durch die Alimentation Berggemeinden wurden Triesenberg und Schellenberg in etwa auf den Landesdurchschnitt angehoben; Planken erreichte durch die Alimentation Berggemeinden und diverse aliquote Zuteilungen die weitaus höchsten Werte pro Einwohner.

Für Vaduz und Schaan schlug das hohe Aufkommen aus den nach dem Aufkommensprinzip zugerechneten Steuern auf das Endergebnis durch, allerdings erreichte Schaan überraschenderweise nicht in allen Jahren den Landesdurchschnitt.

#### 4.6.3.2.3 Mangelnde Robustheit des Systems

In den bisherigen Ausführungen wurde schon angedeutet, dass die Schlüssel und Detailregelungen des Finanzausgleichs fast jedes Jahr eine Revidierung erfahren haben. Wodurch wurden diese ständigen Änderungen ausgelöst?

Ein Grund liegt darin, dass bis 1995 daran festgehalten wurde, alle Gemeinden (an einer bestimmten Stufe des Verfahrens) zumindest auf das Landesmittel anzuheben. Welcher Anteil der Finanzausgleichsmasse dafür verwendet werden muss, hängt von der Disparität des lokalen Steueraufkommens ab: Je ungleicher das lokale Steueraufkommen verteilt ist, desto mehr muss aufgewendet werden. Gleichzeitig blieb die Finanzausgleichsmasse als solche tendenziell konstant, weil das Land sukzessive den Gemeindeanteil am Finanzausgleich kürzte.

<sup>296</sup> Die Aufteilung erfolgte 1991 zur Hälfte aliquot, zur Hälfte nach Einwohnern, 1992 wurde der Betrag aliquot zuteilt, 1993 nach Einwohnern.

## Ökonomische Wirkungsanalyse

Jedenfalls blieben immer geringere Anteile der Finanzausgleichsmasse für die weiteren Verteilungsschritte übrig, von deren Wirkung jedoch die Position einzelner Gemeinden abhängt. Diese übten dementsprechend politischen Druck aus, um über Revisionen des Systems das Ergebnis zu ihren Gunsten zu wenden.

Am massivsten geriet das Verteilungsverfahren im Jahr 1994 unter Beschuss. Durch die äusserst dynamische Entwicklung der Kapital- und Ertragssteuer in Vaduz (und Schaan) schnellte das Landesmittel 1 um 450 CHF pro Einwohner gegenüber 1993 in die Höhe. Damit wurden im ersten Verteilungsschritt bereits 63 Prozent der Finanzausgleichsmittel benötigt, um alle Gemeinden auf dieses erhöhte Landesmittel anzuheben.

Für die weiteren Verteilungsschritte blieb dementsprechend weniger Spielraum übrig. Insbesondere Planken, das auf die Alimentation Berggemeinden angewiesen ist, und Gamprin, das aus dem "Verschuldungstopf" Mittel erhält, empfangen 1994 absolut weniger Finanzausgleichsmittel als im Jahr 1993 (siehe Indices in Tabelle 4.30). Die daraus entstandene Gerechtigkeitsdiskussion führte in der Folge dazu, dass für 1995<sup>297</sup> eine Übergangsregelung entworfen und nunmehr für die kommenden Jahre (ab 1996) eine Reform verabschiedet wurde.

Der *Entwurf einer Neuregelung* (ab 1996) orientiert sich am bisherigen System.<sup>298</sup> Die Neuerung im horizontalen Finanzausgleich besteht vor allem darin, dass *fixe Anteile für die einzelnen Verteilungsstufen* vorgesehen sind. Demnach sollen 50 Prozent der Finanzausgleichsmittel für die Anhebung auf das Landesmittel verwendet werden (auch wenn dies unter Umständen nicht erreicht wird). 27,5 Prozent sollen aliquot unter den anspruchsberechtigten Gemeinden verteilt werden, 7,5 Prozent an die Berggemeinden, fünf Prozent an die verschuldeten Gemeinden. Der Rest von zehn Prozent wird nach Einwohnern den anspruchsberechtigten Gemeinden zugewiesen.

<sup>297</sup> Um ähnliche Entwicklungen wie 1994, die durch die starre Automatik der Bestimmungen bedingt waren, ausgleichen zu können, wurden für das Jahr 1995 *drei Prozent der verfügbaren Mittel vorweg einem Sondertopf* zugewiesen. Aus diesem sollten allfällige unerwünschte Entwicklungen behoben werden.

<sup>298</sup> Im vertikalen Finanzausgleich wandert ein Sechstel der Kapital- und Ertragssteuer, das bisher ungeteilt den Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs wieder zufloss, nunmehr an das Land. Im Gegenzug wird der Anteil der Gemeinden, den sie von den Finanzausgleichsabgaben erhalten, von 15 Prozent auf 17,5 Prozent erhöht (Art. 2 Abs. 1 FAG). Durch diese Umstellung profitiert der Landeshaushalt stärker von der dynamischen Entwicklung der Kapital- und Ertragssteuer.

## *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

*Mit diesen fixierten Anteilen wird ein robusterer Finanzausgleich angestrebt:* Grössere Sprünge in der Zuteilung an einzelne Gemeinden sollen vermieden werden.

Jedoch musste in den Entwurf bereits eine zusätzliche Bestimmung aufgenommen werden, eine Lex Gamprin (Art. 4 Abs. 2 FinzuwG): Da abzusehen ist, dass mit der Errichtung des Verwaltungsgebäudes der LGT-BiL in Bendern das Steueraufkommen der Gemeinde Gamprin über den Landesdurchschnitt zu liegen kommt, wäre Gamprin aus dem weiteren Finanzausgleich ausgeschlossen. Gamprin würde also – ähnlich wie Triesen 1995 – schlechter gestellt sein als ohne die LGT-BiL. Die Gemeinde Gamprin – mit ihrer beträchtlichen Verschuldung argumentierend – erreichte, dass sie dennoch an der aliquoten Zuteilung im zweiten Verteilungsschritt und an der Zuteilung des Restes teilnimmt.

Die Gemeinde Triesen stellte im Vernehmlassungsverfahren des Gesetzes überraschenderweise keinen Antrag auf Korrektur des Verfahrens. Triesen wird, wenn es mit den eigenen Steuereinnahmen weiterhin über dem Landesmittel zu liegen kommt, relativ am wenigsten Steuermittel erhalten (Index 75 beziehungsweise 73, siehe letzte Zeilen in Tabelle 4.30).<sup>299</sup>

### *4.6.3.2.4 Einschätzung des horizontalen Finanzausgleichs*

Üblicherweise kombiniert der horizontale Finanzausgleich das Aufkommensprinzip mit dem Bedarfsprinzip:

Nach dem *Aufkommensprinzip* soll dem örtlich unterschiedlichen Steueraufkommen Rechnung getragen werden. Gemeinden, die ein höheres Steueraufkommen "erwirtschaften", sollen dies letztlich (nach dem Finanzausgleich) durch eine bessere Ausstattung mit Finanzmitteln honoriert bekommen. Wenn der *liechtensteinische Finanzausgleich* an diesem Standard gemessen wird, so ergeben sich bezüglich des *Aufkommensprinzips* ernüchternde Schlussfolgerungen:

- Erst wenn eine Gemeinde ein Steueraufkommen erzielt, das weit über dem Landesdurchschnitt liegt (jenseits von Index 143), so wirkt sich dies letztendlich in einer überdurchschnittlichen Finanzmittelausstattung aus.

<sup>299</sup> Weitere relative Verlierer der Umstellung auf das neue Verfahren sind neben Triesen Triesenberg und Planken, wobei Planken jedoch immer noch grosszügig ausgestattet wird (siehe Tabelle 4.30). Relativ besser ausgestattet werden nach dem neuen System die Unterländer Gemeinden und Balzers.

## Ökonomische Wirkungsanalyse

- Wenn eine Gemeinde andererseits unter dem Landesdurchschnitt liegt, so spielt das Niveau der eigenen Steuereinnahmen keine Rolle mehr. In diesem Bereich (unter dem Landesdurchschnitt) werden also Bemühungen der Gemeinden, Unternehmen zu attrahieren, über den Finanzausgleich *nicht* belohnt.
- Erhält eine Gemeinde Steuereinnahmen im Bereich von 100 bis 143 Prozent des Landesdurchschnitts, so ist ihre Endausstattung schlechter als der Landesdurchschnitt, weil sie aus dem weiteren Finanzausgleich ausgeschlossen wird. Die Gemeinden werden also dafür bestraft, dass sie durch zusätzliche Anstrengungen über den Landesdurchschnitt "rutschen".

Wenn eine relevante Nebenbedingung des horizontalen Finanzausgleichs darin bestehen soll, die Eigeninitiative der Gebietskörperschaften zur Hebung ihrer Finanzkraft nicht zu unterminieren (siehe Zimmermann/Henke 1994, S. 192 ff.), so wird diese Nebenbedingung durch die derzeit in Liechtenstein geltende Regelung massiv verletzt: Eine Gemeinde, die zu Beginn des Finanzausgleichsverfahrens über dem Landesdurchschnitt (Landesmittel) zu liegen kommt, wird automatisch aus allen nachfolgenden Verteilungsschritten ausgeschlossen. Dies trifft besonders jene Gemeinden hart, die das Landesmittel nur geringfügig übertreffen und deshalb weitaus besser gefahren wären, wenn sie weniger lokal zurechenbares Steueraufkommen zugelassen hätten.

Was das *Bedarfsprinzip* betrifft, so wird üblicherweise, um eine Grundausrüstung (Minimum) mit Steuerertragsanteilen zu gewährleisten, ein beträchtlicher Teil der Finanzausgleichsmittel anhand des *Bedarfsindikators Volkszahl* zugewiesen. Darüber hinaus werden meist noch kleinere Anteile an Steuerertragsanteilen reserviert, die gemäss dem Bedarfsprinzip spezifisch unterschiedliche Finanzbedarfe untergeordneter Gebietskörperschaften ausgleichen sollen (Indikatoren: Strassenkilometer, zentralörtliche Einrichtungen etc.).

In Liechtenstein spielt der in vielen Ländern zentrale Bedarfsindikator Einwohnerzahl vermeintlich keine grosse Rolle. Allerdings ist mit jeder Anhebung der Gemeinden auf ein Landesmittel, das ja auf Einwohner bezogen wird, implizit eine auf Einwohner bezogene Minimalausstattung mit Finanzausgleichsmitteln verbunden. Je nachdem, an welcher Stelle im Finanzausgleichsverfahren dieser Verteilungsschritt vorgenommen wird, schlägt sich diese Mindestausstattung im Endergebnis nieder. Somit dominiert auch in Liechtenstein indirekt der Bedarfsindikator Einwohnerzahl.

### *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

In Österreich und Deutschland findet im horizontalen Finanzausgleich nicht nur die reine Volkszahl Verwendung, sondern auch eine "veredelte" Volkszahl, der sogenannte abgestufte Bevölkerungsschlüssel. Mit diesem Schlüssel werden etwa in Österreich die Einwohner einer bevölkerungsreichen Gemeinde mit einem höheren Vervielfacher "veredelt" (zum Beispiel  $2\frac{1}{2}$ ) als die Einwohner von Kleingemeinden ( $1\frac{1}{2}$ ). Begründet wird diese Bevorzugung von grösseren Gemeinden mit dem erhöhten Finanzbedarf, der durch die Ballung der Bevölkerung entstehen soll (Brecht'sches Gesetz).

Im Fürstentum Liechtenstein gibt es natürlich keine Städte. Im Gegenteil überrascht es, dass im horizontalen Finanzausgleich in Form der aliquoten Zuteilung (jede Gemeinde erhält den gleichen Absolutbetrag) ein Element eingebaut ist, das die *Kleingemeinden* bevorzugt, indem sie höhere Steuerertragsanteile pro Einwohner zugeteilt bekommen. Da die Wirkung dieser Zuteilung durch andere Verteilungsvorgänge verwischt wird, hat diese Bestimmung lediglich für die Gemeinde Planken (als weitaus kleinste Gemeinde) Bedeutung. Planken wird weit über den Landesdurchschnitt gehoben und verfügt regelmässig etwa über das Zweieinhalbfache an Steuerertragsanteilen (pro Einwohner) dessen, was die schlechtestgestellten Gemeinden erhalten. Insofern ist eine solche aliquote Zuteilung, die Kleinstgemeinden bevorzugt, als beachtenswert herauszustreichen.

Traditionell findet in Liechtenstein ein spezifischer *Finanzbedarfsindikator* Verwendung: die *Berglage* einer Gemeinde. Ob damit überdurchschnittliche Ausgabennotwendigkeiten dieser Gemeinden abgedeckt werden sollen, oder ob die drei schon genannten Gemeinden traditionell finanzschwach waren und deshalb unter der Bezeichnung Berggemeinde eine gesonderte Zuweisung erhielten, bleibt dahingestellt. Jedenfalls bildet diese Position offensichtlich eine (politisch) unverrückbare Komponente des Finanzausgleichsverfahrens.

Seit 1991 wird ein Anteil an den Finanzausgleichsmitteln, der zwischen fünf und sieben Prozent schwankt<sup>300</sup>, unter den *verschuldeten Gemeinden* ausgeschüttet. Dazu ist zu sagen, dass der Schuldendienst (Tilgungen und Zinsen) natürlich einen zusätzlichen Finanzbedarf bedingt. Aus allgemeineren Überlegungen heraus erscheint es allerdings unge-

<sup>300</sup> Die Ausnahme bildet das Jahr 1995 (Sonderregelung): In diesem Jahr wurden 14 Prozent auf die verschuldeten Gemeinden verteilt.

## Ökonomische Wirkungsanalyse

rechtfertigt, Gemeinden, die sich in der Vergangenheit (womöglich mutwillig) verschuldet haben, bevorzugt zu behandeln (auszukaufen).

Insgesamt geraten die *bedarfsorientierten* Mechanismen des Finanzausgleichs (insbesondere die Mindestausstattung) aus zwei Richtungen unter Druck. Einerseits erweitert sich die Kluft zwischen reichen und armen Gemeinden zusehends, wodurch das Anhebungserfordernis steigt, um interkommunale Gerechtigkeit zu erreichen. Andererseits greift das Land diskretionär in den (vertikalen) Finanzausgleich ein und verkleinert die Finanzausgleichsmasse zu seinen Gunsten. *Das zunehmend ungleiche interkommunale Steueraufkommen würde also ein grösseres Finanzausgleichsvolumen erfordern. Letzteres wird jedoch gleichzeitig seitens der Landesebene knapp gehalten.*

### 4.6.3.2.5 Reformperspektiven

Die kleinstaatlichen (intimen) Verhältnisse in Liechtenstein liessen es in der Vergangenheit zu, dass bei Auftreten unerwünschter Entwicklungen diskretionär in den Finanzausgleich eingegriffen wurde. Dies geschah mitunter *ex post* (nach Vorliegen des Ergebnisses), wie es etwa die Übergangsregelung für das Jahr 1995 zeigt. Solche Verhandlungen wären in einem grösseren Staatengebilde nicht denkbar. Ob der Finanzausgleich durch die Neuregelung eine grössere Stabilität aufweist und daher auf höhere Akzeptanz stösst, wird die Zukunft weisen. Eine kritische Grenze besteht in Form des Landesmittels, bei dessen Überschreiten weitreichende Folgen (Minderzuteilung) für die betreffende Gemeinde eintreten.

Eine grössere Reform des horizontalen Finanzausgleichs sollte unseres Erachtens das *Aufkommensprinzip* über den gesamten Bereich zur Geltung bringen. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass die Gemeinden die Spitzen des eigenen Steueraufkommens<sup>301</sup>, die über das Niveau der Gemeinde mit dem geringsten Steueraufkommen hinausgehen, (zum Teil) behalten dürfen. Damit wäre *für alle Gemeinden* ein Anreiz gegeben, eigene Steuerquellen zu erschliessen beziehungsweise zu pflegen.

Bezüglich des *Bedarfsprinzips* sollte ein erheblicher Anteil der Finanzausgleichsabgaben nach der Bevölkerungszahl ausgerichtet werden.

<sup>301</sup> Gemeint sind die Vermögens- und Erwerbssteuer, die Grundstückgewinnsteuer und die Kapital- und Ertragssteuer.

Zusätzlich können weitere Sonderbedarfe wie bisher in Form eigener Positionen alimentiert werden. Die Gemeinden sollten darauf drängen, das *Ausmass und das Wachstum der Finanzausgleichsmasse institutionell stärker abzusichern*. Art. 2 FinzuwG stellt dem Land – auch in der neuen Regelung – einen “Freibrief” aus, der in der Folge zu Lasten jener Gemeinden, die auf die Zuteilungen des Finanzausgleichs angewiesen sind, ausgenützt werden kann.

#### *4.6.3.3 Anreiz- beziehungsweise Mitnahmeeffekte der zweckgebundenen Finanzzuweisungen – Exkurs*

Die ökonomische Föderalismustheorie hat verschiedene Finanzzuweisungssysteme auf ihre Anreizwirkungen hin untersucht. Dabei wird davon ausgegangen, dass die übergeordnete Gebietskörperschaft mit gegebenem Subventionsvolumen ein möglichst grosses Investitionsvolumen auslösen möchte. Die Zahlungen sollten also so ausgerichtet werden, dass die *Anreizeffekte* für die nachgeordneten Gebietskörperschaften möglichst gross und die *Mitnahmeeffekte* (die Gemeinde hätte die Investition auch ohne Subvention getätigt) möglichst gering ausfallen.

Wie ist nun die für 1997 in Aussicht genommene Umstellung von fixen Subventionssätzen für antragspflichtige Einzelprojekte auf pauschale Investitionskostenbeiträge (siehe Punkt 4.6.2.2.3) zu bewerten? Dies soll anhand von Abbildung 4.10 erläutert werden. Auf der Abszisse sind die subventionierten Projekte abgetragen, auf der Ordinate alle anderen Gemeindeausgaben.

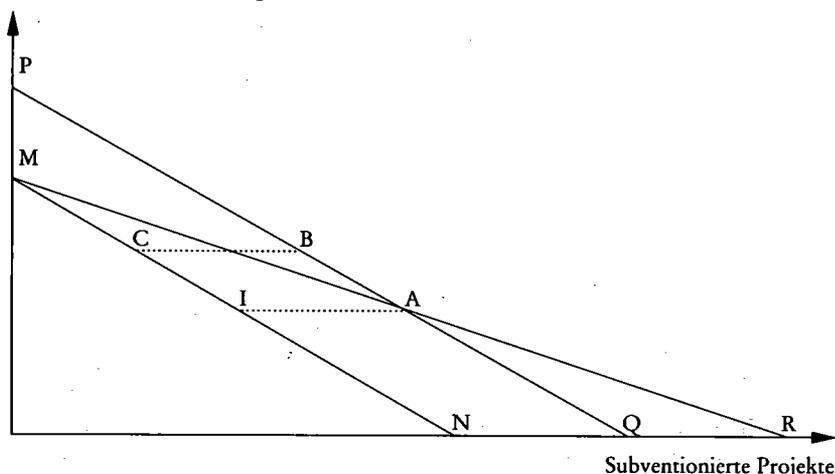
Im bisher geltenden System hängt die Subvention von der entsprechenden Eigenbeteiligung der Gemeinde (70 beziehungsweise 50 Prozent) ab. Dies entspricht in Abbildung 4.10 einer Drehung der ursprünglichen Budgetgerade MN (ohne Subvention) um den Punkt M in die neue Restriktion MR. Wenn sich die Gemeinde zuerst im Punkt I befindet, so kann sie durch die Subvention den Punkt A erreichen, ohne dass der eigene Aufwand deshalb erhöht wird. In diesem Fall löst die Subvention also – wie von der übergeordneten Gebietskörperschaft gewünscht – einen Anreizeffekt in Richtung Erhöhung der Ausgaben für bestimmte Projekte aus.

Die Neuregelung in Form pauschalierter Investitionskostenbeiträge kommt in Abbildung 4.10 einer Parallelverschiebung der ursprünglichen

## Ökonomische Wirkungsanalyse

Abbildung 4.10: Wirkungen unterschiedlicher Finanzzuweisungsformen auf das Ausgabeverhalten der Gemeinden

Nicht subventionierte Ausgaben



Budgetgeraden (MN) nach PQ gleich. Da keine Eigenbeteiligung der Gemeinden verlangt wird, wandert die Gemeinde gemäss ihren Präferenzen nach Punkt B. In diesem Fall nützt die Gemeinde die pauschalierte Finanzzuweisung zur Gänze aus (Strecke BC), gibt jedoch einen Teil der Mittel, die sie im bisherigen System als Eigenbeteiligung aufbringen musste, nunmehr für nicht-subventionierte Projekte aus.<sup>302</sup> Somit besteht zwar auch unter diesen Rahmenbedingungen ein gewisser Anreizeffekt (es wird mehr für subventionierte Projekte ausgegeben als ursprünglich, vgl. Punkt B gegenüber I in Abbildung 4.10), allerdings tritt auch ein Mitnahmeeffekt auf, da die Gemeinden mehr für nicht-subventionierte Projekte ausgeben.

Die Folgen der Umstellung des Subventionierungsverfahrens dürften also darin bestehen, dass das Investitionsvolumen für subventionierte Projekte tendenziell abnimmt und die Gemeinden ihre Mittel (ihre bisherige Eigenbeteiligung) zum Teil in andere Verwendungsmöglichkeiten umleiten. Insoweit diese Alternativen keine Investitionsprojekte darstellen, hiesse das, dass die öffentlichen Investitionen eher abnehmen.

<sup>302</sup> Punkt B ist mit einem höheren Konsum von nicht-subventionierten Projekten verbunden als die Punkte I und A.

## *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

Wenn die Gemeinden bisher im Hinblick auf die vom Land gewährten Subventionen mehr Investitionen als nötig getätigt beziehungsweise diese zu grosszügig dimensioniert haben (Das Land trägt ja die Hälfte!), so dürfte die Umstellung – dies wäre wohl eine positive Auswirkung – zu einer Versachlichung des gemeindeinternen Entscheidungsprozesses führen (Was brauchen wir wann und in welcher Grösse wirklich?). Jedenfalls nimmt der Einfluss des Landes (der Landesverwaltung) auf Gemeindeprojekte tendenziell ab.

Die Teilung der Investitionsprojekte in normale beziehungsweise Grossprojekte (siehe oben) wird einige Schwierigkeiten heraufbeschwören. Eine analoge Analyse zur obigen<sup>303</sup> legt nahe, dass sich die Gemeinden in Zukunft bemühen werden, Grossprojekte zu planen und zur Subventionsgewährung beim Land einzureichen. Dabei dürften die kleineren Gemeinden einen Vorteil besitzen, weil die Untergrenzen, ab der eine Investition als Grossprojekt gilt, für Vaduz mit 20.3 Mio. CHF und Schaan mit 13.6 Mio. CHF doch ausserordentlich hoch angesetzt sind.<sup>304</sup> Jedenfalls wird viel von der im Gesetz angekündigten Verordnung, worin "das Nähere" (Art. 1 Abs. 4 SubvG) geregelt werden soll, abhängen, damit nicht der Subventionsrahmen für Grossprojekte bei weitem überfordert wird.

### *4.7 Einige Schlussfolgerungen aus den funktionalen Fallstudien*

In diesem 4. Kapitel werden ausgewählte funktionale Bereiche des Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesens einer vertieften empirischen Analyse zugeführt. Dabei werden der *Status quo* der Problembewältigung der jeweiligen Aufgabe erfasst, eine *Einschätzung* aus ökonomischer Sicht vorgenommen und theoretisch fundierte *Verbesserungsvorschläge* eingebracht.<sup>305</sup>

<sup>303</sup> Auf der Abszisse wären die Grossprojekte aufzutragen, auf der Ordinate die normalen Investitionen.

<sup>304</sup> Allerdings eröffnet das Subventionsgesetz eine weitere Möglichkeit, auf die sich die Gemeinden Vaduz und Schaan gegebenenfalls berufen können: "Für Projekte, welche von regionalem oder landesweitem Interesse sind, können mit Zustimmung des Landtags gesonderte Subventionen bewilligt werden." (Art. 1 Abs. 3 SubvG)

<sup>305</sup> In der folgenden Zusammenfassung können nur ausgewählte Vorschläge präsentiert werden.

## *Schlussfolgerungen aus den funktionalen Fallstudien*

Bei der ökonomischen Einschätzung werden vor allem Probleme aus Prinzipal-Agenten-Beziehungen aufgezeigt und auf die Fehlsteuerungen aufgrund fehlender Kongruenz zwischen Entscheidungskompetenz und Finanzierungsverpflichtung hingewiesen. Treten solche Probleme auf – und wie gezeigt ist dies häufig der Fall –, kommt es wegen verzerrter Preise zu Übernachfrage nach Leistungen und/oder zu mangelhaft ausgeprägtem Kontrollinteresse an der Ausgabenentwicklung. Bei der politischen Einschätzung von Vorschlägen werden deren Auswirkungen auf die Ebenen Land und Gemeinden beziehungsweise auf die einzelnen Gemeinden konkret berechnet.

Es zeigt sich, dass die Aufgabenwahrnehmung den Kleinstaat vor eine Fülle von Wahlmöglichkeiten bezüglich der institutionellen Umsetzung (*institutional choice*) stellt. Dabei spielen die Ausgangsbedingungen (zum Beispiel die Spürbarkeit einer Budgetrestriktion), die institutionellen Alternativen (zum Beispiel *make or buy*) und die zur Anwendung gelangenden Entscheidungskriterien (zum Beispiel politische oder ökonomische Kriterien) eine entscheidende Rolle. Das Untersuchungsdesign ist in Punkt 4.1.4 zusammengefasst.

Im Bereich des *Sozialwesens* (Abschnitt 4.2) werden drei wesentliche Bereiche untersucht. Neben der Darstellung des Status quo und dessen Einschätzung erfolgt hier die Entwicklung von Reformvorschlägen.

Die Reformvorschläge zur *Sozialhilfe im engeren Sinn* (Punkt 4.2.2) sind unter Punkt 4.2.2.4 zusammengefasst. Danach sollte das Land sowohl die Normenvorgabe wie auch die Steuerung der Sozialhilfe in einer Hand (beim Amt für Soziale Dienste) zusammenführen. Die Gemeinden könnten sich aus dieser Aufgabe zurückziehen. Die Abgeltung steigender Mietkosten innerhalb der Sozialhilfe sollte mit der nicht diskriminierenden Bezeichnung Wohnbeihilfe aus der Sozialhilfe ausgegliedert werden.

Bei der Bewältigung des Aufgabenbereichs *Pflegebedürftigkeit im Alter* bedeutet die Integration der stationären Altenhilfeeinrichtungen innerhalb der Stiftung Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe zweifellos einen Fortschritt. Allerdings führt die gewählte Finanzierungs konstruktion zu einer Asymmetrie im Zusammenhang mit den Eigeninteressen der Beteiligten: Während Leistungsausweitungen und Kostenerhöhungen wahrscheinlich sind, ist eine Zurückführung des Angebots kaum zu erwarten (vgl. Punkt 4.2.3.4). Der Reformvorschlag sieht vor, dass Pflegebedürftigkeit im Alter als flächendeckendes Phäno-

### *Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

men lokal finanziert wird. Die Gemeinden wären dann sowohl für die stationäre Unterbringung als auch für die ambulante Betreuung ihrer Pfleglinge zuständig. Sie hätten diese beiden Betreuungsformen aufeinander abzustimmen. Finanzierung bedeutet dabei nicht auch zugleich die Verpflichtung zur Erstellung von Leistungen. Diese könnten von den bisherigen Heimen und Einrichtungen (im Wettbewerb) wahrgenommen werden. Alle Beteiligten hätten dann allerdings einen Anreiz zur bedarfsgerechten und kostengünstigen Leistungserbringung.

Die Betreuungseinrichtungen für Behinderte *und sozialpsychiatrische Einrichtungen* (Punkt 4.2.4) haben überörtlichen Charakter. Für sie wäre gemäss Vorschlag zur Gänze das Land zuständig.

Die Vorschläge im Bereich Sozialwesen laufen darauf hinaus, dass es jeweils zu einer *klaren Verantwortungszurechnung auf eine gebietskörperschaftliche Ebene* bei jenen Aufgaben kommt, die entweder gemeinde- oder landesweite Nutzenradien haben. Der Nutzenradius würde dann mit dem Finanzierungsradius zusammenfallen. Finanzierung heisst nicht zugleich auch Produktion von Leistungen. Die konkreten Vorschläge erfordern auch in ihrer Summe *Anpassungen im Bereich des Lastenausgleichs im Sozialwesen* (Punkt 4.2.5). Die hier konkret durchgerechneten Vorschläge zeigen – bei weitgehender Neutralität der Belastung zwischen Land und Gemeinden –, welche Gemeinden vorübergehend leicht stärker belastet wären. In einer dynamischen Betrachtung ist allerdings zu erwarten, dass eine ökonomische Steuerung Einsparungen beziehungsweise eine geringere Dynamik bei den Kostensteigerungen hervorrufen würde.

Auch im Aufgabenbereich *Schutz und Förderung der Jugend* (Abschnitt 4.3) kommt die Untersuchung zum Schluss, dass je nach Verursachung (lokal oder landesweit) die Kosten aufzuteilen wären. Für landesweit tätige oder wirkende Organisationen (zum Beispiel Beratungsstelle für Eltern/Kinder/Jugendliche, die sozialpädagogische Jugendwohngruppe und die sozialpädagogische Familienbegleitung) wäre dies das Land; für lokal tätige Institutionen wie die Kinderbetreuungseinrichtungen oder Jugendzentren wären dies die Gemeinden. Auch in diesem Abschnitt werden die Änderungen der spezifischen Ausgabenbelastungen der Gemeinden aus der betreffenden Aufgabe und ihre allgemeine Entlastung empirisch dargestellt.

Im Aufgabenbereich *Gesundheitswesen* (Abschnitt 4.4) wird zunächst die Krankenversicherung in Liechtenstein nachgezeichnet. Es

### *Schlussfolgerungen aus den funktionalen Fallstudien*

zeigt sich eine Reihe von Anreizproblemen. Bei der Darstellung der stationären Versorgung spielen neben dem Krankenhaus Vaduz die verschiedenen ausländischen Krankenhäuser in Österreich und in der Schweiz eine bedeutsame Rolle. Von Interesse sind hier die unterschiedlichen betriebswirtschaftlichen Kennzahlen der diversen Anbieter, aus denen Konsequenzen gezogen werden könnten.

Im letzten detailliert untersuchten Aufgabenbereich, dem *Bildungswesen* (Abschnitt 4.5), kommt eine Reihe von Besonderheiten des Kleinstaates mit vergleichsweise gering ausgeprägter Budgetrestriktion zum Ausdruck. Zum einen hat das liechtensteinische Bildungssystem im Lauf der Zeit sehr eigenständige Charakteristika herausgebildet. Sie bestehen in der fünfjährigen Primarschule und der vierjährigen Sekundarschule I. Liechtenstein leistet sich als kleines Land ein eigenständig konzipiertes Schulsystem, das vergleichsweise hohe Verwaltungskosten verursacht. Darüber hinaus erhöhen die im Einklang zwischen Schulbürokratie, Lehrern und Elternvereinigungen betriebenen Schulversuche sowohl die Wahlfreiheit der Schüler als auch die Kosten. Die Flexibilität des gesamten Schulsystems leidet allerdings zunehmend unter dieser Zersplitterung. Untersucht man die Bestimmungsgründe der Bildungsausgaben, so zeigt ein Vergleich der wichtigsten Ausgabendeterminanten, dass Liechtenstein im Vergleich zu Österreich

- einen leicht höheren Anteil schulpflichtiger Kinder aufweist,
- mehr Klassen pro Schule führt (9.8 in Liechtenstein versus 7.7 in Österreich)
- die durchschnittliche Klassenschülerzahl deutlich geringer ist (16.6 in Liechtenstein versus 20.8 in Österreich) und
- die Besoldungskosten pro Lehrer um das 1.7fache höher liegen.

Für die einzelnen Schultypen liegen hier die Ausgaben pro Einwohner um das 3.4fache (Primarbereich: Volksschulen) beziehungsweise um das 2.5fache (Sekundarbereich I: AHS-Unterstufe, Hauptschule) über jenen von Österreich. Im Durchschnitt gibt Liechtenstein pro Kopf für den gesamten Bildungsbereich knapp doppelt soviel aus wie Österreich, wobei auch die leicht unterproportionalen Ausgaben im Bereich des universitären Tertiärbereichs bemerkenswert sind. Ein Reformvorschlag muss bei den aufgezeigten ausgabenverursachenden Grössen ansetzen. Ein Gutteil der dargestellten Struktur und Entwicklung hat in den vielfältigen Schulversuchen eine gemeinsame Wurzel.

*Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein*

Im abschliessenden Abschnitt 4.6 wird der sehr differenzierte *Finanzausgleich* in Liechtenstein empirisch im Detail untersucht. Von den verschiedenen Verteilungsschritten ist besonders die Anhebung auf den Landesdurchschnitt von Bedeutung, die sicherstellt, dass letztlich alle Gemeinden eine Mindestausstattung mit Finanzausgleichsmitteln erhalten. Die Reformvorschläge (Punkt 4.6.3.2.5) gehen in zwei Richtungen: Zum einen sollte das Aufkommensprinzip deutlich gestärkt werden, um bei den Gemeinden Anreize auszulösen, eigenes Steueraufkommen zu erwirtschaften. Zum anderen sollte die Position der Gemeinden im Finanzausgleich gegenüber dem Land institutionell stärker abgesichert werden. Dabei geht es darum, dass die Gemeinden an Ausmass und Wachstum der Finanzausgleichsmasse systematisch beteiligt und laufende diskretionäre Eingriffe des Landes in diesem Bereich reduziert werden.

## 5. Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In diesem Schlusskapitel wird zunächst kurz auf die *Erkenntnisinteressen* und die zu ihrer Beantwortung eingeschlagene *Vorgangsweise* Bezug genommen (Abschnitt 5.1). In der Folge werden die empirischen *Hauptergebnisse* präsentiert (Abschnitt 5.2). Es folgen *Gestaltungsempfehlungen* für die staatliche Aufgabenerfüllung in Liechtenstein (Abschnitt 5.3). Aus der Gegenüberstellung von theoriegestütztem Soll-Profil der Aufgabenerfüllung und dem empirischen Befund sollen abschliessend einige allgemeine Einsichten aus der Studie für die *ökonomische Theorie öffentlicher Aufgabenwahrnehmung im Kleinstaat* formuliert werden (Abschnitt 5.4).

### 5.1 Erkenntnisinteressen und Methoden

Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Kleinstaat bildet den Untersuchungsgegenstand dieser Studie. Die *Ausgangshypothese* lautet dementsprechend: "Kleinstaat werden sich in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben massgeblich von grösseren Staaten unterscheiden." Diese im ersten Moment trivial erscheinende Hypothese wird in der Arbeit ausgestaltet, verfeinert und überprüft. Dies ist wissenschaftlich attraktiv, da sich bisher die Ökonomik im allgemeinen und die *Finanzwissenschaft* im besonderen *kaum der Kleinstaatethematik* mit besonderer Berücksichtigung der Eigenheiten staatlicher Aufgabenerfüllung *angewandt* haben.

Die Ausgangshypothese lässt sich in Teilaspekte untergliedern: Unterschiede in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben können aus unterschiedlichen *Aufgabenprioritäten* (*Was?*) resultieren, im abweichenden *Aufgabenmodus* (*Wie?*) begründet liegen oder in der *Ausgabenintensität* (*Mit wieviel Aufwand?*) zum Ausdruck kommen.

## *Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen*

Diese Teilaspekte lassen sich mittels folgender Fragen anschaulich machen:

- Welche öffentlichen Aufgaben wird ein Kleinstaat in jedem Fall selbst wahrnehmen?
- Ist es für den Kleinstaat sinnvoller, die Aufgabenerfüllung selbst zu übernehmen oder die im Ausland ohnehin vorhandenen Einrichtungen mitzunutzen?
- Unter welchen Umständen kann ein Kleinstaat auf die Bereitstellung bestimmter öffentlicher Leistungen (z. B. Spitäler, Universitäten) verzichten?
- In welchen Aufgabenbereichen ist eine Zusammenarbeit mit den grösseren Nachbarstaaten denkbar oder sogar wahrscheinlich?
- Hat ein Kleinstaat grössenbedingt höhere Nachteile oder auch Vorteile bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben?
- Schlagen sich die grössenbedingten Nachteile in vergleichsweise hohen öffentlichen Ausgaben nieder oder gibt es demgegenüber auch Verwaltungserparnisse des Kleinstaates?

Um solche Fragen in der Arbeit beantworten zu können, wird zunächst an einem sehr pragmatischen Begriff von Kleinstaat angeknüpft (Kapitel 1). In der Folge wird die Analyse mit ökonomischen Theorieansätzen fundiert, anhand derer die Auswirkungen der Staatsgrösse auf die öffentliche Aufgabenwahrnehmung systematisch abgehandelt werden können. Aus den Theoriebausteinen wird für den Kleinstaat eine Reihe von Verhaltenshypothesen und Zielkriterien generiert. Diese werden zu vier *Hauptypothesen* verdichtet und anschliessend durch ein Soll-Profil staatlicher Aufgabenerfüllung im Kleinstaat operationalisiert. Auf diese Weise können für einzelne Aufgabenbereiche Voraussagen über die Aufgabenpriorität, den Aufgabenmodus und die Ausgabenintensität abgeleitet werden (Kapitel 2).

Die angesprochenen Haupthypothesen werden in der Folge anhand der Realität Liechtensteins durch einen *Pro-Kopf-Vergleich mit den Nachbarstaaten* Schweiz und Österreich *auf Basis von Ausgaben beziehungsweise Nettobelastungen* (Ausgaben minus Einnahmen) *je Aufgabenbereich* überprüft. Die Resultate stützen nur zum Teil die theoriegeleiteten Vorhersagen. Zu einem anderen Teil ergeben sich eklatante Abweichungen, die zu ersten aussagekräftigen Schlussfolgerungen über die Aufgabenerfüllung im Kleinstaat führen (Kapitel 3).

## *Rahmenbedingungen der öffentlichen Aufgabenerfüllung*

Das Bild zur Aufgabenerfüllung im Kleinstaat wird weiter durch *Fallstudien zu ausgewählten Aufgabenbereichen* des Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesens in Liechtenstein angereichert. Dabei werden die konkreten organisatorisch-institutionellen und quantitativen Aspekte obiger Forschungsfragen für diese Aufgabenbereiche vertieft und die daraus resultierenden Verhaltensanreize herausgearbeitet. Dieser Status quo-Aufnahme und der Einschätzung der konkreten Aufgabenerfüllung folgen Reformvorschläge zur Aufgabenerfüllung in den untersuchten Bereichen, zu denen sich auch noch der Finanzausgleich in Liechtenstein gesellt (Kapitel 4).

Nunmehr sollen die Ergebnisse und die Empfehlungen für die staatliche Aufgabenerfüllung knapp zusammengefasst werden. Daneben sollen aus der Konfrontation der theoriegeleiteten Haupthypothesen mit der Empirie von Liechtenstein vor allem *zwei Fragen* beantwortet werden: *Welche Einsichten ergeben sich für die ökonomische Theoriebildung im Zusammenhang mit der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung im Kleinstaat? Und: Was können grössere Staaten vom Beispiel Liechtenstein für ihre öffentliche Aufgabenerfüllung lernen?* (Kapitel 5).

### *5.2 Ergebnisse der Studie*

#### **5.2.1 Rahmenbedingungen der öffentlichen Aufgabenerfüllung**

Im konkreten handelt es sich beim Fürstentum Liechtenstein um einen politisch stabilen, prosperierenden Kleinstaat mit vergleichsweise sehr wenigen Einwohnern und einer sehr kleinen Staatsfläche. Er pflegt intensive wirtschaftliche und politische Austauschbeziehungen zu seinen Nachbarn, die ein ähnliches kulturell-ethnisches Muster aufweisen. Das Land ist auf eine lukrative wirtschaftliche Nische (Finanzdienstleistungen) spezialisiert, die zusammen mit anderen wirtschaftlichen Aktivitäten einen sehr hohen Grad an Wertschöpfung und wirtschaftlichem Wohlstand ermöglichen. Mehr als die Hälfte der öffentlichen Einnahmen stammen aus dem Finanzdienstleistungssektor und werden damit von ausländischen Staatsbürgern geleistet. Dies ermöglicht in einer Art Quersubventionierung die Entlastung der anderen Wirtschaftssektoren (Industrie), was auch für diese einen Standortvorteil begründet. Die

## *Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen*

Steuersätze der direkten Steuern (vor allem Einkommens- und Vermögenssteuer), die private Haushalte betreffen, können ebenfalls attraktiv niedrig gehalten werden.

Trotz des niedrigen Besteuerungsniveaus steht dem Staat ein hohes Steueraufkommen zur Verfügung, das in den letzten Jahren durch eine steuerpolitische Weichenstellung der Schweiz (Einführung der Mehrwertsteuer), mit welcher Liechtenstein durch einen umfassenden Zoll- und Währungsvertrag verbunden ist, noch einmal nach oben korrigiert wurde. Die Steuern, Gebühren und sonstigen Erträge reichen im Prinzip aus, um die öffentlichen Aufgaben auf einem hohen politischen Satisfaktionsniveau zu finanzieren. Auf eine Defizitfinanzierung des Staatshaushaltes kann verzichtet werden. Liechtenstein präsentiert sich für den aussenstehenden Beobachter in den letzten Jahrzehnten als Staat mit einer vergleichsweise nur *gering ausgeprägten Budgetrestriktion des gesamten öffentlichen Sektors*. Dieser Umstand hat naturgemäss Konsequenzen für die öffentliche Aufgabenerfüllung. Doch während in anderen Staaten meist die Budgetrestriktion die kritische Barriere schlechthin darstellt, treten in diesem Kleinstaat Engpässe bei anderen Ressourcen auf, zum Beispiel bei qualifizierten Mitarbeitern oder bei der Verfügbarkeit von Grund und Boden.

### 5.2.2 Ausgewählte Ergebnisse

Die Ergebnisse können anhand der vier in der Arbeit aufgestellten erkenntnisleitenden Haupthypothesen<sup>306</sup> zusammengefasst werden.

#### *Haupthypothese 1: Selektive Aufgabenwahrnehmung im Kleinstaat*

Welche Aufgaben wird der Kleinstaat unverzichtbar selbst erstellen? Bei dieser Frage steht die Aufgabenpriorität im Vordergrund. Ihre Beantwortung hat zugleich Konsequenzen für die Ausgabenintensität der Aufgabenerfüllung.

---

<sup>306</sup> Vgl. zur Langfassung dieser Haupthypothesen Abschnitt 2.3.

## Ausgewählte Ergebnisse

*Dort, wo der Kleinstaat eine Aufgabe trotz der Grössenachteile unerlässlich selbst produzieren muss, um insbesondere seine Souveränität und wohl auch Teile seiner Identität und Prosperität sicherzustellen, werden deutlich höhere Ausgaben (Ausgabenintensität) in Kauf genommen.* Dies lässt sich anhand der relativen Nettobelastung nachweisen: Für Legislative, oberste Organe und allgemeine Verwaltung, Aussen(wirtschafts)politik, Kultur und Volksschulen fällt ein Mehrfaches des Schweizer Wertes (pro Einwohner) an Nettobelastung für den öffentlichen Sektor Liechtensteins an. Relativ hohe Ausgaben treten auch bei der Judikative und der Polizei auf. Diesem letzten Ausgabenblock stehen jedoch hohe Gebühreneinnahmen, die zum Grossteil aus dem Finanzdienstleistungssektor stammen, gegenüber, wodurch keine Nettobelastung verbleibt.

Bei einer Reihe von Aufgaben, die in anderen Ländern als staatliche Kernaufgaben angesehen werden (z. B. höherrangiges Verkehrs-, Gesundheits- und Bildungswesen, grosse Teile der Sozialversicherung, Geld- und Währungswesen, Telecombereich), stellt die öffentliche Hand in Liechtenstein auf dem Vertragsweg sicher, dass diese Leistungen für die Einwohner und Unternehmen des Landes im Inland zur Verfügung stehen oder im Ausland mitbenützt werden können, sei es entgeltlich oder unentgeltlich. Es sind dies Aufgaben, deren optimales Einzugsgebiet die Bevölkerungszahl oder Inanspruchnahme durch Liechtenstein bei weitem übersteigt, ohne dass diese aus Souveränitätsgründen unverzichtbar selbst erstellt werden müssten. *Durch diese Mitbenützung kann der Aufwand des Kleinstaates trotz vorhandener diseconomies of scale insgesamt innerhalb der Grenzen der Pro-Kopf-Belastungen der Vergleichsstaaten gehalten werden, ohne dass staatliche Aufgaben unerfüllt blieben.* Dass der Gesamtaufwand des öffentlichen Sektors in den genannten Grenzen gehalten werden kann, zeigt sich etwa am Personalaufwand in Liechtenstein, der deutlich unterhalb jenem der Schweiz zu liegen kommt: Zwar müssen einzelne Aufgaben selbst und überproportional teuer produziert werden, dies betrifft aber nur einen Teil der üblichen Palette von Staatsleistungen. Der Rest wird fremdbezogen, wofür im wesentlichen kein Personalaufwand anfällt.

Insgesamt kann somit diese erste Haupthypothese, die die selektive Aufgabenwahrnehmung des Kleinstaates postuliert, mit der Modifikation, dass verschiedene, sehr wesentliche kollektive Leistungen durch entgeltliche oder unentgeltliche Inanspruchnahme aus dem Ausland bezogen werden, als bestätigt gelten.

## *Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen*

### *Haupthypothese 2: Spezifische Make-or-buy-Entscheidungen*

Diese Hypothese stellt die Fragen nach der relativen Günstigkeit und den Möglichkeiten des Fremdbezugs von Staatsleistungen und damit die Fragen nach dem Aufgabenmodus und der Ausgabenintensität in den Mittelpunkt.

Soweit Aufgaben durch das Ausland fremderfüllt werden, entspricht die Arbeitsteilung im wesentlichen dem Kriterium des optimalen Einzugsgebietes: Schwerpunktkrankenhäuser, die sozialpsychiatrische Versorgung, tertiäre Bildungseinrichtungen, die Berufsschulen, der Strafvollzug, die Müllverbrennungsanlage etc. werden im Ausland in Anspruch genommen. Abweichend von der Haupthypothese 2 betreibt Liechtenstein eine Fachhochschule (LIS). Daneben sind Einrichtungen, für die Liechtenstein gross genug ist, im Land selbst zu finden: Primar- und Sekundarschulen, Pflegeheime, niederrangiges Verkehrswesen, Wasser- und Abwasseranlagen.

Wie schlägt sich der gewählte Aufgabenmodus auf die Ausgabenintensität nieder? In einigen Bereichen stimmt der empirische Nachweis mit den Erwartungen, die in der zweiten Haupthypothese formuliert wurden, nicht überein:

*A priori* konnte nicht erwartet werden, dass das Fürstentum Liechtenstein (zum Teil beträchtlich) *überdurchschnittliche Nettobelastungen* im Bildungswesen (Sekundarschulwesen, höhere Berufsbildung), in der Verkehrsinfrastruktur, im Krankenversicherungswesen, der Abwasserentsorgung, bei Gewässerverbauungen und im Förderungswesen (Kultur, Wohnbau) aufweist. Dies sind Leistungen, die im Inland selbst produziert werden und deren Nutzenradius im wesentlichen auf das Land selbst beschränkt ist.

Zum anderen ist es nicht offensichtlich, dass den öffentlichen Sektor Liechtensteins *unterdurchschnittliche Nettobelastungen* im Sozialwesen (Sozialversicherung), bei der stationären Krankenversorgung, bei der Hochschul- und Berufsbildung sowie im Strafvollzug kennzeichnen. Bei den Bereichen mit unterdurchschnittlicher Nettobelastung handelt es sich meist um die Mitbenützung ausländischer Infrastruktureinrichtungen. Generell gilt: *Immer, wenn Liechtenstein Leistungen selbst produziert, führt dies zu deutlich überproportionalen Belastungen.* Dies gilt auch für Leistungen mit nur gemeinde- oder landesweitem Nutzenradius. *Immer, wenn Liechtenstein Leistungen aus dem Ausland bezieht,*

### *Ausgewählte Ergebnisse*

*führt dies zu deutlich geringeren Belastungen, als sie in den Vergleichsstaaten für diese Leistungen anfallen.*

Insgesamt muss die Haupthypothese 2, wonach die Ausgabenintensität beziehungsweise Nettobelastung der für das kleine Einzugsgebiet selbst erstellten Leistungen nicht von jenen grösserer Staaten abweichen dürfte, für viele Aufgabenbereiche als widerlegt gelten.

#### *Haupthypothese 3: Budgetrelevante Besonderheiten des politischen Prozesses und der öffentlichen Verwaltung*

Zur Erklärung überdurchschnittlicher Nettobelastungen in einzelnen Aufgabenbereichen blieb bisher ein wesentlicher Bestimmungsgrund – der politisch-bürokratische Prozess – ausgespart. Berücksichtigt man diesen Faktor, so ist insbesondere die Ausgabenintensität angesprochen.

Wie der empirische Befund zeigt, schlägt sich *der politische Prozess* in einer Reihe von Bereichen *sehr spürbar* nieder: Es sind dies das Beschaffungs- und Erhaltungswesen für Infrastruktureinrichtungen, die gering ausgeprägte Äquivalenzfinanzierung öffentlicher Leistungen vor allem im Ver- und Entsorgungsbereich, der vergleichsweise überdurchschnittliche Einsatz von Transferzahlungen in Bereichen wie dem Wohnungs-, dem Kultur- und dem Krankenversicherungswesen sowie im Schulbereich (Ausmass und Folgeausgaben von Schulversuchen). Das Besoldungswesen ist – *cum grano salis* – hier ebenfalls anzuführen (z. B. Lehrerbesoldung im Vergleich zu den Nachbarländern), doch ist hier zu beachten, dass im öffentlichen Dienst wettbewerbsfähige Gehälter im Vergleich zur Privatwirtschaft gezahlt werden müssen.

Kombiniert man die Eigenheiten des politischen Prozesses mit der in Liechtenstein in den letzten Jahrzehnten im öffentlichen Sektor vergleichsweise gering ausgeprägten Budgetrestriktion, so sind diese Ergebnisse so unerwartet auch wieder nicht. Der dritten Haupthypothese ist damit ein beträchtlicher Erklärungsbeitrag zuzugestehen.

#### *Haupthypothese 4: Unspezifische kommunale Aufgabenerfüllung, aber hohe Zentralisierung*

Die vierte Haupthypothese thematisiert das Verhältnis zwischen Land und Gemeinden. Wie schaut die Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften aus? Unterscheiden sich Gemeinden in verschiede-

## *Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen*

nen Ländern hinsichtlich ihrer Aufgabenstellung und Aufgabenerfüllung? Es stehen also wieder Fragen nach dem Aufgabenmodus und der Ausgabenintensität im Vordergrund.

Führt man einen Gemeindevergleich mit dem benachbarten Ausland auf Basis der Kompetenzlage durch, so zeigen sich in Liechtenstein *zwei Hauptunterschiede* zur Schweiz und zu Österreich: Den liechtensteinischen Gemeinden kommt ein geringerer *Aufgabenumfang* (vor allem im Schulwesen) zu, und sie haben eine deutlich geringere *Steuerautonomie*. Wird eine solcher Vergleich mit Schweizer (österreichischen) Gemeinden im allgemeinen und St. Galler (Vorarlberger) Gemeinden hingegen auf Basis der tatsächlichen Einnahmenausstattung und Ausgabenstruktur vorgenommen, so wird deutlich, dass weniger die hoheitliche Kompetenzlage, sondern vielmehr die *Einnahmenausstattung* die *tatsächliche Aufgabenerfüllung* von Gemeinden steuert: Die Liechtensteiner Gemeinden konnten im Jahr 1995 um rund 30 (bzw. 10) Prozent mehr ausgeben als ihre Schweizer (St. Galler) Pendanten und 50 Prozent mehr als die Vorarlberger Gemeinden. Insofern kommt es zu einem *deutlich abweichenden Ausgabeverhalten*, in dem für allgemeine Verwaltung, für Kultur und Sport sowie für Strassenbau und Dienstleistungen sehr markante Mehrausgaben bei Liechtensteiner Gemeinden anfallen.

Eine besondere Rolle spielt dabei die Ausgestaltung des Finanzausgleichs: Dieser wird in Liechtenstein weitgehend durch das Land bestimmt. Er leidet unter dem ungleichgewichtigen Aufkommen an direkt der Gemeinde zurechenbaren Steuern. Den reichen Gemeinden (Vaduz, Schaan) steht eine Reihe relativ armer Gemeinden gegenüber (Problem der horizontalen Gerechtigkeit). Zudem werden Gemeinden, die zusätzliche Industriebetriebe ansiedeln wollen, durch die Regelungen bestraft, die in solchen Fällen zu einem geringeren Mittelzufluss aus dem Finanzausgleich führen (Problem bei der konkreten Umsetzung des Aufkommensprinzips).

Die ursprüngliche Erwartung, dass auf kommunaler Ebene keine gravierenden Unterschiede bei der Zuweisung und Wahrnehmung von Gemeindeaufgaben zwischen den benachbarten Ländern besteht, da es auf dieser Ebene doch um die unmittelbare Wohn- und Betriebsinfrastruktur geht, wird durch die Empirie enttäuscht. Dies hängt vor allem auch mit der unterschiedlichen Einnahmenautonomie, mehr aber noch mit der tatsächlichen *Einnahmenausstattung* zusammen. Auch fällt auf, dass es in Liechtenstein vergleichsweise viele Gemeinschaftsaufgaben (ge-

## *Empfehlungen zur Arbeitsteilung mit dem Ausland*

meinsam wahrgenommene Aufgaben) von Land und Gemeinden gibt, bei denen das Land aber das Sagen hat. Das Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und der geringe Bedarf nach Differenzierung auf engem Raum bewirkt in Liechtenstein etwas, was anderswo als *Zentralismus*-bezeichnet würde.

Die vierte Hypothese ist insoweit zu verwerfen, als der Handlungsspielraum der liechtensteinischen Gemeinden (Steuerautonomie, Aufgabenbestand) relativ gering ist. Der Kleinstaat ist vergleichsweise zentralistisch. Die tatsächlichen Aktivitäten der Gemeinden werden einerseits durch die verfügbaren finanziellen Ressourcen und andererseits durch die Landesebene dominiert.

### *5.3 Gestaltungsempfehlungen für die Liechtenstein-interne Aufgabenerfüllung*

#### *5.3.1 Empfehlungen zur Arbeitsteilung mit dem Ausland*

Die Arbeit zeigt, dass innerhalb der Rahmenbedingungen der gering ausgeprägten Budgetrestriktion, der Eigenheiten des politischen Prozesses und meist auch wegen fehlender *economies of scale* in Liechtenstein der Fremdbezug üblicherweise zu kostengünstigeren Lösungen führt. Aus finanzpolitischer Perspektive (fiskalische Belastung) legt die daraus abzuleitende Gestaltungsempfehlung nahe, *sich im Zweifelsfall (ceteris paribus) für eine Mitnutzung ausländischer Einrichtungen zu entscheiden, anstatt eigene Strukturen in Liechtenstein aufzubauen*. Dieser Gedanke könnte bei Entscheidungsfindungsprozessen als wichtiges Kriterium neben anderen berechtigten Überlegungen (wie: Identität, Kosten der Raumüberwindung) einfließen. Solche Entscheidungen sind meist sehr komplex.

Die Vergleichbarkeit verschiedener Alternativen mag auch dadurch erschwert werden, dass eine kleinstaatliche Lösung einen anderen Aufgabenwahrnehmungsmodus (eine andere Technologie) bedingt. Etwa könnte eine sozialpsychiatrische Versorgung in Liechtenstein so an andere therapeutische beziehungsweise pflegerische Leistungen gekoppelt sein, dass *economies of scope* (Einsparungen aus der gemeinsamen Erstellung von Leistungen) realisiert werden. Die Gefahr, dass Partikularinteressen im Lauf der Zeit zu einer hohen Nettobelastung aus dieser

## *Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen*

Aufgabenerfüllung führen, besteht jedoch auch bei einer derzeit noch günstigen kleinstaatlichen Lösung.

Insgesamt bestand in Liechtenstein in der Vergangenheit die Tendenz, öffentliche Aufgaben, die in den Augen der Bürger nicht unbedingt positiv besetzt sind (Strafvollzug, sozialpsychiatrische Versorgung), an das Ausland zu delegieren. In diesem Zusammenhang wäre die Frage zu stellen, ob sich nicht Identität auch über solche Leistungen definiert. Eine Trendwende dürfte in der öffentlichen Meinungsbildung insofern eingetreten sein, als inzwischen allgemein akzeptiert wird, dass der Verein für Betreutes Wohnen eigene Versorgungsstrukturen in Liechtenstein aufbaut.

Durch die Mitbenützung von ausländischen Einrichtungen wird meist eine neue Dimension an *Wahlfreiheit für öffentliche Leistungen* eröffnet, wie sie im Fall eines (meist einzigen) inländischen Angebots nicht der Fall ist. Die betreffenden Einrichtungen haben oft unterschiedliche Kosten- und Leistungsstrukturen (zum Beispiel im stationären Gesundheitssektor und im höheren Bildungsbereich), woraus sich Möglichkeiten einer *Bestbieter-Ermittlung* für den Kleinstaat ergeben könnten.

### 5.3.2 Empfehlungen zur Arbeitsteilung zwischen Land und Gemeinden

Die zentrale Empfehlung für das Verhältnis Land und Gemeinden besteht darin, dass es in den jeweiligen Aufgaben, wenn immer möglich, zu einer *klaren Verantwortungszurechnung auf eine gebietskörperschaftliche Ebene* kommen sollte. Dieser Gesichtspunkt leitet sich aus dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz (Kongruenz zwischen Entscheidungskompetenz und Finanzierungsverpflichtung) ebenso ab, wie aus Prinzipal-Agent-Aspekten, die bei Gemeinschaftsaufgaben ins Spiel kommen.

Um einige Detailvorschläge zu machen: Wenn der Grundsatz der Subsidiarität – "Alles, was auf der kommunalen Ebene ohne grosse Schwierigkeiten organisiert werden kann, soll auch dort erledigt werden" – der Analyse als Leitlinie zugrunde gelegt wird, so wäre eine Stärkung der Gemeindekompetenzen in der Kleinkinderbetreuung (Fallstudien Sozial- und Jugendwesen), den Kindergärten und Primarschulen

## *Empfehlungen zur Arbeitsteilung zwischen Land und Gemeinden*

(Fallstudien Bildungswesen), aber auch in der Betreuung Pflegebedürftiger (Fallstudie Sozialwesen) eine weitere Diskussion wert.

Die in diversen Gesetzen geregelte Arbeitsteilung zwischen Land und Gemeinden erscheint nicht in jedem Fall optimal ausgestaltet zu sein. Sowohl im Bereich Sozialhilfe/Betreuung Pflegebedürftiger (Fallstudie Sozialwesen), im Bereich Jugendhilfe/Jugendpflege (Fallstudie Jugendwesen), in der Trägerfrage des KH Vaduz (Fallstudie Gesundheitswesen) als auch im Bereich Kindergärten und Primarschulen (Fallstudie Bildungswesen) sind die Anreize mitunter so gesetzt, dass manche Beteiligte (z. B. Gemeinden) Ausgaben verursachen können, die von Dritten (z. B. Land) zu finanzieren sind.

In der *Kleinkinderbetreuung* sollten die Gemeinden bei der Konzeption und Grösse der Einrichtungen mitreden, im Gegenzug müssten sie auch die Finanzierung (Subvention einzelner Plätze) übernehmen. Dafür werden sie von der Mitfinanzierung landesweit agierender Einrichtungen entbunden. Mithin könnte der Lastenausgleich im Bereich *Jugendhilfe/Jugendpflege* aufgelöst werden.

Bei den *Kindergärten* und *Primarschulen* sollte das Mitspracherecht der Gemeinden in verschiedenen Punkten (z. B. Klassenteilungen) gestärkt werden. Demgegenüber sollten sie einen höheren Finanzierungsanteil (Sachaufwand, Besoldung) übernehmen. Die Mittel dafür könnten ihnen bei Bedarf im Rahmen des Finanzausgleichs als Pauschalbetrag zur Verfügung gestellt werden.

Die Gemeinden sollten aus der Administration und Finanzierung der *wirtschaftlichen Sozialhilfe* entbunden werden (ausgenommen Auskunftspflicht). Diese sozialpolitisch heiklen Aufgaben sollten vom zuständigen Amt für Soziale Dienste abgewickelt und vom Land finanziert werden. Eine stärkere Rolle könnten die Gemeinden demgegenüber in der *Betreuung Pflegebedürftiger* übernehmen: Wenn sie für "ihre" Pflegebedürftigen finanziell aufkommen müssen, so entwickeln die Gemeinden ein Interesse an bedarfsgerechten und kostengünstigen Lösungen für ihre Bürger.

Mit diesen Gestaltungsempfehlungen wird jeweils auch der Finanzausgleich zwischen Land und Gemeinden berührt. Über die dargestellten kleineren Anpassungen hinaus sollte der *Finanzausgleich* als ganzes auf ein neues Fundament gestellt werden, das sowohl dem Effizienzziel (positive Anreize für die Gemeinden, [Industrie-]Unternehmen anzusiedeln) als auch dem Gerechtigkeitsziel (Mindestaussstattung der Gemein-

## *Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen*

den für einheitliche Lebensverhältnisse) gerecht wird. Auch sollte die Position der Gemeinden gegenüber dem Land beim Finanzausgleich institutionell gestärkt werden.

### *5.4 Einsichten aus der Studie für die Theorie staatlicher Aufgabenerfüllung*

Insgesamt liefern die im 2. Kapitel formulierten finanzwissenschaftlichen Theoriebausteine ein brauchbares Gerüst für die Untersuchung der Aufgabenerfüllung von Kleinstaaten am konkreten Beispiel von Liechtenstein. Dennoch soll abschliessend die Frage beantwortet werden, was aus dieser Studie des Kleinstaates an allgemeinen Erkenntnissen für die Theorie staatlicher Aufgabenerfüllung auch grösserer Staaten anfällt.

*1) Staatliche Aufgaben können zielführend im Dreischritt: Aufgabenpriorität, Aufgabenmodus und Ausgabenintensität (bzw. Nettobelastung) analysiert werden.*

In der Finanzwissenschaft steht bisher die Betrachtung der Ausgabenintensität unangefochten im Vordergrund. Diese ist aber nur Folge der bei der Aufgabenpriorität und beim Aufgabenmodus getroffenen Entscheidungen.

*2) Der Kleinstaat hat hinsichtlich der Aufgabenpriorität ein klares Zielbündel, das aus Bewahrung der Souveränität, Stärkung der Identität und Sicherung der Prosperität besteht.*

Aus der Perspektive grösserer Staaten bemerkenswert ist die Erkenntnis, dass der Aufgabenumfang, der aus dem Gesichtspunkt der *Souveränität* unverzichtbar selbst produziert werden muss, sehr bescheiden ausfällt. Ein Kleinstaat kann auf eine eigene Währung, Notenbank, militärische Landesverteidigung etc. verzichten und ist als eigenes Staatswesen dennoch souverän. Dies unterstreicht andererseits den Stellenwert einer aktiven Aussen(wirtschafts)politik, die die Eigenständigkeit durch internationale Verträge absichert. Daneben sind Legislative, Exekutive (Regierung, Verwaltung), Judikative (Rechtsprechung) und innere Sicherheit (Polizei) unverzichtbar.

Der Zusammenhalt eines Gemeinwesens gründet sich darüber hinaus auf gemeinsame Symbole, die identitätsstiftend wirken. *Identität* bilden

### *Einsichten aus der Studie*

viele öffentliche Leistungen, die zudem nicht alle ausgabenwirksam sein müssen. Es ist zu konstatieren, dass in Liechtenstein Einrichtungen, wie eine nationale Bahn- oder Fluglinie, Grossforschungseinrichtungen (z. B. Kliniken) oder kulturelle Einrichtungen mit Weltruf (z. B. Opernhaus) und vieles anderes, fehlen, die in anderen Staaten als nationaler "Kitt" verwendet werden. Dennoch lässt sich eine Reihe von öffentlichen Aufgaben auflisten, die wohl aus dem Motiv der Identitätsstiftung durch den Kleinstaat erfüllt werden. Das Zusammengehörigkeitsgefühl kann mit Hilfe entsprechender Inhalte des Bildungswesens und mit Kultureinrichtungen (Landesmuseen, -bibliotheken, Theater, Brauchtumsvereine) vermittelt werden. Auch über die "Prosperitätsschiene" (Arbeitsplätze, Wohnungen, Infrastruktur) und generell mittels günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, zu denen der Staat mit einem attraktiven Steuersystem viel beitragen kann, ist Identität förderbar. Liechtenstein nützt all diese Wege, auch wenn es dabei sichtlich Grenzen gibt: In diesem Zusammenhang erscheint bemerkenswert, dass der Kleinstaat beinahe die gesamte Regelung der Sozialversicherung, die in anderen Staaten das Kernstück des identitätsstiftenden Wohlfahrtsstaates bildet, an den grösseren Nachbarstaat abgibt.

Aus dem Motiv der Prosperität gilt es vor allem, den Handlungsspielraum, den die eigene Gesetzgebung eröffnet, in relative Wettbewerbsvorteile umzumünzen. Die Nutzung der eigenstaatlichen Steuerhoheit und die Aussen(wirtschafts)politik dienen insbesondere diesem Ziel.

*3) Im Zusammenhang mit dem Aufgabenmodus lauten die Zielkriterien: Sicherung der Gewährleistungsfunktion von Staatsleistungen, Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und Sicherung von Mitsprache- und Mitwirkungsbefugnissen.*

*4) Auf Basis dieser klaren Zielsetzungen muss der Kleinstaat nur ganz wenige Aufgaben unabdingbar selbst produzieren. Bei diesen Aufgaben leidet der Kleinstaat unter suboptimalen Produktionsverhältnissen, das heisst, es treten zum Beispiel diseconomies of scale auf.*

In der Finanzwissenschaft wird normalerweise kein Bezug auf die Grösse von Staaten genommen. Dem Staat wird in entwickelten Volkswirtschaften unreflektiert ein grosser "Bauchladen" von traditionellen und modernen (wohlfahrts-)staatlichen Aufgaben umgehängt.

## *Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen*

Das Studium des Kleinstaates Liechtenstein fördert die Einsicht, dass aus den Motiven der Souveränität, der Identität und der Prosperität lediglich ein ausserordentlich beschränkter Umfang an hoheitlichen öffentlichen Aufgaben unverzichtbar vom Kleinstaat selbst erledigt werden muss. Während bei der Landesverteidigung nicht zuletzt aus technologischen Gründen und Risikoüberlegungen grössere, staatenübergreifende Einheiten die Regel sind und die Geld- und Währungspolitik schrittweise entnationalisiert wird, ist das Angebot und die Mitnutzung von nachbarschaftlichen Infrastruktureinrichtungen zwecks besserer Auslastung oder Vermeidung von Überkapazitäten über Staatsgrenzen hinweg noch nicht in das Repertoire gängiger Betrachtungsweisen zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen aufgenommen. Der Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten sind dem Kleinstaat damit aus dieser Perspektive wenig Grenzen gesetzt.

*5) Bei sehr vielen, normalerweise auch zu den staatlichen Kernaufgaben gezählten öffentlichen Leistungen genügt es, wenn der Kleinstaat gewährleistet, das heisst, sicherstellt, dass diese Leistungen für die eigenen Einwohner und Unternehmen zur Verfügung stehen. Diese Gewährleistung kann für die öffentlichen Haushalte des Kleinstaates unentgeltlich oder vertraglich-entgeltlich sein.*

In der Finanzwissenschaft wird noch zu wenig auf die mehr als nur heuristische Möglichkeit der Trennung der Erfüllung von Staatsaufgaben in die Teilfunktionen Bereitstellung, Produktion und Finanzierung Rücksicht genommen. Diese Unterscheidung eröffnet viele Möglichkeiten des *institutional choice*. Das Beispiel des Kleinstaates, der neben einer bescheidenen Produktion vor allem die Bereitstellung sichert, die eigentliche Produktion der Staatsleistungen im hohen Mass aber dem Ausland und die Finanzierung der direkten Verrechnung zwischen ausländischen Institutionen und inländischen Nutzern überlässt, kann hier Denkanstösse geben.

*6) Der Kleinstaat kann den Wettbewerb zwischen ausländischen Anbietern nutzen.*

Dies gilt insbesondere in den Bereichen des höheren Bildungs- und des Gesundheitswesens (im Bereich der Spitäler). Aber auch gesetzliche Regelungen können in enger Rücksichtnahme auf ausländische Vorbilder entworfen und beschlossen werden, was Transaktionskosten sparen hilft.

### *Einsichten aus der Studie*

An dieser Stelle ist auch festzuhalten, dass die Art der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit zwischen Liechtenstein und dem Ausland nicht dem von Frey (1997) entwickelten Konzept der FOCJ entspricht. Darunter versteht Frey *functional, overlapping, competing jurisdictions*, die sich der "Geographie der Probleme" anpassen. Im Fall von Liechtenstein kann man zwar in der Praxis eine Vielzahl von *functional, overlapping and competing*-Einheiten zur kollektiven Leistungserstellung innerhalb von Liechtenstein und im Verhältnis Liechtenstein-Ausland studieren. Allerdings hat keine dieser Leistungseinheiten den Rechtsstatus einer *jurisdiction*. Dies hängt wohl damit zusammen, dass staatliche Leistungsverwaltung zwar allgemeiner Regeln, darüber hinaus aber kaum staatlicher Hoheitsgewalt und damit auch keiner *jurisdiction*s bedarf.

#### *7) Outsourcing von Staatsleistungen an öffentliche Rechtsträger im Ausland reduziert die Komplexität bei der Qualitätssicherung.*

Die betriebswirtschaftliche *Outsourcing*-Diskussion zieht eine Reihe von Aspekten zur Entscheidungsfindung heran, wenn die Auslagerung einer Leistung (hier: aus dem öffentlichen Sektor in den privaten Sektor – oder auch ins Ausland) diskutiert wird. Besonders wichtig erscheint die *Qualitätssicherung*, die im Interesse der Bürger des Kleinstaates gewährleistet werden muss. Insofern ausländische Einrichtungen mitbenutzt und die Nachbarstaaten für ihre Bürger ohnehin Qualitätssicherungsmaßnahmen ergreifen, enthebt dies den Kleinstaat vom Aufbau eigener Kontrollstrukturen beziehungsweise verliert dieses Kriterium an Relevanz. Im Zug der Mitbenützung ausländischer Einrichtungen, etwa des Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesens, wird für den Kleinstaat die Komplexität der Aufgabenstellung, die sich aus der Qualitätssicherung ergibt, beträchtlich reduziert.

#### *8) Am Beispiel von Liechtenstein kann die Bedeutung der Budgetrestriktion für den politischen Prozess gezeigt werden: Der Kampf um die politische Mitte kann ohne zwingende Budgetrestriktion zu Verschwendung führen.*

Die Konstellation in einem Kleinstaat, in dem die politische Macht (Mehrheit in Landtag und Regierung) über Jahrzehnte herauf jeweils durch eine marginale Mehrheit an Mandaten beziehungsweise Stimmen abgesichert war und keine gravierende Finanzrestriktion gegeben ist, ist

### *Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen*

für eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung denkbar ungünstig. Interessengruppen und Einzelpersonen (im Kleinstaat nicht zu unterschätzen) können sich jeweils als Medianwähler darstellen und damit drohen, die Mehrheitsverteilung zum Kippen zu bringen.

Somit bestätigt sich die Relevanz institutioneller Schranken für die Finanzpolitik: Die Schweizer Gebietskörperschaften unterliegen beispielsweise einer zunehmend strikteren Budgetbeschränkung. Unter diesem Druck können weder Interessengruppen noch Produzenten öffentlicher Leistungen ihre Interessen zur Gänze durchsetzen (z. B. im Gesundheits-, Universitäts-, Verkehrswesen). In Liechtenstein fehlt eine derart strikte Budgetbeschränkung, wodurch Interessengruppen und Produzenten öffentlicher Leistungen ihre wohlbegründeten Wünsche in einem hohen Ausmass verwirklichen können.

Sollte eines Tages die Notwendigkeit bestehen, Ausgaben wirksam einzudämmen, so scheint dies über eine institutionell verbindliche Begrenzung der zur Verfügung stehenden öffentlichen Einnahmen (Verbot von Steuererhöhungen, Verschuldungsverbot, Rücklagenverpflichtung) am ehesten zu bewerkstelligen zu sein. Innerhalb dieses engeren Rahmens dürfte sich in der Folge ein neuer gesellschaftlicher Konsens über die Verwendung der Mittel herausbilden.

*9) Der Kleinstaat Liechtenstein nützt seinen gesetzgeberischen Spielraum vor allem auch zur Sicherung der Prosperität.*

Beispiele dafür sind die Regelungen des Finanzdienstleistungsbereiches, die Steuergesetzgebung und der EWR-Beitritt.

*10) Die Mitversorgung des Kleinstaates in verschiedenen Aufgabenbereichen durch das Ausland kann nicht als Trittbrettfahrerverhalten klassifiziert werden. Sie erfolgt freiwillig und zum gegenseitigen Vorteil. Der Kleinstaat kann ein Vorbild für die internationale Kooperation im Bereich der staatlichen Aufgabenerfüllung sein.*

Bei den vertraglichen Vereinbarungen, denen jeweils der ausländische Partner (Bund, Kanton etc.) zustimmt, herrscht Freiwilligkeit und *kein Zwang* vor. Eine ökonomische Begründung der relativ geringen Beiträge Liechtensteins könnte darin gesehen werden, dass der grössere Nachbarstaat ohnehin entsprechende Kapazitäten für die Schweizer (österreichische) Bevölkerung bereitstellen muss. Insofern scheint es verständlich, dass den Liechtensteinern nicht die im übrigen bei öffentlichen Ein-

### *Einsichten aus der Studie*

richtungen gar nicht immer bekannten "Vollkosten inklusive Abgangsdeckung" anteilig verrechnet werden, sondern die (darunter liegenden) *Grenzkosten*, weil die (wenigen) Liechtensteiner Benützer die Auslastung erhöhen, was aus der Sicht der anbietenden Institution durchaus erwünscht sein kann.

Fehlende öffentliche Einrichtungen im eigenen Land bringen aber auch Nachteile: Beispielsweise wird Liechtenstein in den Schweizer interkantonalen Vereinbarungen einem Nicht-Universitäts-Kanton (Universitäts- und Hochschulwesen) beziehungsweise im Gesundheitswesen einem Kanton, der über keine stationäre Zentralversorgung verfügt, gleichgestellt. Diese Kantone (und auch Liechtenstein) profitieren zwar tendenziell an der Mitbenützung ausserkantonaler Einrichtungen, sie haben jedoch auch deutlich die Nachteile zu tragen, die das Fehlen dieser Einrichtungen mit sich bringt (z.B. Standortnachteile durch *brain drain*, fehlende Impulse für das gesellschaftliche und kulturelle Leben).

Jedenfalls gilt es in ein vollständiges Bild der Austauschbeziehungen Liechtensteins mit seinen Nachbarstaaten einzubeziehen, dass Liechtenstein mit den Nachbarregionen in einer Art *Symbiose* lebt, die zum allseitigen Vorteil gereicht. Der dynamische Finanzdienstleistungssektor führt zu einem beträchtlichen Kaufkraftzufluss in das Rheintal. In diesem Sektor, vor allem aber auch in der Liechtensteiner Industrie, finden Tausende Ostschweizer und Vorarlberger Beschäftigung. Liechtenstein ist seinerseits auf das Arbeitskräftepotential aus der Region angewiesen, um allen eintreffenden Aufträgen nachkommen zu können. Mithin prosperiert die ganze Region mittelbar von der dynamischen, die Vorteile der Eigenstaatlichkeit nützenden Liechtensteiner Wirtschaft.

Der Kleinstaat zeigt auf, dass für ihn staatliches *Outsourcing* (Delegation von Aufgaben an grössere Nachbarstaaten) den Alltag bestimmt. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob nicht auch in der Europäischen Union die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben verstärkt werden könnte. Viele an sich zusammengehörende Wirtschafts- und Versorgungsräume wurden bisher von nationalen Grenzen durchschnitten. Warum sollten nicht grenznahe Krankenhäuser, Schulen oder Mülldeponien auch von den Einwohnern des anderen Staates zum beiderseitigen Nutzen mitverwendet werden?

Der Beitritt zu supranationalen Organisationen (z. B. EU) wird in den Staaten jeweils von Teilen der Bevölkerung etwas undifferenziert

### *Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen*

mit Souveränitätsverlust gleichgesetzt. Diesem so subjektiv empfundenen Souveränitätsverlust steht allerdings ein deutlicher Prosperitätsgewinn gegenüber, der durch diverse Studien über Integrationseffekte belegt ist. Die Analyse des Kleinstaates zeigt in diesem Zusammenhang, auf welchen kleinen Bereich der Aufgabenumfang eines Staates reduziert werden kann, ohne dass der Status der Souveränität im Bereich *der für die Bevölkerung und Wirtschaft wirklich relevanten Aufgabenbereiche* verloren geht. Bei vielen öffentlichen Einrichtungen in Nationalstaaten scheinen deshalb politische Interessen oder Beschäftigungsinteressen im Vordergrund zu stehen. Aus sachlichen Gründen könnte man die betreffenden Einrichtungen ebensogut – oder besser – gemeinsam mit den Nachbarstaaten betreiben.

Das Beispiel des Kleinstaates Liechtenstein zeigt zweierlei: einerseits die *Vorteile der Integration* durch gemeinsame Aufgabenerfüllung in einer Nachbarschaft ohne wirksame Grenzen und andererseits *die wichtige Rolle des Wettbewerbs zwischen Staaten* oder öffentlichen Gebilden, auch in integrierten Räumen. Diese beiden Konzepte müssen keinen Gegensatz bilden: Liechtenstein zeigt hier exemplarisch, wie eine solche Zusammenarbeit klaglos und zum beiderseitigen Vorteil funktionieren kann.

## Literaturverzeichnis

- Abt, Clark C.; Deutsch, Karl W. (1993):* Basic Problems of Small Countries; in: *Waschkuhn (Hrsg.): Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, LPS Band 16; Vaduz, S. 19–30.
- Alesina, Alberto; Spolaore, Enrico (1997):* On the number and size of nations; in: *The Quarterly Journal of Economics*, November 1997, pp. 1027–1056.
- Allgäuer, Thomas (1989):* Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, LPS Band 13; Vaduz.
- Arbeitsgruppe zu Handen des Patronatsgremiums (1992):* Entwicklung der zukünftigen Alterspolitik in Liechtenstein. Bericht; Vaduz.
- Arrow, Kenneth J. (1973):* Higher education as a filter; in: *Journal of Public Economics* 2, pp. 193–216.
- Atag Ernst & Young Consulting (1993):* Bericht über die Überprüfung und Anpassung der Organisationsstruktur der Alters- und Betreuungszentren des Fürstentums Liechtenstein; Zürich.
- Badelt, Christoph (1991):* Ökonomische Aspekte der Hauskrankenpflege; in: *Theurl (Hrsg.): Überleben die Krankenhäuser? Auswege aus den Finanzierungsproblemen im Gesundheitswesen; Thaur/Tirol*, S. 205–228.
- Badelt, Christoph et al. (1995):* Kosten der Pflegesicherung. Strukturen und Entwicklungstrends der Altenbetreuung; Wien.
- Barr, Nicholas (1993):* The economics of the welfare state, 2<sup>nd</sup> edition; Oxford.
- BASYS (Beratungsgesellschaft für angewandte Systemforschung; 1995):* Gesundheitssysteme im internationalen Vergleich, Ausgabe 1994; Augsburg.
- Batliner, Gerard (1993):* Schichten der liechtensteinischen Verfassung von 1921; in: *Waschkuhn (Hrsg.): Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, LPS Band 16; Vaduz, S. 281–300.
- Baudenbacher, Carl; Ospelt, Fritz (1995):* Das Fürstentum Liechtenstein vor der Abstimmung über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum; o.O.
- Baumberger, Jürg (1996):* Werden die Krankenkassen zur neuen Macht?; in: *NZZ vom 24. September 1996 (Beilage Gesundheitsmarkt Schweiz)*.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1994):* Wirtschaftsstandort Wien; Wien.
- Biedermann Richard (1991):* Notizen zur liechtensteinischen Sozialgeschichte – Entstehung und Entwicklung des Fürsorgeamtes; in: *Liechtensteinisches Fürsorgeamt (Hrsg.): Solidarität tut not; Schaan*, S. 166–183.
- Biedermann Richard (1995):* Soziales Handeln, das dem Menschen dient. Entwicklung eines Leitbildes; in: *Stemmler (Hrsg.): Soziale Fragen an der Schwelle zur Zukunft; Bern*, S. 213–224.

## Literaturverzeichnis

- Blankart, Charles B. (1994):* Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. Auflage; München.
- Bodenhöfer, Hans-Joachim (1989):* Ökonomische Aspekte der Bildungs- und Hochschulpolitik; in: *Abele et al. (Hrsg.):* Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, 3. Auflage; Wien, S. 479–492.
- Bolter, Eva Maria (1998):* Outsourcing im öffentlichen Sektor. Ein Test institutionenökonomischer Hypothesen am Beispiel kommunaler Leistungen, Dissertation; Innsbruck.
- Breton, Albert; Breton Margot (1995):* Nationalism revisited, in: *Breton et al. (ed.):* Nationalism and rationality; Cambridge, S. 98–115.
- Breyer, Friedrich; Zweifel Peter (1997):* Gesundheitsökonomie, 2. Auflage; Berlin.
- Bruha, Thomas (1990):* Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess; in: *Geiger/Waschkuhn (Hrsg.):* Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, LPS Band 14; Vaduz, S. 181–219.
- Buchanan, James, M.; Faith, R. L. (1987):* Secessions at the limits of taxation: toward a theory of international exit; in: *American Economic Review* LXXVII, pp. 1023–1031.
- Büchel, Hubert (1990):* Entwicklung der liechtensteinischen Bevölkerung und Wirtschaft: Ist klein fein?; in: *Geiger/Waschkuhn (Hrsg.):* Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, LPS Band 14; Vaduz, S. 277–295.
- Büchel, Hubert (1993):* Der Kleinstaat aus ökonomischer Sicht. Ergänzende Anmerkungen; in: *Waschkuhn (Hrsg.):* Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme, LPS Band 16; Vaduz, S. 97–106.
- Büchel, Marcus (1991):* Betreutes Wohnen; in: *Liechtensteinisches Fürsorgeamt (Hrsg.):* Solidarität tut not; Schaan, S. 105–113.
- Büchel, Marcus; Brüstle, Matthias (1995):* Stationäre psychiatrische Betreuung von Liechtensteiner Bewohnern im Ausland. Studie im Auftrag des Amtes für Soziale Dienste und des Vereins für Betreutes Wohnen; Schaan.
- Clement, Werner (1993):* Bildungsökonomie – Paradigm lost?; in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 2, S. 167–174.
- Coleman, James S. (1995):* Rights, rationality, and nationality; in: *Breton et al. (ed.):* Nationalism and rationality; Cambridge, S. 1–13.
- Congleton, Roger D. (1995):* Ethnic clubs, ethnic conflict, and the rise of ethnic nationalism; in: *Breton et al. (ed.):* Nationalism and rationality; Cambridge, S. 71–97.
- Crivelli, Luca (1993):* Das Schweizer Gesundheitswesen; in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 2, S. 637–649.
- Dahl, Robert A.; Tuftes, Edward R. (1973):* Size and democracy; Stanford/Ca.
- Dietl, Helmut (1993):* Institutionen und Zeit; Tübingen.
- Edding, Friedrich (1980a):* Bildung I: Bildungsökonomik; in: *HdWW (Band 2)*, S. 2–7.
- Edding, Friedrich (1980b):* Bildung II: Bildungspolitik; in: *HdWW (Band 2)*, S. 7–18.
- egger Management-Beratung (1992):* Analyse der Betreuungszentren, des Betagtenwohnheimes Vaduz und der Arbeitsstelle für Ambulante Altershilfe; Zürich.
- Eibl, Johann (1997):* Dienstleistungen und Public Finance. Eine Konfrontation der neoklassischen Finanzwissenschaft mit ihrem Untersuchungsgegenstand, Dissertation; Innsbruck.

## Literaturverzeichnis

- Ellis, Randall P.; McGuire, Thomas G. (1993): Supply-side and demand-side cost sharing in health care; in: *Journal of Economic Perspectives* 7/4, pp. 135–151.
- Felderer Stefan; Zweifel Peter (1996): Alter allein ist kein Kostenfaktor. Ein Fehlschluss bei der Analyse von Gesundheitsausgaben; in: *NZZ* vom 10. Dezember 1996, S. 12.
- Frey, Bruno S. (1996): Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ; Tübingen.
- Fuchs-Ospelt, Andreas (1993): Staat und Steuern im Fürstentum Liechtenstein, in: *Wirtschafts-Magazin* 1/1993.
- Furubotn, Eirik G.; Richter, Rudolf (ed.; 1991): *The new institutional economics*; Tübingen.
- Gantner, Manfred (1989): Die öffentliche Finanzwirtschaft; in: *Abele et al. (Hrsg.): Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*, 3. Auflage; Wien, S. 221–246.
- Gantner, Manfred (Hrsg.; 1994): *Budgetausgliederung – Fluch(t) oder Segen?*; Wien.
- Gantner, Manfred (1994; unter Mitarbeit von Johann Eibl und Christoph Walkner): *Finanzwissenschaftliche Analyse des Salzburger Sozialhilfegesetzes – mit besonderer Berücksichtigung der Kostenverteilung gemäss § 40 SbgSHG. Wissenschaftliche Stellungnahme im Auftrag der Salzburger Landesregierung*; Innsbruck.
- Gantner, Manfred (1998): Ist die Förderung von Eigentum an Wohnraum eine Staatsaufgabe?; in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 6, S. 623–630.
- Gantner, Manfred; Eibl, Johann (1996): Soziale Sicherung in Tirol. Finanzwissenschaftliche Analyse der Sozialhilfe, der Behindertenhilfe und des Pflegegeldes unter besonderer Berücksichtigung der Landeshauptstadt Innsbruck; Innsbruck.
- Gellert, Claudius (1992): Die Entstehung nicht-universitärer Hochschulstrukturen – Entwicklungen und Probleme im internationalen Vergleich; in: *Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (Hrsg.): Fachhochschule als Alternative zur Universität*; Wien, S. 21–26.
- Geser, Hans (1993): Ausgangspunkte zu einer Soziologie kleiner Staaten: Drei systemtheoretische Perspektiven; in: *Waschkubn (Hrsg.): Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, LPS Band 16; Vaduz, S. 37–70.
- Graf, Hans Georg; Eidenbenz, Hans Jörg; Marti, Jürg (1994): *Entwicklungsperspektiven des Finanzdienstleistungssektors im Fürstentum Liechtenstein angesichts des Europäischen Einigungsprozesses*, Rechtsgutachten; St. Gallen.
- Gruber, Karl Heinz (1992): 'Social demand' – der individuelle und der gesellschaftliche Bedarf an höherer Bildung: einige Fakten und einige Fragen zur österreichischen Fachhochschuldiskussion; in: *Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (Hrsg.): Fachhochschule als Alternative zur Universität*; Wien, S. 47–52.
- Gstöbl, Rainer; Büchel, Marcus (1997): *Armut in Liechtenstein. Bericht über Bedürftigkeit, Einkommensschwäche und soziale Probleme im Fürstentum Liechtenstein anlässlich des UNO-Jahres zur Beseitigung der Armut*; Schaan.
- Hardin, Russell (1995): Self-interest, group identity; in: *Breton et al. (ed.): Nationalism and rationality*; Cambridge, S. 14–42.
- Hauser, Heinz (1990): Ein Reformvorschlag für die Soziale Krankenversicherung in der Schweiz; in: *Theurl/Dezsy (Hrsg.): Reform der Sozialen Krankenversicherung. Hochschulkurs aus Gesundheitsökonomik 1989*; Lochau, S. 21–40.
- HealthEcon (A. Frei; 1995): *Kostenvergleich zwischen Spitex und Spitin im Fürstentum Liechtenstein. Schlussbericht. Studie im Auftrag der Liechtensteiner Regierung*; Basel.

## Literaturverzeichnis

- Heeb, Franz J. (1998)*: Der Staatshaushalt des Fürstentums Liechtenstein. Institutionelle Analyse der Ausgabenentwicklung. Beschreibung der rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen und Zusammenhänge, LPS Band 24; Vaduz.
- Hoch, Hilmar (1991)*: Geschichte des liechtensteinischen Sozialversicherungsrechts; Vaduz.
- Hubeny, Johann (1996a)*: Schulen und Klassen im Vergleich der Schuljahre 1993/94 und 1994/95; in: Statistische Nachrichten 1/1996, S. 6–12.
- Hubeny, Johann (1996b)*: Schülerzahlen im Vergleich der Schuljahre 1993/94 und 1994/95; in: Statistische Nachrichten 2/1996, S. 80–87.
- Hubeny, Johann (1996c)*: Lehrerzahlen im Vergleich der Schuljahre 1993/94 und 1994/95; in: Statistische Nachrichten 4/1996, S. 247–252.
- Kellenberger, Ralph (1996)*: Kultur und Identität im kleinen Staat. Das Beispiel Liechtenstein; Bonn.
- Kohl, Jean-Philippe (1998)*: Protektionismus als Bumerang. Die Agrarreform aus marktwirtschaftlicher Optik; in: NZZ vom 7. Januar 1998.
- Kohler, Georg (1996)*: Über Bürgertugend und Patriotismus. Was es heute heisst, ein "guter Schweizer" zu sein; in: NZZ vom 8./9. Juni 1996, S. 17.
- Koslowski, Peter (1998)*: Ist das Schweizer Bankgeheimnis noch zu rechtfertigen? Eine Analyse aus wirtschaftsethischer Sicht; in: NZZ vom 28. Februar/1. März 1998, S. 57.
- Lafey, Jean-Dominique (1995)*: Conservative nationalism and democratic institutions; in: Breton et al. (ed.): Nationalism and rationality; Cambridge, S. 159–172.
- Leu, Robert E.; Burri, Stefan; Priester, Tom (1997)*: Lebensqualität und Armut in der Schweiz, 2. Auflage; Bern.
- Liechtensteinisches Fürsorgeamt (Hrsg.; 1991)*: Solidarität tut not. 25 Jahre Sozialhilfegesetzgebung und Bestehen des Fürsorgeamtes in Liechtenstein; Schaan.
- Lith, Ulrich van (1985)*: Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs – Verfügungsrechte, ökonomische Effizienz und die Finanzierung schulischer und akademischer Bildung; München.
- Loebenstein, Edwin; Schmid, Georg; Willoweit, Dietmar (1985)*: Die Stellvertretung des Fürsten, LPS Band 11; Vaduz.
- Lüdeke, Rainar (1993)*: Bildung in der Marktwirtschaft; in: Wirtschaftspolitische Blätter 2, S. 156–166.
- Malunat, Bernd M. (1987)*: Der Kleinstaat im Spannungsfeld von Dependenz und Autonomie: Eine Fallstudie über das Fürstentum Liechtenstein; Frankfurt/M.
- Martin, Graham (1984)*: Das Bildungswesen des Fürstentums Liechtenstein; Zürich.
- Martinschitz, Sabine (1996)*: Bildungsausgaben in Österreich 1994; in: Statistische Nachrichten 12/1996, S. 994–998.
- Marxer, Claudia; Tauern, Christa; Marxer, Felix (1991)*: Wohnformen im Alter – die Wahlfamilie als Alternative zum Wohnen im Heim; in: Liechtensteinisches Fürsorgeamt (Hrsg.): Solidarität tut not; Schaan, S. 158–165.
- Michalsky, Helga (1990)*: Handlungsbedingungen von Parteien im Kleinstaat Liechtenstein; in: Geiger/Waschkuhn (Hrsg.): Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, LPS Band 14; Vaduz, S. 257–275.
- Michalsky, Helga (1991)*: Liechtenstein: Konkordanzdemokratie und Parteienwettbewerb; in: Michalsky (Hrsg.): Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen, LPS Band 15; Vaduz, S. 133–157.

## Literaturverzeichnis

- Nell, Job von (1987)*: Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein, LPS Band 12; Vaduz.
- Niedermann, Dieter J. (1976)*: Liechtenstein und die Schweiz. Eine völkerrechtliche Untersuchung, LPS Band 5; Vaduz.
- o. V. (1998)*: Little countries. Small but perfectly formed; in: *The Economist* vom 3. Januar 1998, pp. 63–65.
- Oates, Wallace E. (1972)*: Fiscal federalism; New York.
- Oberender, Peter (1996)*: Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Krankenversicherung; in: *Siebert (Hrsg.): Sozialpolitik auf dem Prüfstand*; Tübingen, S. 85–110.
- OECD (1991)*: Economic Surveys 1990/91: Switzerland; Paris.
- OECD (1997)*: Wirtschaftsberichte 1996/98: Österreich; Paris.
- Olson, Mancur (1969)*: The principle of 'Fiscal Equivalence': The division of responsibilities among different levels of government; in: *American Economic Review* 59/2, pp. 479–487.
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (1996)*: Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich. Studie im Auftrag des Bundesministerium für Finanzen; Wien.
- Pagano, Ugo (1995)*: Can economics explain nationalism?; in: *Breton et al. (ed.): Nationalism and rationality*; Cambridge, S. 173–203.
- Palm, Edgar (1991)*: Das kommunale Haushaltswesen in Österreich: Reformfordernisse und Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung; in: *Gantner (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens*; Wien, S. 75–90.
- Picot, Arnold (1991)*: Ein neuer Ansatz zur Gestaltung der Leistungstiefe; in: *Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung* 43/4, S. 336–357.
- Picot, Arnold; Maier, Mark (1992)*: Analyse- und Gestaltungskonzepte für das Outsourcing; in: *Information Management* 7/4, S. 14–27.
- Picot, Arnold; Wolff, Birgitta (1994)*: Institutional economics of public firms and administrations, some guidelines for efficiency-oriented design; in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150/1, pp. 211–231.
- Postlep, Rolf-Dieter (1985)*: Wirtschaftsstruktur und grossstädtische Finanzen. Einflüsse höherwertiger Dienstleistungen auf die kommunalen Steuereinnahmen und Ausgaben in verschiedenen Grossstädten; Hannover.
- Projektteam zur Strukturierung und Koordination der Sozialen Dienste (1991)*: Leitbild der psychosozialen Grundversorgung für das Fürstentum Liechtenstein; in: *Liechtensteinisches Fürsorgeamt (Hrsg.): Solidarität tut not*; Schaan, S. 38–44.
- Riedel, Monika (1996)*: Health Maintenance Organizations: Eine Möglichkeit für das österreichische Gesundheitswesen?; in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 5, S. 531–541.
- Riklin, Alois (1993)*: Diskussionsbeitrag; in: *Waschkubn (Hrsg.): Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, LPS Band 16; Vaduz, S. 31.
- Riklin, Alois; Batliner, Gerard (Hrsg.; 1994)*: Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium, LPS Band 19; Vaduz.
- Roos, Andreas (1996)*: Managed care – ein partnerschaftlicher Innovationsprozess. Mehr Mut für alternative Lösungsansätze im Rahmen des Wettbewerbs; in: *NZZ* vom 24. September 1996 (Beilage Gesundheitsmarkt Schweiz).
- Rosel, Raymond (1995)*: Demographische Alterung und Kosten des Gesundheitswesens; in: *Soziale Sicherheit* 3, S. 154–158.

## Literaturverzeichnis

- Rothschild, Kurt W. (1993): Kleinstaat und Interdependenz. Anmerkungen zur Kleinstaatentheorie aus ökonomischer Sicht; in: *Waschkubn (Hrsg.): Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme, LPS Band 16; Vaduz, S. 71–87.*
- Schädler, Alfons (1991): Die Entwicklung um das Sozialhilfegesetz – vom Armenwesen zur Sozialhilfe auf Gesetzesbasis; in: *Liechtensteinisches Fürsorgeamt (Hrsg.): Solidarität tut not; Schaan S. 78–83.*
- Schneeberger, Arthur (1993): Bildung und Wettbewerbsfähigkeit. Empirische Hinweise aus der international vergleichenden Forschung; in: *Wirtschaftspolitische Blätter 2, S. 174–189.*
- Schulamit (1994): Interne Übersichten zu Beiträgen an ausseruniversitäre Bildungsanstalten im tertiären Bereich; Vaduz.
- Seiler, Markus-René (1995): Kleinstaaten im Europarat – Fallstudien zu Island, Liechtenstein, Luxemburg, Malta und San Marino; Bamberg.
- Sommer, Jürg H. (1990): Die Health Maintenance Organization als marktwirtschaftliche Form eines integrierten Gesundheitswesens; in: *Theurl/Dezsy (Hrsg.): Integration der Gesundheitsversorgung – zwischen Wunschvorstellung und Realität. Hochschulkurs aus Gesundheitsökonomik 1990; Lochau, S. 94–120.*
- Steinringer, Johann (1993): Wie spezialisiert muss die Berufsbildung der Zukunft sein?; in: *Wirtschaftspolitische Blätter 2, S. 209–217.*
- Stiglitz, Joseph E. (1995): The theory of 'screening', education, and the distribution of income; in: *American Economic Review 65, pp. 283–300.*
- Streissler, Erich W.; Neudeck, Werner E. (1997): Wachstums- und Umweltpolitik; in: *Nowotny/Winckler (Hrsg.): Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, 2. Auflage; Wien, S. 166–213.*
- Strunk, Wolfgang (1996): Evaluation von sozialpsychiatrischen Betreuungseinrichtungen in Liechtenstein und Umgebung, Diplomarbeit; Innsbruck.
- Tanner, Egon (1982): Ökonomisch optimale Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen; Bern/Frankfurt/M.
- Teutemann, Manfred (1992): Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen Integration. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik; Berlin.
- Theurl, Engelbert (1995): Zur Ökonomik alter Menschen unter besonderer Berücksichtigung des Pflegefallrisikos; in: *Triangulum IV: Das Altern aus der Sicht der Wissenschaften; Innsbruck.*
- Theurl, Engelbert (1996): Staat und Gesundheitswesen. Analyse historischer Fallbeispiele aus der Sicht der Neuen Institutionellen Ökonomik; Wien.
- Thiede, Reinhold F. (1990): Die gestaffelte Pflegeversicherung. Sozialpolitische und ökonomische Aspekte eines neuen Modells; Frankfurt/M.
- Thürer, Daniel (1993): Kleinstaat – Aussenpolitische Aspekte; in: *Waschkubn (Hrsg.): Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme, LPS Band 16; Vaduz, S. 215–231.*
- Tiebout, Charles M. (1956): A pure theory of local expenditure; in: *Journal of Political Economy 64, pp. 416–424.*
- Vogt, Emanuel (1991): Vom 'Armahüsler' und 'Ume-Esserle' zum Anspruch auf individuelle Betreuung und soziale Hilfe; in: *Liechtensteinisches Fürsorgeamt (Hrsg.): Solidarität tut not; Schaan, S. 74–77.*

## Literaturverzeichnis

- Waschkuhn, Arno (1993)*: Einleitung; in: *Waschkuhn (Hrsg.): Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, LPS Band 16; Vaduz, S. 7–16.
- Wintrobe, Ronald (1995)*: Some economics of ethnic capital formation and conflict; in: *Breton et al. (ed.): Nationalism and rationality*, pp. 43–70.
- Wirtschaftsforschungsinstitut der Handels-, Industrie-, Handwerks- und Landwirtschaftskammer Bozen (1997)*: Die Bildungsbilanz Südtirols. Zu- und Abwanderungen von Maturanten und Akademikern; Bozen.
- Wust, Herbert F. (1981)*: Föderalismus. Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft; Göttingen.
- Wytrzens, Hans K. (1996)*: Der Bodenmarkt im Fürstentum Liechtenstein, LPS Band 22; Vaduz.
- Zimmermann, Horst; Henke, Klaus-Dirk (1994)*: Einführung in die Finanzwissenschaft, 7. Auflage; München.

## Materialien

- Rechenschaftsbericht der Regierung an den Hohen Landtag (inkl. Landesrechnung)*, diverse Jahrgänge.
- Öffentliche Finanzen der Schweiz 1995 (1997)*. Publikation der Eidgenössischen Finanzverwaltung/Bundesamt für Statistik; Bern.
- Gebärungsübersichten der österreichischen Gebietskörperschaften 1995 (1997)*. Publikation des Österreichischen Statistischen Zentralamtes; Wien.
- Rechenschaftsberichte der Gemeinde Vaduz* (inklusive Jahresberichte der Krankenhaus-Betriebskommission), diverse Jahrgänge.

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

### *Abbildungen*

Abbildung 2.1: Fiktives Abstimmungsbeispiel zur Illustration der Vorteilhaftigkeit dezentraler Entscheidungen .....	38
Abbildung 2.2: Durchschnittskosten der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes bei unterschiedlicher Stadtgrösse .....	39
Abbildung 2.3: Welchen Einfluss üben die Produktionskosten auf die Wahrnehmung öffentlicher Leistungen durch den Kleinstaat aus? .....	42
Abbildung 2.4: Argumentationsbilanz für das Outsourcing .....	48
Abbildung 2.5: Raster zur Erfassung der Aufgabenwahrnehmung .....	54
Abbildung 2.6: Folgen von Informationsasymmetrien und Strategien zu deren Bewältigung .....	56
Abbildung 2.7: Der Einfluss der direkten Demokratie auf die Ausgabenstruktur ..	67
Abbildung 2.8: Ökonomische Theoriebausteine .....	76
Abbildung 2.9: Verhältnis von Aufgabenpriorität zu Aufgabenmodus .....	77
Abbildung 2.10: Aufgabenprioritäten öffentlicher Aufgaben im Kleinstaat Liechtenstein .....	80
Abbildung 3.1: Aufgabenwahrnehmung: Allgemeine Verwaltung, Justiz, innere Sicherheit .....	109
Abbildung 3.2: Aufgabenwahrnehmung: Feuerwehren, Brandschutz .....	115
Abbildung 3.3: Aufgabenwahrnehmung: Kleinkinderbetreuung .....	120
Abbildung 3.4: Aufgabenwahrnehmung: Kindergärten .....	121
Abbildung 3.5: Aufgabenwahrnehmung: Primarschulen .....	122
Abbildung 3.6: Aufgabenwahrnehmung: Sekundarschulen .....	123
Abbildung 3.7: Aufgabenwahrnehmung: Berufsbildende Schulen, Hochschulen, Wissenschaft .....	124
Abbildung 3.8: Aufgabenwahrnehmung: Förderung Kultur, Kultus, Sport .....	129
Abbildung 3.9: Aufgabenwahrnehmung: Krankenanstalten .....	131
Abbildung 3.10: Aufgabenwahrnehmung: Betreuung Pflegebedürftiger .....	134
Abbildung 3.11: Aufgabenwahrnehmung: Sozialpsychiatrische Betreuung .....	134
Abbildung 3.12: Aufgabenwahrnehmung: Sozialhilfe .....	135

## *Abbildungs- und Tabellenverzeichnis*

Abbildung 3.13: Aufgabenwahrnehmung: Jugendhilfe .....	136
Abbildung 3.14: Aufgabenwahrnehmung: Wohnbauförderung .....	137
Abbildung 3.15: Aufgabenwahrnehmung: Bau und Erhaltung von Landes- und Gemeindestrassen .....	141
Abbildung 3.16: Aufgabenwahrnehmung: Öffentlicher Verkehr .....	141
Abbildung 3.17: Aufgabenwahrnehmung: Wasserversorgung .....	144
Abbildung 3.18: Aufgabenwahrnehmung: Abwasser .....	145
Abbildung 3.19: Aufgabenwahrnehmung: Abfall .....	146
Abbildung 3.20: Aufgabenwahrnehmung: Gewässerverbauungen .....	147
Abbildung 3.21: Aufgabenwahrnehmung: Förderung Landwirtschaft .....	149
Abbildung 3.22: Aufgabenwahrnehmung: Waldwirtschaft .....	151
Abbildung 3.23: Schema für die Aggregatbildung .....	169
Abbildung 3.24: Empirisch feststellbare Aufgabenwahrnehmung in Liechtenstein ..	175
Abbildung 3.25: Vergleich der tatsächlichen mit der erwarteten Aufgabenwahr- nehmung .....	177
Abbildung 3.26: Verhältnis von Aufgabenmodus und Ausgabenintensität .....	188
Abbildung 4.1: Hierarchie von Institutionen .....	197
Abbildung 4.2: Abriss der Schwerpunktuntersuchung Sozialwesen und Jugend- förderung .....	204
Abbildung 4.3: Mietkosten und Sozialhilfe bei verschiedenen Unterkunftsgrößen	216
Abbildung 4.4: Betreuungsalternativen bei unterschiedlichem Pflegegrad .....	222
Abbildung 4.5: Welche Betreuungsform soll gewählt werden? .....	227
Abbildung 4.6: Prinzipale und Agenten im Bereich der stationären Altershilfe ..	249
Abbildung 4.7: Komponenten der sozialpsychiatrischen Betreuung .....	254
Abbildung 4.8: Aufenthaltsdauer Liechtensteiner Patienten in ausländischen allgemeinpsychiatrischen Einrichtungen 1988 bis 1996 .....	260
Abbildung 4.9: Teilbereiche der Jugendhilfe .....	277
Abbildung 4.10: Wirkungen unterschiedlicher Finanzausweisungsformen auf das Ausgabeverhalten der Gemeinden .....	357

### *Tabellen*

Tabelle 2.1: Soll-Profil und relative Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung im Kleinstaat Liechtenstein .....	92
Tabelle 3.1: Vergleich der Ausgaben der Schweizer mit den Liechtensteiner Gebietskörperschaften (pro Einw.) .....	100
Tabelle 3.2: Vergleich der Nettobelastung der Schweizer mit den Liechten- steiner Gebietskörperschaften (pro Einw.) .....	102
Tabelle 3.3: Vergleich der Ausgaben/Nettobelastung Österreichs mit Liechtenstein .....	106

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.4:	Ausgaben und Nettobelastung: Legislative, oberste Exekutive, allgemeine Verwaltung .....	110
Tabelle 3.5:	Ausgaben und Nettobelastung: Judikative .....	111
Tabelle 3.6:	Ausgaben und Nettobelastung: Innere Sicherheit .....	113
Tabelle 3.7:	Ausgaben und Nettobelastung: Staats- und Rechtssicherheit ....	114
Tabelle 3.8:	Ausgaben und Nettobelastung: Feuerwehren, Brandschutz .....	116
Tabelle 3.9:	Ausgaben und Nettobelastung: Landesverteidigung .....	117
Tabelle 3.10:	Ausgaben und Nettobelastung: Aussen(handels)politik .....	118
Tabelle 3.11:	Ausgaben und Nettobelastung: Kindergärten, Volksschulen, allgemeinbildende Schulen, Berufsbildung, höhere Berufsbildung, Hochschulen .....	126
Tabelle 3.12:	Ausgaben und Nettobelastung: Erziehung und Unterricht, Forschung und Wissenschaft .....	127
Tabelle 3.13:	Ausgaben und Nettobelastung: Kultur- und Sportförderung ....	130
Tabelle 3.14:	Ausgaben und Nettobelastung: Krankenanstalten .....	132
Tabelle 3.15:	Ausgaben und Nettobelastung: Sozialversicherung, Sozialhilfe, sozialer Wohnungsbau .....	139
Tabelle 3.16:	Ausgaben und Nettobelastung: Soziale Wohlfahrt .....	139
Tabelle 3.17:	Ausgaben und Nettobelastung: Nationalstrassen, Kantonsstrassen, Gemeindestrassen, Regionalverkehr, Bundesbahnen .....	142
Tabelle 3.18:	Ausgaben und Nettobelastung: Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Gewässerverbauung .....	148
Tabelle 3.19:	Ausgaben und Nettobelastung: Land-, Waldwirtschaft .....	151
Tabelle 3.20:	Ausgaben und Nettobelastung: Land- und Forstwirtschaft .....	152
Tabelle 3.21:	Drei-Staaten-Vergleich der Ausgaben des Jahres 1995 nach ökonomischen Ausgabekategorien .....	156
Tabelle 3.22:	Ökonomische Struktur der Aufgabenbereiche mit überdurchschnittlicher Nettobelastung Liechtensteins .....	157
Tabelle 3.23:	Über- und unterdurchschnittliche Ausgaben Liechtensteiner Gemeinden 1995 .....	167
Tabelle 3.24:	Über- und unterdurchschnittliche Nettobelastung Liechtensteiner Gemeinden 1995 .....	167
Tabelle 3.25:	Interregionaler Vergleich der Gemeindeausgabenstruktur .....	171
Tabelle 3.26:	Interregionaler Vergleich der Gemeindeeinnahmenstruktur .....	173
Tabelle 3.27:	Über- und unterdurchschnittliche Nettobelastung Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz 1995 .....	178
Tabelle 3.28:	Über- und unterdurchschnittliche Ausgaben Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz 1995 .....	181
Tabelle 4.1:	Ausgaben gemäss Sozialhilfegesetz (1986-1995) .....	212
Tabelle 4.2:	Die Auswirkungen der Mietkosten auf die Höhe der Sozialhilfe .	214
Tabelle 4.3:	Kosten der Behandlungspflege nach Versorgungsbereichen und Pflegestufen (pro Patient) .....	225

## *Abbildungs- und Tabellenverzeichnis*

Tabelle 4.4:	Prognose der erforderlichen Heimplatzkapazität .....	237
Tabelle 4.5:	Belegung ausländischer sozialpsychiatrischer Einrichtungen durch Liechtensteiner Patienten .....	256
	Betreuung Liechtensteiner Patienten in ausländischen allgemeins- psychiatrischen Einrichtungen .....	257
Tabelle 4.6:	Schätzung der Reduzierung des Finanzbedarfs für akutpsychia- trische Behandlung im Ausland .....	262
Tabelle 4.7:	Belastung öffentlicher Haushalte durch die Therapeutische Wohngemeinschaft des Vereins für Betreutes Wohnen .....	264
Tabelle 4.8:	Der Lastenausgleich im Sozialbereich in den Jahren 1994–1997 ..	266
Tabelle 4.9:	Vorschlag zur Revidierung des Lastenausgleichs im Sozialbereich	266
Tabelle 4.10:	Wie hätte sich die Ablösung des Lastenausgleichs durch ein her- kunftsbezogenes Finanzierungsmodell für das Jahr 1994 auf die einzelnen Gemeinden ausgewirkt? .....	270
Tabelle 4.11:	Wie hätte sich die Ablösung des Lastenausgleichs durch ein her- kunftsbezogenes Finanzierungsmodell für das Jahr 1995 auf die einzelnen Gemeinden ausgewirkt? .....	270
Tabelle 4.12:	Wie würde sich die Ablösung des Lastenausgleichs durch ein her- kunftsbezogenes Finanzierungsmodell für das Jahr 1996 auf die einzelnen Gemeinden auswirken? .....	272
Tabelle 4.13:	Wie würde sich die Ablösung des Lastenausgleichs durch ein her- kunftsbezogenes Finanzierungsmodell für das Jahr 1997 auf die einzelnen Gemeinden auswirken? .....	272
Tabelle 4.14:	Ausgaben des Landes für Schutz und Förderung der Jugend ....	278
Tabelle 4.15:	Wie hätte sich die Ablösung des Lastenausgleichs durch das neue Finanzierungsmodell für das Jahr 1994 auf die einzelnen Gemeinden ausgewirkt? .....	282
Tabelle 4.16:	Wie hätte sich die Ablösung des Lastenausgleichs durch das neue Finanzierungsmodell für das Jahr 1995 auf die einzelnen Gemeinden ausgewirkt? .....	283
Tabelle 4.17:	Wie würde sich die Ablösung des Lastenausgleichs durch das neue Finanzierungsmodell für das Jahr 1996 auf die einzelnen Gemeinden auswirken? .....	284
Tabelle 4.18:	Leistungen und Zuschüsse in der obligatorischen Krankenver- sicherung .....	293
Tabelle 4.19:	Fiktives Beispiel zur Einschätzung der Subventionsrelation in der obligatorischen Krankenversicherung .....	294
Tabelle 4.20:	Verteilung der Defizitbeiträge auf die Vertragsspitäler 1990 bis 1996 .....	298
Tabelle 4.21:	Wichtige Daten zum Krankenhaus Vaduz .....	300
Tabelle 4.22:	Die Bildungsausgaben Liechtensteins nach ISCED .....	308
Tabelle 4.23:	Liechtenstein vs. Österreich: Bildungsausgaben nach ISCED- Kategorien .....	309
Tabelle 4.24:	Eckdaten zur Schulstruktur in Liechtenstein .....	310
		391

### *Abbildungs- und Tabellenverzeichnis*

Tabelle 4.25:	Liechtenstein vs. Österreich: Schulen, Klassen, Schüler, Lehrer ...	311
Tabelle 4.26:	Vertikaler Finanzausgleich: Teilung der Steuereinnahmen zwischen Land und Gemeinden (absolut) .....	336
Tabelle 4.27:	Vertikaler Finanzausgleich: Teilung der Steuereinnahmen zwischen Land und Gemeinden .....	338
Tabelle 4.28:	Vertikaler Finanzausgleich: Teilung der Steuereinnahmen zwischen Land und Gemeinden in Prozent .....	340
Tabelle 4.29:	Diskretionäre Änderungen der Schlüssel im vertikalen Finanzausgleich .....	342
Tabelle 4.30:	Relative Steuereinnahmen der Gemeinden nach dem horizontalen Finanzausgleich .....	345
Tabelle 4.31:	Aufteilung der FA-Abgaben auf verschiedene Verteilungsschritte	347

### *Tabellenanhang zum 3. Kapitel*

Tabelle A1:	Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden der Schweiz im Jahr 1995 .....	394
Tabelle A2:	Nettobelastung (Ausgaben – Einnahmen) von Bund, Kantonen und Gemeinden der Schweiz im Jahr 1995 .....	396
Tabelle A3:	Konsolidierung des Liechtensteiner Landeshaushalts mit dem Gemeindesektor – Ausgaben .....	398
Tabelle A4:	Vergleich der Nettobelastung der Schweizer mit den Liechtensteiner Gebietskörperschaften .....	400
Tabelle A5:	Gebahrung der österreichischen Gebietskörperschaften 1995 nach funktionellen Kriterien .....	402
Tabelle A6:	Korrigierte Ausgaben und Einnahmen österreichischer Gebietskörperschaften 1995 nach funktionellen Kriterien nach funktionellen Kriterien .....	403
Tabelle A7:	Ausgaben und Einnahmen des Bundes und der Bundesländer pro Einwohner 1995 .....	404
Tabelle A8:	Ausgaben österreichischer Gebietskörperschaften im Jahr 1995 nach ökonomischen Kriterien .....	405
Tabelle A9:	Ausgaben und Einnahmen des Bundes und der Bundesländer pro Einwohner 1995 nach ökonomischen Kriterien .....	406
Tabelle A10:	Ausgaben des liechtensteinischen Staatshaushalts 1995 nach ökonomischen Kriterien .....	407
Tabelle A11:	Ausgaben schweizerischer Gebietskörperschaften 1995 nach ökonomischen Kriterien .....	408

## Tabellenanhang zum 3. Kapitel

Tabellenanhang zum 3. Kapitel

Tabelle A1: Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden der Schweiz im Jahr 1995 (in 1000 CHF)

	Bund	Kantone	Gde.	Total B+K+G	Total B+K
Allgemeine Verwaltung	1 402 634	2 609 384	3 255 376	7 267 394	4 012 018
- Legislative, Exekutive	61 749	97 025	297 643	456 417	158 774
- Allg. Verwaltung	1 122 474	1 908 314	2 044 676	5 075 464	3 030 788
- Übriges	218 411	604 045	913 057	1 735 513	822 456
Justiz, Polizei, Feuerwehr	455 221	4 282 069	1 694 699	6 431 989	4 737 290
- Rechtsaufsicht	164 980	685 340	450 708	1 301 028	850 320
- Polizei	103 135	2 025 149	723 768	2 852 052	2 128 284
- Rechtsprechung	86 524	887 559	24 733	998 816	974 083
- Strafvollzug	100 582	630 765	- 2 785	728 562	731 347
- Feuerwehr	0	53 256	498 275	551 531	53 256
Landesverteidigung	5 854 359	221 562	261 602	6 337 523	6 075 921
- Militärische	5 667 206	104 619	42 681	5 814 506	5 771 825
- Zivile	187 153	116 943	218 921	523 017	304 096
Auslandsbeziehungen	2 051 917	0	0	2 051 917	2 051 917
- Politische	628 311	0	0	628 311	628 311
- Wirtschaftliche	199 066	0	0	199 066	199 066
- Entwicklungshilfe	1 223 241	0	0	1 223 241	1 223 241
- Übriges	1 299	0	0	1 299	1 299
Bildung	3 178 033	10 815 374	7 235 566	21 228 973	13 993 407
- Volksschulen	94 732	4 444 319	6 654 079	11 193 130	4 539 051
- Berufsbildung	560 593	2 008 127	459 637	3 028 357	2 568 720
- Lehrerbildung	0	403 296	14 283	417 579	403 296
- Allg.-bildende Schulen	11 327	1 512 202	66 435	1 589 964	1 523 529
- Höhere Berufsbildung	107 404	408 616	14 439	530 459	516 020
- Hochschulen	1 751 999	1 709 922	2 852	3 464 773	3 461 921
- Übriges	651 978	328 892	23 841	1 004 711	980 870
Kultur und Freizeit	296 644	1 116 407	1 971 222	3 384 273	1 413 051
- Kulturförderung	144 600	544 873	727 254	1 416 727	689 473
- Sport	98 642	127 808	720 234	946 684	226 450
- Übriges	53 402	443 726	523 734	1 020 862	497 128
Gesundheit	190 243	8 468 008	5 565 415	14 223 666	8 658 251
- Krankenanstalten	7 160	7 946 029	5 148 703	13 101 892	7 953 189
- Übriges	183 083	521 979	416 712	1 121 774	705 062
Soziale Wohlfahrt	10 304 384	5 184 969	4 364 046	19 853 399	15 489 353
- Altersversicherung	4 118 694	647 294	166 901	4 932 889	4 765 988

Tabellenanhang zum 3. Kapitel

Fortsetzung Tabelle A1

	Bund	Kantone	Gde.	Total B+K+G	Total B+K
– Invalidenversicherung	2 446 251	723 852	156 966	3 327 069	3 170 103
– Krankenversicherung	1 811 512	247 359	78 777	2 137 648	2 058 871
– Sonst. Sozialvers.	859 097	1 202 698	655 534	2 717 329	2 061 795
– Sozialer Wohnungsbau	174 407	211 847	134 987	521 241	386 254
– Fürsorge	894 423	1 414 258	1 891 996	4 200 677	2 308 681
– Übriges	0	737 661	1 278 885	2 016 546	737 661
<b>Verkehr</b>	<b>6 196 269</b>	<b>2 249 784</b>	<b>2 762 540</b>	<b>11 208 593</b>	<b>8 446 053</b>
– Nationalstrassen	1 875 257	371 610	1 598	2 248 465	2 246 867
– Kantonsstrassen	878 276	888 171	79 016	1 845 463	1 766 447
– Gemeindestrassen	25 386	100 919	2 059 510	2 185 815	126 305
– Privatstrassen	0	1	16 876	16 877	1
– Bundesbahnen	2 292 914	68 611	1 159	2 362 684	2 361 525
– Regionalverkehr	651 091	761 171	591 644	2 003 906	1 412 262
– Übriges	473 345	59 301	12 737	545 383	532 646
<b>Umwelt, Raumordnung</b>	<b>589 280</b>	<b>1 089 659</b>	<b>2 803 062</b>	<b>4 482 001</b>	<b>1 678 939</b>
– Abwasser	203 742	365 154	1 242 693	1 811 589	568 896
– Abfall	14 080	173 742	806 899	994 721	187 822
– Gewässerverbauungen	87 137	131 561	96 977	315 675	218 698
– Lawinerverbauungen	72 477	12 934	12 672	98 083	85 411
– Raumordnung	75 597	198 078	218 382	492 057	273 675
– Übriges	136 247	208 190	425 439	769 876	344 437
<b>Volkswirtschaft</b>	<b>4 178 453</b>	<b>1 258 364</b>	<b>536 190</b>	<b>5 973 007</b>	<b>5 436 817</b>
– Landwirtschaft	3 524 227	420 485	56 261	4 000 973	3 944 712
– Forstwirtschaft	178 053	251 074	358 098	787 225	429 127
– Tourismus	38 119	59 748	46 841	144 708	97 867
– Industrie, Gewerbe, Handel	191 789	120 681	13 659	326 129	312 470
– Energie	241 618	90 624	33 854	366 096	332 242
– Übriges	4 647	315 752	27 477	347 876	320 399
<b>Finanzen und Steuern</b>	<b>5 913 728</b>	<b>482 454</b>	<b>1 986 623</b>	<b>8 382 805</b>	<b>6 396 182</b>
– Finanzausgleich	0	284 653	- 284 653	0	284 653
– Einnahmenanteile	2 706 466	- 2 324 272	- 533 147	- 150 953	382 194
– Vermögens-/Schuldenverw.	3 140 262	2 423 139	2 781 487	8 344 888	5 563 401
– Übriges	67 000	98 934	22 936	188 870	165 934
<b>Total</b>	<b>40 611 165</b>	<b>37 778 034</b>	<b>32 436 341</b>	<b>110 825 540</b>	<b>78 389 199</b>

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (Öffentliche Finanzen der Schweiz 1995).

Tabellenanhang zum 3. Kapitel

Tabelle A2: Nettobelastung (Ausgaben – Einnahmen) von Bund, Kantonen und Gemeinden der Schweiz im Jahr 1995 (in 1000 CHF)

	Bund	Kantone	Gde.	Total B+K+G	Total B+K
Allgemeine Verwaltung	1 066 694	1 912 433	2 672 947	5 652 074	2 979 127
– Legislative, Exekutive	60 335	93 302	290 979	444 616	153 637
– Allg. Verwaltung	831 302	1 423 417	1 672 983	3 927 702	2 254 719
– Übriges	175 057	395 714	708 985	1 279 756	570 771
Justiz, Polizei, Feuerwehr	354 587	2 332 785	1 007 796	3 695 168	2 687 372
– Rechtsaufsicht	88 442	- 30 435	135 550	193 557	58 007
– Polizei	93 569	1 448 264	590 862	2 132 695	1 541 833
– Rechtsprechung	74 944	558 218	4 324	637 486	633 162
– Strafvollzug	97 632	345 978	- 2 883	440 727	443 610
– Feuerwehr	0	10 760	279 943	290 703	10 760
Landesverteidigung	5 529 049	170 165	199 785	5 898 999	5 699 214
– Militärische	5 359 480	81 162	33 905	5 474 547	5 440 642
– Zivile	169 569	89 003	165 880	424 452	258 572
Auslandsbeziehungen	1 879 058	0	0	1 879 058	1 879 058
– Politische	585 754	0	0	585 754	585 754
– Wirtschaftliche	125 778	0	0	125 778	125 778
– Entwicklungshilfe	1 166 227	0	0	1 166 227	1 166 227
– Übriges	1 299	0	0	1 299	1 299
Bildung	3 130 273	9 683 191	6 735 951	19 549 415	12 813 464
– Volksschulen	94 721	4 070 678	6 272 209	10 437 608	4 165 399
– Berufsbildung	557 842	1 727 927	359 653	2 645 422	2 285 769
– Lehrerausbildung	0	379 502	11 962	391 464	379 502
– Allg.-bildende Schulen	10 317	1 408 181	62 869	1 481 367	1 418 498
– Höhere Berufsbildung	107 350	348 091	13 604	469 045	455 441
– Hochschulen	1 710 837	1 471 149	2 812	3 184 798	3 181 986
– Übriges	649 206	277 663	12 842	939 711	926 869
Kultur und Freizeit	292 716	920 490	1 689 713	2 902 919	1 213 206
– Kulturförderung	143 092	497 702	660 068	1 300 862	640 794
– Sport	96 293	58 937	840 501	995 731	155 230
– Übriges	53 331	363 851	189 144	606 326	417 182
Gesundheit	176 609	3 903 634	692 999	4 773 242	4 080 243
– Krankenanstalten	1 472	3 516 535	398 138	3 916 145	3 518 007
– Übriges	175 137	387 099	294 861	857 097	562 236
Soziale Wohlfahrt	9 636 582	4 497 676	2 727 608	16 861 866	14 134 258
– Altersversicherung	3 959 273	641 556	144 587	4 745 416	4 600 829

Tabellenanhang zum 3. Kapitel

Fortsetzung Tabelle A2

	Bund	Kantone	Gde.	Total B+K+G	Total B+K
- Invalidenversicherung	2 390 208	723 858	156 882	3 270 948	3 114 066
- Krankenversicherung	1 810 682	211 812	73 396	2 095 890	2 022 494
- Sonst. Sozialvers.	453 475	1 130 756	643 925	2 228 156	1 584 231
- Sozialer Wohnungsbau	157 403	141 930	12 249	311 582	299 333
- Fürsorge	865 541	1 132 902	1 120 101	3 118 544	1 998 443
- Übriges	0	514 862	576 468	1 091 330	514 862
<b>Verkehr</b>	<b>5 622 528</b>	<b>1 378 715</b>	<b>2 306 851</b>	<b>9 308 094</b>	<b>7 001 243</b>
- Nationalstrassen	1 880 786	91 570	1 363	1 973 719	1 972 356
- Kantonsstrassen	878 146	532 858	74 503	1 485 507	1 411 004
- Gemeindestrassen	25 376	48 619	1 665 100	1 739 095	73 995
- Privatstrassen	0	1	16 340	16 341	1
- Bundesbahnen	2 291 579	8 648	801	2 301 028	2 300 227
- Regionalverkehr	648 688	704 828	542 616	1 896 132	1 353 516
- Übriges	- 102 047	- 7 809	6 128	- 103 728	- 109 856
<b>Umwelt, Raumordnung</b>	<b>578 366</b>	<b>332 775</b>	<b>784 722</b>	<b>1 695 863</b>	<b>911 141</b>
- Abwasser	203 835	51 377	94 039	349 251	255 212
- Abfall	13 849	- 16 577	185 574	182 846	- 2 728
- Gewässerverbauungen	87 035	53 107	86 089	226 231	140 142
- Lawinerverbauungen	72 397	2 584	10 562	85 543	74 981
- Raumordnung	68 444	110 507	182 691	361 642	178 951
- Übriges	132 806	131 777	225 767	490 350	264 583
<b>Volkswirtschaft</b>	<b>3 859 187</b>	<b>- 303 567</b>	<b>- 267 294</b>	<b>3 288 326</b>	<b>3 555 620</b>
- Landwirtschaft	3 452 260	276 048	45 351	3 773 659	3 728 308
- Forstwirtschaft	171 027	160 859	150 327	482 213	331 886
- Tourismus	38 125	37 231	43 405	118 761	75 356
- Industrie, Gewerbe, Handel	173 041	29 591	7 644	210 276	202 632
- Energie	220 102	- 221 045	- 499 044	- 499 987	- 943
- Übriges	- 195 368	- 586 251	- 14 977	- 796 596	- 781 619
<b>Finanzen und Steuern</b>	<b>-27 658 937</b>	<b>-23 478 625</b>	<b>-17 710 891</b>	<b>-68 848 453</b>	<b>-51 137 562</b>
- Steuern	-32 129 265	-24 637 449	-18 029 977	-74 796 691	-56 766 714
- Finanzausgleich	0	284 653	- 284 653	0	284 653
- Einnahmenanteile	2 710 103	-2 324 272	- 533 147	- 147 316	385 831
- Vermögens-/Schuldenverw.	1 693 225	1 282 706	1 136 886	4 112 817	2 975 931
- Übriges	67 000	1 915 737	0	1 982 737	1 982 737
<b>Total</b>	<b>4 466 712</b>	<b>1 349 672</b>	<b>840 187</b>	<b>6 656 571</b>	<b>5 816 384</b>

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (Öffentliche Finanzen der Schweiz 1995).

Tabellenanhang zum 3. Kapitel

Tabelle A3: Konsolidierung des Liechtensteiner Landeshaushalts mit dem Gemeindesektor – Ausgaben (1995, in 1000 CHF)

	Landeshaushalt			Gemeindehaushalte			Total FL
	Lauf. R.	Inv.-R.	Total	Lauf. R.	Inv.-R.	Total	
Allgemeine Verwaltung	34 016	17 508	51 524	15 847	15 947	31 794	83 318
– Legislative, Exekutive	4 930	9	4 939			0	4 939
– Allg. Verwaltung	29 086	17 499	46 585	15 847	15 947	31 794	78 380
– Übriges			0			0	0
Justiz, Polizei, Feuerwehr	19 245	243	19 487	1 684	1 044	2 728	22 216
– Rechtsaufsicht	2 591		2 591			0	2 591
– Polizei	8 731	243	8 974	524		524	9 497
– Rechtsprechung	7 225		7 225	254		254	7 479
– Strafvollzug	584		584			0	584
– Feuerwehr	113		113	907	1 044	1 951	2 065
Landesverteidigung	1 229	554	1 783	51	684	735	2 518
– Militärische			0			0	0
– Zivile	1 229	554	1 783	51	684	735	2 518
Auslandsbeziehungen	14 066	3 593	17 659	0	0	0	17 659
– Politische	5 734	3 408	9 142			0	9 142
– Wirtschaftliche	2 231		2 231			0	2 231
– Entwicklungshilfe	6 101	186	6 287			0	6 287
– Übriges			0			0	0
Bildung	72 034	3 631	75 665	19 595	19 670	39 266	114 931
– Volksschulen	36 318	2 044	38 362	19 595	19 670	39 266	77 628
– Berufsbildung	7 721		7 721			0	7 721
– Lehrerausbildung	2 258		2 258			0	2 258
– Allg.-bildende Schulen	11 221		11 221			0	11 221
– Höhere Berufsbildung	4 902		4 902			0	4 902
– Hochschulen	6 056	1 587	7 643			0	7 643
– Übriges	3 559		3 559			0	3 559
Kultur und Freizeit	14 140	1 826	15 966	15 253	5 891	21 144	37 110
– Kulturförderung	11 559	526	12 085	12 724	5 792	18 516	30 601
– Sport	1 952	1 300	3 252			0	3 252
– Übriges	629		629	2 530	99	2 628	3 257
Gesundheit	10 515	206	10 721	0	0	0	10 721
– Krankenanstalten	8 383	206	8 589			0	8 589
– Übriges	2 132		2 132			0	2 132
Soziale Wohlfahrt	66 830	17 756	84 586	8 492	6 775	15 267	99 852
– Altersversicherung	13 446		13 446	0	0	0	13 446

Tabellenanhang zum 3. Kapitel

Tabelle A4: Vergleich der Nettobelastung der Schweizer mit den Liechtensteiner Gebietskörperschaften (1995, in 1000 CHF)

	Bd.	Kte.	Gde.	Total CH	Lh. FL	Gh. FL	Total FL
Allgemeine Verwaltung	1 066 694	1 912 433	2 672 947	5 652 074	47 492	27 304	74 796
- Legislative, Exekutive	60 335	93 302	290 979	444 616	4 939	0	4 939
- Allg. Verwaltung	831 302	1 423 417	1 672 983	3 927 702	42 553	27 304	69 857
- Übriges	175 057	395 714	708 985	1 279 756	0	0	0
Justiz, Polizei, Feuerwehr	354 587	2 332 785	1 007 796	3 695 168	5 503	2 318	7 821
- Rechtsaufsicht	88 442	- 30 435	135 550	193 557	- 472	0	- 472
- Polizei	93 569	1 448 264	590 862	2 132 695	6 975	505	7 480
- Rechtsprechung	74 944	558 218	4 324	637 486	- 1 640	215	- 1 424
- Strafvollzug	97 632	345 978	- 2 883	440 727	527	0	527
- Feuerwehr	0	10 760	279 943	290 703	113	1 597	1 711
Landesverteidigung	5 529 049	170 165	199 785	5 898 999	1 642	611	2 254
- Militärische	5 359 480	81 162	33 905	5 474 547	0	0	0
- Zivile	169 569	89 003	165 880	424 452	1 642	611	2 254
Auslandsbeziehungen	1 879 058	0	0	1 879 058	17 659	0	17 659
- Politische	585 754	0	0	585 754	9 142	0	9 142
- Wirtschaftliche	125 778	0	0	125 778	2 231	0	2 231
- Entwicklungshilfe	1 166 227	0	0	1 166 227	6 287	0	6 287
- Übriges	1 299	0	0	1 299	0	0	0
Bildung	3 130 273	9 683 191	6 735 951	19 549 415	72 635	33 504	106 138
- Volksschulen	94 721	4 070 678	6 272 209	10 437 608	29 641	33 504	63 145
- Berufsbildung	557 842	1 727 927	359 653	2 645 422	7 721	0	7 721
- Lehrerausbildung	0	379 502	11 962	391 464	2 258	0	2 258
- Allg.-bildende Schulen	10 317	1 408 181	62 869	1 481 367	11 117	0	11 117
- Höhere Berufsbildung	107 350	348 091	13 604	469 045	4 875	0	4 875
- Hochschulen	1 710 837	1 471 149	2 812	3 184 798	6 709	0	6 709
- Übriges	649 206	277 663	12 842	939 711	3 337	0	3 337
Kultur und Freizeit	292 716	920 490	1 689 713	2 902 919	13 715	18 761	32 477
- Kulturförderung	143 092	497 702	660 068	1 300 862	9 834	16 276	26 110
- Sport	96 293	58 937	840 501	995 731	3 252	0	3 252
- Übriges	53 331	363 851	189 144	606 326	629	2 485	3 114
Gesundheit	176 609	3 903 634	692 999	4 773 242	10 687	0	10 687
- Krankenanstalten	1 472	3 516 535	398 138	3 916 145	8 589	0	8 589
- Übriges	175 137	387 099	294 861	857 097	2 098	0	2 098
Soziale Wohlfahrt	9 636 582	4 497 676	2 727 608	16 861 866	77 917	12 485	90 402
- Altersversicherung	3 959 273	641 556	144 587	4 745 416	13 446	0	13 446
- Invalidenversicherung	2 390 208	723 858	156 882	3 270 948	10 097	0	10 097
- Krankenversicherung	1 810 682	211 812	73 396	2 095 890	19 176	0	19 176

## Tabellenanhang zum 3. Kapitel

### Fortsetzung Tabelle A4

	Bd.	Kte.	Gde.	Total CH	Lh. FL	Gh. FL	Total FL
- Sonst. Sozialvers.	453 475	1 130 756	643 925	2 228 156	10 705	0	10 705
- Sozialer Wohnungsbau	157 403	141 930	12 249	311 582	15 860	0	15 860
- Fürsorge	865 541	1 132 902	1 120 101	3 118 544	6 042	12 485	18 527
- Übriges	0	514 862	576 468	1 091 330	2 590	0	2 590
<b>Verkehr</b>	<b>5 622 528</b>	<b>1 378 715</b>	<b>2 306 851</b>	<b>9 308 094</b>	<b>22 309</b>	<b>15 469</b>	<b>37 778</b>
- Nationalstrassen	1 880 786	91 570	1 363	1 973 719	0	0	0
- Kantonsstrassen	878 146	532 858	74 503	1 485 507	13 449	0	13 449
- Gemeindestrassen	25 376	48 619	1 665 100	1 739 095	0	15 469	15 469
- Privatstrassen	0	1	16 340	16 341	0	0	0
- Bundesbahnen	2 291 579	8 648	801	2 301 028	0	0	0
- Regionalverkehr	648 688	704 828	542 616	1 896 132	8 860	0	8 860
- Übriges	- 102 047	- 7 809	6 128	- 103 728	0	0	0
<b>Umwelt, Raumordnung</b>	<b>578 366</b>	<b>332 775</b>	<b>784 722</b>	<b>1 695 863</b>	<b>13 583</b>	<b>17 026</b>	<b>30 609</b>
- Abwasser	203 835	51 377	94 039	349 251	1 369	6 179	7 548
- Abfall	13 849	- 16 577	185 574	182 846	879	6 751	7 630
- Gewässerverbauungen	87 035	53 107	86 089	226 231	6 871	902	7 773
- Lawinerverbauungen	72 397	2 584	10 562	85 543	0	0	0
- Raumordnung	68 444	110 507	182 691	361 642	1 423	3 179	4 602
- Übriges	132 806	131 777	225 767	490 350	3 040	14	3 054
<b>Volkswirtschaft</b>	<b>3 859 187</b>	<b>- 303 567</b>	<b>- 267 294</b>	<b>3 288 326</b>	<b>16 262</b>	<b>4 017</b>	<b>20 279</b>
- Landwirtschaft	3 452 260	276 048	45 351	3 773 659	9 438	905	10 343
- Forstwirtschaft	171 027	160 859	150 327	482 213	3 646	3 112	6 758
- Tourismus	38 125	37 231	43 405	118 761	309	0	309
- Industrie, Gewerbe, Handel	173 041	29 591	7 644	210 276	760	0	760
- Energie	220 102	- 221 045	- 499 044	- 499 987	15	0	15
- Übriges	- 195 368	- 586 251	- 14 977	- 796 596	2 094	0	2 094
<b>Finanzen und Steuern</b>	<b>-27 658 937</b>	<b>-23 478 625</b>	<b>-17 710 891</b>	<b>-68 848 453</b>	<b>- 318 855</b>	<b>- 133 088</b>	<b>- 451 943</b>
- Steuern	-32 129 265	-24 637 449	-18 029 977	-74 796 691	- 335 739	- 132 277	- 468 016
- Finanzausgleich	0	284 653	- 284 653	0	84 234	0	84 234
- Einnahmenanteile	2 710 103	- 2 324 272	- 533 147	- 147 316	0	0	0
- Verm./-Schuldenverw.	1 693 225	1 282 706	1 136 886	4 112 817	- 39 987	- 811	- 40 798
- Übriges	67 000	1 915 737	0	1 982 737	- 27 363	0	- 27 363
<b>Total</b>	<b>4 466 712</b>	<b>1 349 672</b>	<b>840 187</b>	<b>6 656 571</b>	<b>- 19 451</b>	<b>- 1 593</b>	<b>- 21 044</b>

Abkürzungen: Bd. = Bund, Kte. = Kantone, Gde. = Gemeinden, Lh. = Landeshaushalt, Gh. = Gemeindehaushalte.

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung 1996: Öffentliche Finanzen der Schweiz 1993.

Anmerkung: Schweizer Daten 1992, FL-Landesrechnung 1993 ohne Post- und Fernmeldebereich.

Tabellenanhang zum 3. Kapitel

Tabelle A5: Gebarung österreichischer Gebietskörperschaften 1995 nach funktionellen Kriterien

Funktion	Ausgaben			Einnahmen		
	Bund	Länder	Vlbg.	Bund	Länder	Vlbg.
Erziehung und Unterricht	67 458	39 302	2 337	762	30 602	1 743
Forschung und Wissenschaft	28 745	703	53	969	30	6
Kunst	7 899	4 318	259	302	460	14
Kultus	551	30	1	0	5	0
Gesundheit	6 710	33 052	2 214	1 659	23 480	1 718
Soziale Wohlfahrt	204 584	20 118	1 437	104 068	11 928	726
Wohnungsbau	24 135	28 595	2 156	220	25 541	1 969
Strassen	15 500	8 815	296	4 166	1 265	43
Sonstiger Verkehr	46 202	1 103	138	21 281	348	0
Land- und Forstwirtschaft	29 842	10 765	662	666	757	47
Energiewirtschaft	202	106	4	3 807	11	0
Industrie und Gewerbe	20 674	2 146	76	11 239	177	41
Öffentliche Dienstleistungen	3 718	1 287	68	814	518	22
Private Dienstleistungen	5 494	1 270	36	7 452	52	0
Landesverteidigung	20 682	47	5	504	27	2
Staats- und Rechtssicherheit	26 276	846	59	6 762	234	25
Übrige Hoheitsverwaltung	390 548	65 532	4 908	734 547	119 828	8 363
<b>Total</b>	<b>899 218</b>	<b>218 034</b>	<b>14 707</b>	<b>899 219</b>	<b>215 262</b>	<b>14 717</b>

Anmerkung: Werte in Mio. ATS; Bund, Bundesländer (ohne Wien), Vorarlberg.

Tabellenanhang zum 3. Kapitel

Table A6: Korrigierte Ausgaben und Einnahmen österreichischer Geietskörperschaften 1995 nach funktionellen Kriterien

Funktion	Bund (abzgl. FZ)	FZ Bund an Länder	Länder (abzgl. FZ)	FZ Bund an Vlbg.	Vlbg. (abzgl. FZ)
<b>Ausgaben</b>					
Erziehung und Unterricht	33 176	29 431	9 871	1 679	658
Forschung und Wissenschaft	28 745		703		53
Kunst	7 899		4 318		259
Kultus	551		30		1
Gesundheit	6 710		33 052		2 214
Soziale Wohlfahrt	204 584		20 118		1 437
Wohnungsbau	745	17 169	11 426	965	1 190
Strassen	15 500		8 815		296
Sonstiger Verkehr	46 202		1 103		138
Land- und Forstwirtschaft	29 842		10 765		662
Energiewirtschaft	202		106		4
Industrie und Gewerbe	20 674		2 146		76
Öffentliche Dienstleistungen	3 718		1 287		68
Private Dienstleistungen	5 494		1 270		36
Landesverteidigung	20 682		47		5
Staats- und Rechtssicherheit	26 276		846		59
Übrige Hoheitsverwaltung	379 038	9 621	55 912	369	4 539
<b>Total</b>	<b>830 038</b>	<b>56 221</b>	<b>161 813</b>	<b>3 013</b>	<b>11 694</b>
<b>Einnahmen</b>					
Erziehung und Unterricht	-33 519	29 431	1 170	1 679	64
Forschung und Wissenschaft	969		30		6
Kunst	302		460		14
Kultus	0		5		0
Gesundheit	1 659		23 480		1 718
Soziale Wohlfahrt	104 068		11 928		726
Wohnungsbau	-23 169	17 169	8 372	965	1 004
Strassen	4 166		1 265		43
Sonstiger Verkehr	21 281		348		0
Land- und Forstwirtschaft	666		757		47
Energiewirtschaft	3 807		11		0
Industrie und Gewerbe	11 239		177		41
Öffentliche Dienstleistungen	814		518		22
Private Dienstleistungen	7 452		52		0
Landesverteidigung	504		27		2
Staats- und Rechtssicherheit	6 762		234		25
Übrige Hoheitsverwaltung	723 037	9 621	110 208	369	7 994
<b>Total</b>	<b>830 038</b>	<b>56 221</b>	<b>159 041</b>	<b>3 013</b>	<b>11 704</b>

Anmerkung: Korrektur um Finanzzuweisungen Besoldung Landeslehrer, Wohnbauförderung und Pensionen Landeslehrer.

Werte in Mio. ATS; Bund, Bundesländer (ohne Wien), Vorarlberg.

*Tabellenanhang zum 3. Kapitel*

*Tabelle A7: Ausgaben und Einnahmen des Bundes und der Bundesländer pro Einwohner 1995 (in ATS)*

Funktion	Ausgaben		Einnahmen		Nettoausg. Pro Einw.
	Pro Einw.	Struktur	Pro Einw.	Struktur	
Erziehung und Unterricht	10 538	7.5	592	0.4	9 946
Forschung und Wissenschaft	3 800	2.7	129	0.1	3 671
Kunst	1 704	1.2	112	0.1	1 591
Kultus	75	0.1	1	0.0	75
Gesundheit	6 144	4.3	3 966	2.8	2 178
Soziale Wohlfahrt	29 459	20.8	15 256	10.8	14 203
Wohnungsbau	4 666	3.3	1 111	0.8	3 556
Strassen	3 397	2.4	737	0.5	2 661
Sonstiger Verkehr	6 103	4.3	2 785	2.0	3 318
Land- und Forstwirtschaft	5 549	3.9	206	0.1	5 342
Energiewirtschaft	43	0.0	490	0.3	- 447
Industrie und Gewerbe	2 995	2.1	1 470	1.0	1 525
Öffentliche Dienstleistungen	683	0.5	187	0.1	496
Private Dienstleistungen	908	0.6	964	0.7	- 56
Landesverteidigung	2 660	1.9	69	0.0	2 591
Staats- und Rechtssicherheit	3 506	2.5	905	0.6	2 601
Übrige Hoheitsverwaltung	59 096	41.8	111 901	79.4	- 52 805
<b>Total</b>	<b>141 325</b>	<b>100.0</b>	<b>140 882</b>	<b>100.0</b>	<b>443</b>

Anmerkung: Werte konsolidiert, hypothetisch, nach funktionellen Kriterien; konsolidiert um Finanzaufweisungen Besoldung/Pensionen Landeslehrer, Wohnbauförderung.

Tabellenanhang zum 3. Kapitel

Table A8: Ausgaben österreichischer Gebietskörperschaften im Jahr 1995 nach ökonomischen Kriterien (in Mio. ATS)

Funktion	Ausgaben		
	Bund	Bundesländer (ohne Wien)	Total
<b>Laufende Ausgaben</b>			
- Personalaufwand	83 951	64 295	3 777
- Sachaufwand	72 221	19 127	1 077
- Zinsen	93 536	3 364	52
- Transfers an Gebietskörperschaften	52 549	7 646	768
- Transfers an öff.-rechtl. Körperschaften	138 230	9 594	451
- Transfers an Unternehmen	43 553	6 544	117
- Transfers an Haushalte/gemeinnützige Einr.	125 693	47 564	2 188
- Transfers an das Ausland	3 174	29	11
<b>Total</b>	<b>612 905</b>	<b>158 163</b>	<b>8 442</b>
<b>Vermögensgebarung</b>			
- Brutto-Kapitalbildung	13 486	6 044	509
- Kapitaltransfers an GK	28 857	3 144	289
- Kapitaltransfers an Kö. öff. Rechts	1 067	1 305	4
- Kapitaltransfers an Unternehmen	13 423	1 671	2
- Kapitaltransfers an Haushalte/gemeinnützige	2 920	6 887	571
- Kapitaltransfers an Ausland	0	33	0
- Erwerb Wertpapiere	2 607	45	0
- Erwerb Beteiligungen	2 861	3 241	3 058
- Darlehensgewährung	3 893	18 337	1 528
- Schuldentilgung	204 840	6 793	6
- Zuführung an Rücklagen	12 359	12 371	298
<b>Total</b>	<b>286 313</b>	<b>59 871</b>	<b>6 266</b>
<b>Total</b>	<b>899 218</b>	<b>218 034</b>	<b>14 707</b>

Quelle: Gebarungübersichten 1995 (ÖSTAT 1997).

Tabellenanhang zum 3. Kapitel

Tabelle A9: Ausgaben und Einnahmen des Bundes und der Bundesländer pro Einwohner 1995 nach ökonomischen Kriterien

Funktion	Ausgaben		
	Pro Einw. in ATS	Struktur	Pro Einw. in CHF
Laufende Ausgaben			
- Personalaufwand	21 046	14.0	2 467
- Sachaufwand	12 321	8.2	1 444
- Zinsen	12 536	8.3	1 470
- Transfers an Gebietskörperschaften	7 963	5.3	933
- Transfers an öff.-rechtl. Körperschaften	19 265	12.8	2 258
- Transfers an Unternehmen	6 633	4.4	778
- Transfers an Haushalte/gemeinnützige Einr.	23 726	15.8	2 781
- Transfers an das Ausland	412	0.3	48
Total	103 902	69.2	12 180
Vermögensgebarung			
- Brutto-Kapitalbildung	2 696	1.8	316
- Kapitaltransfers an GK	4 204	2.8	493
- Kapitaltransfers an Kö. öff. Rechts	346	0.2	41
- Kapitaltransfers an Unternehmen	1 989	1.3	233
- Kapitaltransfers an Haushalte/gemeinnützige	1 475	1.0	173
- Kapitaltransfers an Ausland	5	0.0	1
- Erwerb Wertpapiere	342	0.2	40
- Erwerb Beteiligungen	885	0.6	104
- Darlehensgewährung	3 431	2.3	402
- Schuldentilgung	27 362	18.2	3 208
- Zuführung an Rücklagen	3 563	2.4	418
Total	46 297	30.8	5 427
Total	150 199	100.0	17 608
Abzgl. Finanzausweisungen Bund an Länder	9 089		1 066
Revidiertes Total	141 110		16 542

Anmerkung: Konsolidiert um Finanzausweisungen Besoldung/Pensionen Landeslehrer, Wohnbauförderung.

Quelle: Gebarungsübersichten 1995 (ÖSTAT 1997).

Tabellenanhang zum 3. Kapitel

Table A10: Ausgaben des liechtensteinischen Staatshaushaltes 1995 nach ökonomischen Kriterien

Funktion	Ausgaben		
	Absolut in CHF	Struktur	Pro Einw. in CHF
<b>Laufende Ausgaben</b>			
- Personalaufwand	79 143	18.6	2 584
- Sachaufwand	54 129	12.7	1 767
- Zinsen	5 527	1.3	180
- Transfers an Gebietskörperschaften	99 068	23.3	3 234
- Transfers an öff.-rechtl. Körperschaften	34 991	8.2	1 142
- Transfers an Unternehmen	0	0.0	0
- Transfers an Haushalte/gemeinnützige Einr.	62 502	14.7	2 041
- Transfers an das Ausland	27 844	6.6	909
<b>Total</b>	<b>363 205</b>	<b>85.5</b>	<b>11 858</b>
<b>Vermögensgebarung:</b>			
- Brutto-Kapitalbildung	17 465	4.1	570
- Kapitaltransfers an GK	19 042	4.5	622
- Kapitaltransfers an Kö. öff. Rechts	3 146	0.7	103
- Kapitaltransfers an Unternehmen	0	0.0	0
- Kapitaltransfers an Haushalte/gemeinnützige	1 607	0.4	52
- Kapitaltransfers an Ausland	900	0.2	29
- Erwerb Wertpapiere	0	0.0	0
- Erwerb Beteiligungen	0	0.0	0
- Darlehensgewährung	19 478	4.6	636
- Schuldentilgung	0	0.0	0
- Zuführung an Rücklagen	0	0.0	0
<b>Total</b>	<b>61 637</b>	<b>14.5</b>	<b>2 012</b>
<b>Total</b>	<b>424 842</b>	<b>100.0</b>	<b>13 871</b>

Quelle: Rechenschaftsbericht 1995, ohne PTT.

Tabellenanhang zum 3. Kapitel

Tabelle A11: Ausgaben schweizerischer Gebietskörperschaften 1995 nach ökonomischen Kriterien

	Ausgaben, absolut in Mio. CHF		
	Bund	Kantone gesamt	Bund und Kantone
Laufende Ausgaben			
- Personalaufwand	4 901	20 507	25 408
- Sachaufwand	5 426	5 914	11 339
- Zinsen	3 080	2 337	5 418
- Transfers an Gebietskörperschaften	5 464	4 254	9 718
- Transfers an öff.-rechtl. Körperschaften	9 586	4 502	14 088
- Transfers an Unternehmen	2 710	0	2 710
- Transfers an Haushalte/gemeinnützige Einr.	3 571	6 630	10 201
- Transfers an das Ausland	1 579	0	1 579
Total	36 317	44 144	80 461
Vermögensgebarung			
- Brutto-Kapitalbildung	783	4 780	5 563
- Kapitaltransfers an GK	2 777	1 071	3 848
- Kapitaltransfers an Körperschaften öff. Rechts	215	434	649
- Kapitaltransfers an Unternehmen	0	0	0
- Kapitaltransfers an Haushalte/gemeinnützige	92	559	651
- Kapitaltransfers an Ausland	0	0	0
- Erwerb Wertpapiere	0	0	0
- Erwerb Beteiligungen	0	0	0
- Darlehensgewährung	444	465	909
- Schuldentilgung	0	0	0
- Zuführung an Rücklagen	0	0	0
Total	4 312	7 309	11 621
Total	40 628	51 453	92 082
Abzgl. Finanzzuweisungen Bund an Kantone		13 209	13 209
Revidiertes Total	40 628	38 245	78 873

Tabellenanhang zum 3. Kapitel

Fortsetzung Tabelle A11

Ausgaben pro Einw. in CHF			Ausgabenstruktur		
Bund	Kantone gesamt	Bund und Kantone	Bund	Kantone gesamt	Bund und Kantone
701	2 934	3 635	12.1	39.9	27.6
776	846	1 622	13.4	11.5	12.3
441	334	775	7.6	4.5	5.9
782	609	1 391	13.4	8.3	10.6
1 372	644	2 016	23.6	8.8	15.3
388	0	388	6.7	0.0	2.9
511	949	1 460	8.8	12.9	11.1
226	0	226	3.9	0.0	1.7
5 196	6 316	11 513	89.4	85.8	87.4
112	684	796	1.9	9.3	6.0
397	153	551	6.8	2.1	4.2
31	62	93	0.5	0.8	0.7
0	0	0	0.0	0.0	0.0
13	80	93	0.2	1.1	0.7
0	0	0	0.0	0.0	0.0
0	0	0	0.0	0.0	0.0
0	0	0	0.0	0.0	0.0
63	67	130	1.1	0.9	1.0
0	0	0	0.0	0.0	0.0
0	0	0	0.0	0.0	0.0
617	1 046	1 663	10.6	14.2	12.6
5 813	7 362	13 175	100.0	100.0	100.0
	1 890	1 890			
5 813	5 472	11 285			

## Abkürzungsverzeichnis

A	Österreich	EWRA	EWR-Abkommen
Abb.	Abbildung(en)	EZ	Einwohnerzahl
Abs.	Absatz	f., ff.	folgende
abzgl.	abzüglich	FA	Finanzausgleich
AHS	Allgemeinbildende höhere Schule(n)	FAG	Finanzausgleichsgesetz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung	FinzuwG	Finanzzuweisungsgesetz
Allg., allg.	allgemein(e)	Fisk.	fiskalisch(er)
ALV	Arbeitslosenversicherung	FL	Fürstentum Liechtenstein
Anm.	Anmerkung	FOCJ	functional, overlapping, competing jurisdiction(s)
APH	Altenpflegeheim	Freiw., freiw.	freiwillig
ARA	Abwasserreinigungsanlage	FZ	Finanzzuweisungen
Art.	Artikel	G, Gde.	Gemeinde(n)
ATS	österreichische Schilling	Ge.	Gesellschaft(en)
B, Bd.	Bund	GemG	Gemeindengesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt	Gh	Gemeindehaushalt
BHS	Berufsbildende höhere Schule(n)	GK	Gebietskörperschaft(en)
BMS	Berufsbildende mittlere Schule(n)	H	Hypothese
BSP	Bruttosozialprodukt	Herk.	Herkunft
BWH	Betagtenwohnheim	HPZ	Heilpädagogisches Zen- trum
bzw.	beziehungsweise	Hrsg.	Herausgeber
CH	Schweiz	i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
CHF	Schweizer Franken	i.d.R.	in der Regel
d. h.	das heisst	i.e.S.	im engeren Sinn
ed.	editor(s)	IAP	Internationale Akademie für Philosophie
EG	Europäische Gemeinschaf- ten	Indu.	Industrie
Einr.	Einrichtung(en)	INFRA	Informationsstelle für Frauenangelegenheiten
Einw.	Einwohner	inkl.	inklusive
et al.	et alii (und andere)	insb.	insbesondere
etc.	et cetera	Inv.	Investition(s)
EU	Europäische Union	ISCED	International Standard Classification of Education
EUROSTAT	Statistisches Amt der Euro- päischen Gemeinschaften	IV	Invalidenversicherung
EWR	Europäischer Wirtschafts- raum	i.V.m.	in Verbindung mit
		JG	Jugendgesetz

## Abkürzungsverzeichnis

K, Kte.	Kantone	PO	Produktionsoptimum
Kap.	Kapital	pp.	Seiten
KH	Krankenhaus	Priv.	Private
Kinderg.	Kindergarten	PT	Pflegelage
Kö.	Körperschaft(en)	PTT	Post-, Telefon- und Tele- graphenverwaltung
KPK	Kantonale Psychiatrische Klinik	R.	Rechnung
KPV	Krankenpflegeversicherung	rd.	rund
KS	Kantonsspital	rechtl.	rechtlich(e)
KV	Krankenversicherung	S.	Seite
KVG	Krankenversicherungsge- setz	Sch.	Schule(n)
Lauf., lauf.	laufende	Schuldenverw.	Schuldenverwaltung
LBZ	Landesbetreuungszentrum	SchulG	Schulgesetz
LG	Liechtensteinisches Gym- nasium	SHG	Sozialhilfegesetz
LGBI	Landesgesetzblatt	SKI	Schweizerisches Kranken- hausinstitut
LGT-BiL	Liechtenstein Global Trust - Bank in Liechtenstein	Sonst., sonst.	sonstige
Lh	Landeshaushalt	Subv.	Subvention(en)
LIS	Liechtensteinische Inge- nieurschule	SubvG	Subventionsgesetz
lit.	litera	SV	Sozialversicherung
LKH	Landeskrankenhaus	Tab.	Tabelle(n)
LKK	Liechtensteinische Kran- kenkasse	techn.	technisch(e)
LNKH	Landesnervenkrankenhaus	TWG	Therapeutische Wohnge- meinschaft
LPS	Liechtenstein Politische Schriften	u.	und
LV	Landesverteidigung	u.a.	unter anderem
LVB	Liechtensteiner Volksblatt	u.U.	unter Umständen
LVL	Liechtensteiner Vaterland	UNESCO	United Nations Educatio- nal, Scientific & Cultural Organization
Mio.	Millionen	UNO	Vereinte Nationen
Mrd.	Milliarden	usw.	und so weiter
MST	Mobiles Sozialpsychiatri- sches Team	v.a.	vor allem
Mutm.	mutmasslich(e)	VlbG.	Voralberg
Nr.	Nummer	VBW	Verein für Betreutes Woh- nen
NTB	Neu-Technikum Buchs	Verf.	Verfassung; Verfasser
NZZ	Neue Zürcher Zeitung	Vermög.	Vermögen
o.O.	ohne Ort	Vers., -vers.	Versicherung
o.V.	ohne Verfasser	Vgl., vgl.	vergleiche
ÖBB	Österreichische Bundes- bahnen	VGR	Volkswirtschaftliche Ge- samtrechnung
obligat.	obligatorisch(e)	VRV	Voranschlags- und Rech- nungsabschlussverordnung
OECD	Organization of Economic Cooperation and Develop- ment	vs.	versus
öff.	öffentlich(e)	WH	Wohnheim
ÖSTAT	Österreichisches Statisti- sches Zentralamt	Wifo	Wirtschaftsforschungsinsti- tut
PH	Pflegeheim	Wiss.	Wissenschaft
		WLU	Wasserversorgung Liech- tensteiner Unterland

## Stichwortverzeichnis

Kursive Seitenangaben weisen auf die Definition des jeweiligen Begriffes oder auf wichtige Ergebnisse im Zusammenhang mit dem Begriff hin.

- Abfallbeseitigung 88, 93, *145–148*, 162 f., 172–174  
Abwasserbeseitigung 87, 93, *145–148*, 162 f., 172–174  
adverse Selektion 55 f.  
allgemeine Verwaltung 82, 92, *109–110*, 171–174  
Alten- und Pflegeheime 133–134, *232–238*  
Altenhilfeeinrichtungen 231–242  
Ambulanz 220 f., *238–242*, 300  
Armenwesen 162, *205–207*  
Aufgabenmodus 19, *72 f.*, 187–188, 366–380  
Aufgabenpriorität 19, *72 f.*, 366–367  
Aufgabenwahrnehmung *174–179*, *184–190*  
Aufkommensprinzip 329, 355  
Ausgabenintensität 19, *72 f.*, 97, 167, *179–183*, 187–188, 366–380  
Auslandsbeziehungen 83, 92, *117–119*  
  
Bedarfsprinzip 228, 344, 353 f.  
Berglage 348–349  
Berufsausbildung *122–126*, *306*, *308–310*, 317–319  
Besoldung 59 f., 153, 315–316  
Bildungswesen 84, 92, *119–127*, 171–174, *302–324*, 361  
Bruttokapitalbildung 91, *155–157*  
Budgetrestriktion 369  
  
Datenbasis 97 f.  
Datenmaterial 97 f., 169 f.  
Demokratie 66 f.  
  
economies of scale *siehe Skalenerträge*  
Eigenfertigung 45 f., 76 f., 186–187, 254–258, 322–324  
Einigungskosten 55–56  
Einnahmenverteilung 328 f.  
Einzelhilfen 276 f.  
Einzelverbundsystem 329  
Empfehlungen  
– für die Aufgabenerfüllung in Liechtenstein 371–374  
– zur Sozialhilfe 218, 358–362  
– zur Altenhilfe 242–252, 358–362  
– zur sozialpsychiatrischen Versorgung 266–267, 358–362  
– zum Lastenausgleich im Sozialbereich 268–275, 358–362  
– zum Lastenausgleich im Bereich Jugend 281–284, 358–362  
– zum Bildungswesen 319–324, 358–362  
– zum Finanzausgleich 342–343, 350–356, 358–362  
Elitenkonnektivität 65 f.  
Ergänzungsaufgaben 53  
  
Familienhilfe 211, *238 f.*  
Feuerwehr 92, *115–116*, 164  
Finanzausgleich *324–358*, 362, *372–374*  
– horizontal *330–332*, *343–356*  
– vertikal *328–330*, *335–343*  
fiskalische Äquivalenz 40 f., 191, *200–202*  
Föderalismustheorie *37–45*, 71  
Forstwirtschaft 89, 93, *149–152*, 163–164  
Fremdbezug *siehe Outsourcing*  
Fürst 24, 38, 64 f.

## Stichwortverzeichnis

- Gemeindehaushalte 166-174, 274-275, 282-284, 324 f.  
Gemeindekrankenpflege 238 f.  
Gesamtverbundsystem 330  
Gesundheitswesen 85, 92, 130-132, 171-174, 285-302  
Gewährleistungsaufgaben 53  
Gewässerverbauung 146-148  
Globalisierung 26 f.
- Hauptthesen 73-77, 184-190, 366-371  
Haushilfedienst 239  
häusliche Pflege 219 f.  
Hochschulen 84, 92, 122-126, 308-310
- Identität 17, 25-26, 30, 70 f., 80 f.  
Individualisierung 26 f.  
Informationsasymmetrie 55 f.  
Innovation 32  
institutional choice 193-203, 359  
Institutionen 193-203  
Intermediärverbrauch 91, 153, 156-157  
Internationalisierung 26 f.  
Investitionskostenbeiträge 332 f., 356 f.
- Jugendhilfe 136, 276-278, 280  
Jugendpflege 279-280  
Jugendschutz 86, 92, 136, 275-276, 280  
Justiz 92, 111-112
- Kapital- und Ertragssteuer 329, 335 f.  
Kernaufgaben 53, 371-372  
Kindergärten 84, 92, 120-121, 124, 126, 160-161, 171-174, 305, 308-315  
Kleinkinderbetreuung 120  
Kleinstaat 22-24, 76, 363-380  
kostenoptimale Produktion 72 f.  
Krankenhaus Vaduz 297-301  
Krankenversicherung 86, 92, 132, 290-295, 360  
Kultur und Freizeit 85, 92, 128-130, 164, 171-174
- Landesverteidigung 83, 92, 116-117  
Lastenausgleich 250, 268-275, 281-284, *siehe auch Finanzausgleich*  
Landwirtschaft 89, 93, 149-152
- Mahlzeitendienst 239 f.  
make-or-buy 45 f., 73 f., 186-187, 254-258, 322-324, 359  
Mitnahmeeffekte 356-358  
moral hazard 55 f.
- Nationalstaat 26 f.  
Nettobelastung 99 f., 167, 178-183, 366-371  
Neue Institutionelle Ökonomik 55-60, 71, 194-203  
Neue Politische Ökonomie 52-63, 71
- Öffentliche Sicherheit 82, 92, 111-117, 171-174  
ökonomisches Aggregat 90-94, 152-158, 183-184  
optimales Produktionskollektiv 39, 42 f.  
organizational choice 54  
Ortspolizei 164, 171-174  
Outsourcing 45-55, 71, 76-77, 186-187, 254-258, 322-324, 368-369, 371-372
- Personalaufwand 91, 153, 156-157  
persönliche Hilfe 209 f.  
Pflegebedürftigkeit 218-252, 359  
Pflegeleistungen 219-221  
politische Opportunität 191-192  
Polizei 82, 92, 112-114, 164  
Präferenzadäquanz 64  
Primarschulwesen 92, 121-122, 124, 126, 160-161, 171-174, 305 f., 308-315  
Prinzipal-Agent-Theorie 55 f., 191, 200-202  
Prosperität 17, 25-26, 70 f., 80 f.  
Public-Choice-Theorie 60-70
- Raumordnung 87, 93, 143-148
- Sekundarschulwesen 92, 122-123, 126, 306 f., 308-315  
Skalenerträge 39 f.  
Soll-Profil der Aufgabenerfüllung 77-82, 92-93  
Souveränität 17, 25-26, 70 f., 80 f.  
soziale Wohlfahrt 92, 133-140, 171-174  
Sozialhilfe 135, 137-140, 205-218, 359  
sozialpsychiatrische Betreuung 134, 252-267

## Stichwortverzeichnis

- Sozialwesen 86, 133–140, 162, 171–174,  
203–275, 359  
spillovers 40, 75  
Spitex 224–227  
Spitin 224–227  
Sport 85, 92, 128–130, 164  
Steuereinnahmen 35, 61 f., 328 f., 336–342  
Steuerlast 63, 335  
Steuerpolitik 31, 33  
Steuerstruktur 62  
Stiftung 249  
Stimmentausch 65, 69  
Stipendien 307  
Strafvollzug 83, 92, 112–114
- Transaktionseffizienz 191, 200  
Transaktionskosten 34, 71  
Transferzahlungen 91 f., 154, 156–157  
Trennsystem 335  
TWG 258–267
- Umwelt 87, 93, 143–148
- Verbundsystem 328–329, 335  
Verein für Betreutes Wohnen *siehe* TWG  
Verkehr 87, 93, 140–143  
Verteilungsschlüssel 337 f.  
Verschuldung 349  
Verwaltung *siehe allgemeine Verwaltung*
- Wasserversorgung 87, 144  
Wettbewerb 38  
wirtschaftliche Hilfe 209 f.  
Wohnbau 86, 92, 136–140  
Wohnbeihilfe 214–217
- Zielkriterien 70–72  
Zinsen und Tilgungen 94, 153

## Summary

This book studies the characteristics of the public sector in very small countries as opposed to relatively larger countries, a hitherto widely neglected subject in economic theory. The analysis concentrates on differences concerning the priorities of functions (which tasks are necessarily fulfilled by the public sector), the modes of "production" of public goods (e.g., make-or-buy-decisions) and, as a result of these two categories, the intensity of expenditures for publicly provided goods.

The central hypothesis states that the provision, the production, and the costs of public goods differ significantly between very small countries (like Liechtenstein, Luxembourg or Monaco) and bigger ones. The empirical test of the former as well as related hypotheses uses data for Liechtenstein, which is used as a case study for very small countries.

For a wide range of functional and economic expenditure aggregates the differences between Liechtenstein and its neighbouring countries Austria and Switzerland can be confirmed empirically. Because of its limited number of inhabitants, a very small country is in many areas not able to reach the optimal scale of production. Consequently, a very small country is well-advised to fulfill only those functions of its own which are deemed crucial for "national sovereignty, identity and prosperity". One of the main findings of the book is that the intensity of expenditures for public goods that are produced within and exclusively for use in the small country is significantly above the respective levels in Liechtenstein's neighbouring countries. This is a price worth paying for crucial tasks. But with respect to tasks of minor importance, the small country's aim should be to guarantee the provision of public goods by international cooperation and outsourcing to the neighbouring countries. Liechtenstein is indeed a very good example of extensive international cooperation (e.g., with Switzerland and Austria) in many areas (e.g. tax policy, monetary policy, higher education, health, social secu-

### *Summary*

ality), which is beneficial for all partners. Nevertheless, due to the comparatively loose budget restriction, Liechtenstein has not exhausted the potential for outsourcing yet, as it adheres to its own – expensive – production in some areas for political reasons. The authors have tried to give as many suggestions as possible for an improvement of the allocational efficiency in Liechtenstein, including some proposals for changes in the revenue sharing between the state and the local governments.

Based on the empirical evidence on Liechtenstein, the book concludes with 10 "lessons" for a theory of the public sector in very small countries.

JEL classification: D62, D72, H11, H5, H7, I1, I2, L33, O52, O57, R12

## Über die Autoren

*Univ.-Prof. Dr. Manfred Gantner*, geboren 1945 in Wald am Arlberg, Vorarlberg, ist Professor für Volkswirtschaftslehre unter besonderer Berücksichtigung der Finanzwissenschaft an der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck. Nach der Matura an der Stella Matutina in Feldkirch und einem Wirtschaftsstudium in Innsbruck sowie an der University of Georgia, USA, promovierte er an der Universität Innsbruck im Jahre 1972 zum Dr. rer. oec. Er habilitierte sich 1982 mit der Studie "Messprobleme öffentlicher Aktivitäten: Staatsquoten, Preissteigerungen, Outputkonzepte". Gastprofessuren führten ihn nach Mannheim, an die TU Wien und an die Universität Linz. In den Jahren 1990 bis 1998 war er Vorsitzender der Arbeitsgruppe Budgetpolitik des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen der österreichischen Sozialpartner und in den Jahren 1987 bis 1999 Baubeauftragter für die Sozial- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Unter seiner Leitung wurde das Konzept für das Management Center Innsbruck (MCI) entwickelt und mit der Umsetzung begonnen.

Als Wissenschaftler ist Professor Gantner Autor beziehungsweise Herausgeber von über zehn Monographien und Autor von rund 80 wissenschaftlichen Aufsätzen und zahlreichen Gutachten zu ausgewählten Problemen des öffentlichen Sektors. Seit 1994 ist er Präsidiumsmitglied im Aufsichtsrat der Innsbrucker Kommunalbetriebe AG und seit 1998 Mitglied des Wissenschaftlichen Rates des Liechtenstein-Instituts in Bendern. Professor Gantner ist derzeit Vizerektor für Budget und Ressourcen an der Universität Innsbruck.

*Dr. Johann Eibl*, 1967 in Salzburg geboren und in Grödig bei Salzburg aufgewachsen, studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Innsbruck. Nach dem Abschluss des Studiums 1992 war er als Vertragsassistent am Institut für Finanzwissenschaft der Leopold-Franzens-Uni-

### *Über die Autoren*

versität Innsbruck bei Professor Gantner tätig. In seiner Dissertation beschäftigt er sich mit der Stellung von Dienstleistungen in finanzwissenschaftlichen Theorien. Seit 1998 arbeitet Dr. Eibl im Bereich Organisation der Bank für Tirol und Vorarlberg in Innsbruck.

Dr. Eibl publizierte vor allem im Bereich Gesundheitsökonomik und regionalwirtschaftliche Wirkungen von öffentlichen Einrichtungen.