

Manfried Gantner/Johann Eibl

# Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat

Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein

# 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-Theorie</i>	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 Ausgabenintensität . . . . .	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 Aufgabenerfüllung in Liechtenstein . . . . .	78
2.4.2	Soll-Profil der einzelnen Aufgabenbereiche und ökonomischen 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.	<b>Empirische Überprüfung des Soll-Profiles staatlicher Aufgabenerfüllung - internationaler Vergleich: Liechtenstein vs. Schweiz und Österreich</b> . . . . .	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.	<b>Fallstudien zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Liechtenstein.</b> . . . . .	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 Instkutionenhierarchien. . . . .	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 Aliokationsproblems. . . . .	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 Ausfallshaftung 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-Tintscheidung</i> 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 zweckgebundenen Finanzaufweisungen - Exkurs. . . . .	356
4.7	<i>Einige Schlussfolgerungen aus den funktionalen Fallstudien.</i> . . . . .	358
5.	<b>Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b> . . . . .	363
5.1	<i>Erkenntnisinteressen und Methoden.</i> . . . . .	363
5.2	<i>Ergebnisse der Studie.</i> . . . . .	365
5.2.1	Rahmenbedingungen der öffentlichen Aufgabenerfüllung . . . . .	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 Tabellenverzeichms.</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