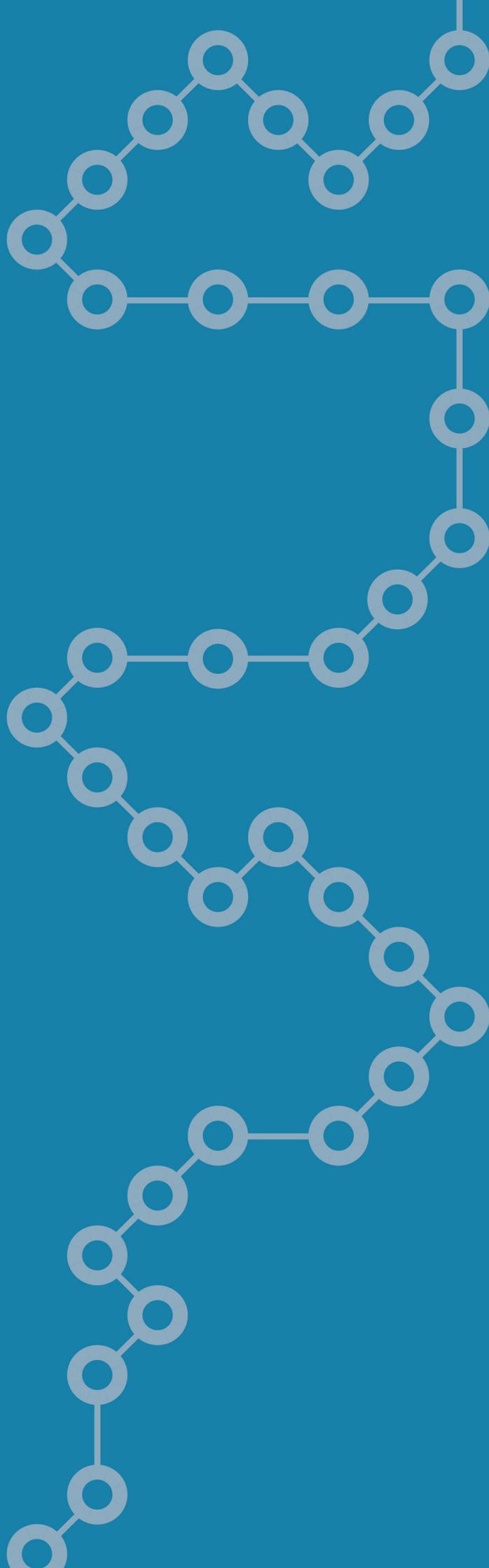




Stiftung Zukunft.li

# Effizienzpotenzial der Gemeinden

Aufgabenerfüllung im Spannungsfeld  
zwischen Autonomie und Fusion



# **Effizienzpotenzial der Gemeinden**

Aufgabenerfüllung im Spannungsfeld  
zwischen Autonomie und Fusion

Juni 2018

# Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	3
	Das Wichtigste in Kürze	4
	Methodik, Aufbau und Grundlagen	6
<b>1</b>	Einleitung	9
<b>2</b>	Gemeindestrukturen im Vergleich	12
<b>3</b>	Aufgaben und Autonomie der Gemeinden	17
<b>3.1</b>	Gemeindeautonomie und Subsidiaritätsprinzip nach liechtensteinischem Verständnis	17
<b>3.2</b>	Gemeindeaufgaben und Aufgabenteilung aus finanzieller Sicht	19
<b>4</b>	Exkurs: Aufgabenentflechtung und zukünftige Rolle der Gemeinden	25
<b>4.1</b>	Letzter Entflechtungsschritt	25
<b>4.2</b>	Vorschlag zur Entflechtungsdiskussion	26
<b>5</b>	Effizienzpotenzial durch Integration	33
<b>5.1</b>	Gemeinsame Aufgabenerfüllung der Gemeinden	33
<b>5.2</b>	Effizienzpotenzial – eine ökonomische Analyse	35
<b>5.2.1</b>	Vorgehen und Methode	35
<b>5.2.2</b>	Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionen – Pro und Kontra	39
<b>5.2.3</b>	Integrationsstufe 1: Ausbau der IKZ	41
<b>5.2.4</b>	Integrationsstufe 2: IKZ mit eigenständigen Organisationsstrukturen	46
<b>5.2.4.1</b>	Wasserversorgung	47
<b>5.2.4.2</b>	Forstwirtschaft	49
<b>5.2.4.3</b>	Dienstleistungszentren	53
<b>5.2.5</b>	Integrationsstufe 3: Gemeindefusionen	59
<b>5.3</b>	Exkurs: Gemeindefusionen in der Schweiz	62
<b>5.4</b>	Finanzausgleich mit veränderten Perimetern	65
<b>6</b>	Empfehlungen und Zusammenfassung	69
<b>6.1</b>	Empfehlungen	69
<b>6.2</b>	Zusammenfassung	70
	Anhang	
	1   Übersicht IKZ-Vereinbarungen (Stand 31.12.2017)	76
	2   Modellierung Effizienzpotenzial Forstbetrieb	77
	3   Formale Gliederung der Gemeinderechnungen	78
	Abkürzungsverzeichnis	79
	Literatur und Quellen	80

# Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser

Wie in der Privatwirtschaft sind auch die Aufgaben der öffentlichen Hand einem steten Wandel unterworfen. Die Komplexität der Aufgaben und die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand nehmen in der Regel zu, die Ansprüche von Bürgerinnen und Bürgern verändern sich, Effizienz- und Spezialisierungsüberlegungen werden angestellt, die technische Entwicklung eröffnet neue Perspektiven.

Trotz seiner Kleinheit ist Liechtenstein in ein Ober- und ein Unterland sowie zusätzlich in elf Gemeinden unterteilt. Als eine von zwei Staatsebenen erfüllen die Gemeinden wichtige Aufgaben für die Gesellschaft. Immer wieder wird die Frage aufgeworfen, inwiefern diese Aufgabenerfüllung auf Gemeindeebene in den heutigen Grenzen und Formen noch zeitgemäss ist. Nicht selten wird in einer Zusammenlegung von Gemeinden oder von Gemeindeaufgaben erhebliches Einsparpotenzial geortet. Für die einen ist es deshalb an der Zeit, über Anpassungen der gewachsenen Strukturen nachzudenken, andere betonen die Wichtigkeit von Gemeindeautonomie und Bürgernähe.

Wir beleuchten in dieser Publikation die Grundlagen der Gemeindeaufgaben und der Gemeindeautonomie, wie sie sich in Liechtenstein auch aus rechtlicher Perspektive entwickelt haben. Kernpunkt der Studie ist es, aufzuzeigen, welche Grössenordnung mögliche Effizienzpotenziale durch eine verstärkte Zusammenarbeit der Gemeinden bis hin zur Fusion haben könnten. Wir möchten damit einen Beitrag für eine zielgerichtete Diskussion über die Weiterentwicklung des Aufgabenprofils der Gemeinden leisten.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

**Peter Eisenhut**

Stiftungsratspräsident der Stiftung Zukunft.li

Die Gemeinden nehmen in Liechtenstein als zweite Staatsebene einen Teil der öffentlichen Aufgaben wahr. Sind sie in der heutigen Struktur in der Lage, diese auch effizient auszuführen? Oder besteht vielmehr erhebliches Effizienzpotenzial durch veränderte Strukturen oder andere Zusammenarbeitsmodelle? Diese Studie vergleicht die Gemeindestrukturen Liechtensteins mit denjenigen der deutschsprachigen Länder und beleuchtet Fragen der Gemeindeautonomie aus rechtlicher und finanzieller Perspektive. Zudem werden Empfehlungen zum laufenden Prozess der Aufgabenentflechtung zwischen Land und Gemeinden formuliert. Im Hauptkapitel untersucht die Studie mögliches Effizienzpotenzial der Gemeinden durch einen Ausbau der Zusammenarbeit, die Auslagerung von Aufgaben und durch Gemeindefusionen.

Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

## 1 **Wenig Gründe für kurzfristige Strukturanpassungen**

Die Median-Einwohnergrösse<sup>1</sup> der Gemeinden in Liechtenstein liegt deutlich über derjenigen in den übrigen deutschsprachigen Ländern. Ein hoher Anteil der Gemeinden weist eine mittlere Grösse auf. Es besteht keine Dominanz durch eine einzelne oder durch wenige Gemeinden. Kombiniert mit einer ausgezeichneten Finanzlage und bis anhin keinerlei erkennbaren Problemen mit der Besetzung politischer Funktionen drängen sich keine tiefgreifenden Strukturanpassungen auf. Aber: Rahmenbedingungen verändern sich. Anders als in der Privatwirtschaft zwingen Marktkräfte die öffentliche Hand nicht regelmässig dazu, die Art und die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu überprüfen und neuen Bedingungen anzupassen. Ziel muss es sein, nur die Mittel vom Steuerzahler zu verlangen, die für eine effiziente Aufgabenerfüllung benötigt werden. Eine gemeinsame, periodische und strukturierte Überprüfung des Aufgabenkatalogs der Gemeinden hinsichtlich sinnvoller Anpassungen in der Art der Aufgabenerfüllung, des Umfangs und der Qualität dient diesem Ziel und macht den fehlenden Marktdruck wett.

## 2 **Gemeindeaufgaben definiert Gesetzgeber**

Der Aufgabenumfang der Gemeinden wird nicht von der Verfassung vorgegeben, sondern er wird grundsätzlich vom Gesetzgeber festgelegt. Es existiert damit kein eigentliches Subsidiaritätsverständnis in Liechtenstein. Dennoch sind die Aufgaben so zu gestalten, dass die Gemeinden als «lebendige Gemeinschaft» agieren können. Die Ge-

<sup>1</sup> Die eine Hälfte der Gemeinden liegt über und die andere Hälfte unter dem Medianwert.

meinden müssen hierfür über einen relevanten Handlungsspielraum verfügen.

### **3 Entflechtung stärkt Gemeindeautonomie**

Dieser Handlungsspielraum ist nicht gegeben, wenn die Gemeinden einen relevanten Anteil ihrer Ausgaben nicht selbst gestalten können. Das ist aktuell bei rund 60% der laufenden Bildungs- und bei 75% der Sozialaufwendungen der Fall. Derzeit wird auf politischer Ebene die Entflechtung der von Land und Gemeinden gemeinsam finanzierten Aufgaben diskutiert. Wir geben in dieser Studie eine Empfehlung ab, welcher Staatsebene die alleinige Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung in vier wichtigen Aufgabenbereichen zugeteilt werden sollte.

### **4 Effizienzpotenziale durch Integration nutzen**

Die Studie untersucht mögliche Effizienzpotenziale durch eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit, IKZ, durch die Auslagerung von Aufgaben an selbstständige Einheiten oder durch Gemeindefusionen. Der Fokus liegt somit nicht auf der betriebswirtschaftlichen Ebene der einzelnen Gemeinden, sondern auf der Bestimmung der finanziellen Folgen der Aufgabenerfüllung in veränderten IKZ- und Gemeindeparametern. Für die Simulation der finanziellen Auswirkungen wurden drei Gemeindemodelle definiert (1-Gemeinde-Modell, 2-Gemeinden-Modell, 5-Gemeinden-Modell).

Das Effizienzpotenzial einer verstärkten IKZ liegt zwischen 5% und 7% des Nettoaufwands der Gemeinden (CHF 6.5 Mio. bis CHF 8 Mio.).

Bei Gemeindefusionen belaufen sich mögliche Einsparungen je nach Gemeindemodell in der Grössenordnung zwischen 3% und 6% unter der Annahme, dass 50% des Gesamtpotenzials ausgeschöpft werden. Die Auslagerung von Gemeindeaufgaben an selbstständige Einheiten wird anhand von drei Aufgabenbereichen dargestellt, nämlich der Wasserversorgung, dem Forstbereich und ausgewählten Verwaltungstätigkeiten. Je nach Aufgabe besteht auch hier Effizienzpotenzial in einem relevanten Umfang, das heute nicht genutzt wird. In Teilbereichen der Wasserversorgung und bei der Forstwirtschaft bewegt es sich in der Grössenordnung von 20% bis 30% des Betriebsaufwands.

## 5 Unsere Empfehlungen

- Stärkung der finanziellen Gemeindeautonomie durch klare Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung;
- Nutzung des vorhandenen Effizienzpotenzials durch verstärkte Zusammenarbeit und durch die Auslagerung ausgewählter Aufgabenbereiche;
- Etablierung einer periodischen und strukturierten Überprüfung der Gemeindeaufgaben und -strukturen hinsichtlich Art, Umfang und Qualität der Aufgabenerfüllung.

### Methodik, Aufbau und Grundlagen

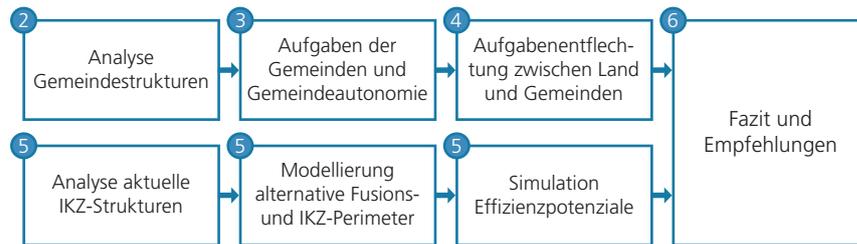
Kapitel 2 gibt einen Überblick über die Struktur der Gemeindelandschaft in Liechtenstein und vergleicht diese mit den Ländern im deutschsprachigen Raum.

In Kapitel 3 wird aufgezeigt, auf welcher verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Basis die Aufgaben der liechtensteinischen Gemeinden definiert werden und was Gemeindeautonomie und Subsidiarität im liechtensteinischen Rechtsverständnis bedeutet.

Kapitel 4 behandelt die aktuelle Diskussion über die Aufgabenentflechtung. Es werden Vorschläge formuliert, wie und aus welchen Gründen Aufgaben mit Mischfinanzierung neu der einen oder anderen Staatsebene zugeteilt werden könnten.

Die Diskussion des Effizienzpotenzials der Gemeinden in drei verschiedenen Integrationsstufen in Kapitel 5 stellt den Kern der Publikation dar. Ausgehend von der heutigen Zusammenarbeitsstruktur zwischen den Gemeinden wird das Effizienzpotenzial einer erweiterten interkommunalen Zusammenarbeit (Integrationsstufe 1) analysiert. Die Basis dafür bilden Einschätzungen der Gemeindeverantwortlichen, die im Rahmen eines Workshops und in einer anschliessenden Umfrage eruiert wurden. Anhand ausgewählter Aufgabengebiete zeigt die Publikation Möglichkeiten der Auslagerung von Gemeindeaufgaben an eigenständige Organisationsstrukturen auf (Integrationsstufe 2). Gemeindefusionen (Integrationsstufe 3) stellen die stärkste Form der Integration dar. Unter Verwendung eines Datenpools von über 800 Schweizer Gemeinden mit ähnlicher Aufgabenstruktur wird die Grössenordnung des Effizienzpotenzials, das sich durch die Vereinigung von Gemeinden in Liechtenstein ergeben könnte, untersucht.

In Kapitel 6 ziehen wir ein Fazit aus den Erkenntnissen und formulieren Empfehlungen zuhanden der liechtensteinischen Politik.

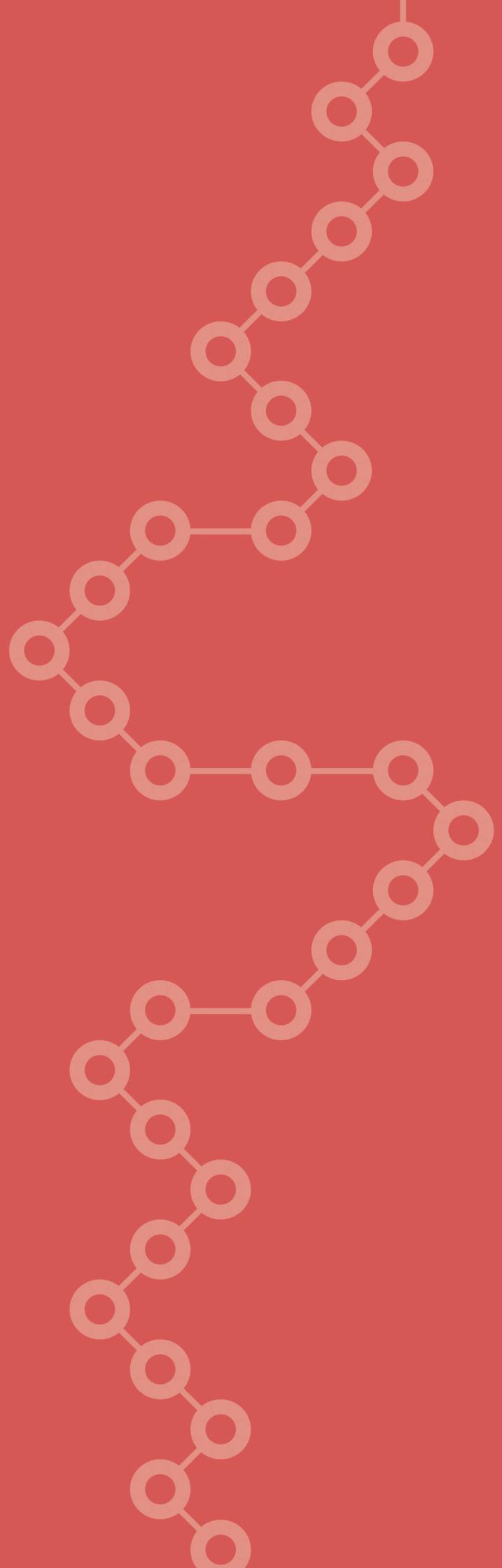


**Abbildung 1:**  
**Aufbau und Struktur**  
**der Studie**

● Kapitel

Die wissenschaftlichen Grundlagen zum Effizienzpotenzial (Kapitel 5) wurden im Auftrag der Stiftung Zukunft.li vom Zentrum für Verwaltungsmanagement der Hochschule für Technik und Wirtschaft, HTW, in Chur erarbeitet (Derungs und Fetz, 2018). Die ausführliche Studie der HTW ist unter [www.stiftungzukunft.li](http://www.stiftungzukunft.li) abrufbar.

# 1 Einleitung



Die liechtensteinischen Gemeinden befinden sich grundsätzlich in einer hervorragenden finanziellen Verfassung. 2016 erzielten sie Überschüsse in der Gesamtrechnung (inkl. Investitionen) von insgesamt CHF 61 Mio. Das Netto-Finanzvermögen<sup>2</sup> belief sich auf CHF 1.03 Mia. und damit pro Kopf der Einwohnerschaft auf CHF 27'157 im Durchschnitt aller Gemeinden (Stabsstelle Finanzen, 2017). Bei der Darstellung der Gemeindefinanzen ist zu berücksichtigen, dass die Bandbreite zwischen den Gemeinden erheblich ist. Beim Netto-Finanzvermögen reicht sie von CHF 14 Mio. (Planken) bis CHF 468 Mio. (Vaduz) und pro Kopf betrachtet von CHF 10'638 (Triesenberg) bis CHF 86'468 (Vaduz). Zudem sind durchschnittlich rund 40% des Netto-Finanzvermögens in Liegenschaften und Grundstücken investiert, was jedoch die finanzielle Ausgangslage und den Handlungsspielraum der Gemeinden nicht wesentlich schmälert.

Die Gemeindefinanzen stehen jedoch nicht im Fokus dieser Studie, sondern die Gemeindestrukturen und im Besonderen die von den Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben. Weder die finanzielle Lage noch personelle Schwierigkeiten bei der Besetzung von politischen Ämtern lösen bis anhin akuten Handlungsbedarf aus, die Gemeindestrukturen grundsätzlich zu hinterfragen. Dennoch zeichnen sich massgebliche Veränderungen ab, die für die zukünftige Aufgabenerfüllung der Gemeinden wesentlich sind. So zwingt der demografische Wandel die öffentliche Hand, über neue Wohn- und Betreuungsformen für ältere Personen nachzudenken. Dies gilt für periphere Orte gleichsam wie für zentrale. Mit der zunehmenden Individualisierung verändert sich das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Staat grundlegend. Die Identifikation der Einwohner mit ihrer Gemeinde hat in den letzten Jahrzehnten spürbar abgenommen und auch deren freiwilliges Engagement zugunsten der Gemeinschaft ist unter Druck. Die Urbanisierung zieht in ländlich geprägte Regionen ein. Gleichzeitig steigen die Ansprüche der Bevölkerung an das Leistungsniveau der Gemeinden. Weil die individuellen Lebens-, Freizeit- und Wirtschaftsräume immer vernetzter werden, verschwinden die Gemeindegrenzen in der Wahrnehmung der Bevölkerung. Aufgrund der höheren Mobilität driften Arbeits- und Wohnorte zunehmend stärker auseinander, und der «Bewegungsradius» der Bevölkerung hat sich erheblich ausgedehnt. Als Reaktion darauf sind neue regionale Verkehrskonzepte gefragt, die einen überkommunalen Lösungsansatz erfordern. Ebenso bedarf die übergeordnete Raumentwicklung in Zukunft einer stärkeren Koordination zwischen den einzelnen Gemeinden. Nicht zuletzt können sich die Gemeinden auch der Digitalisierung nicht

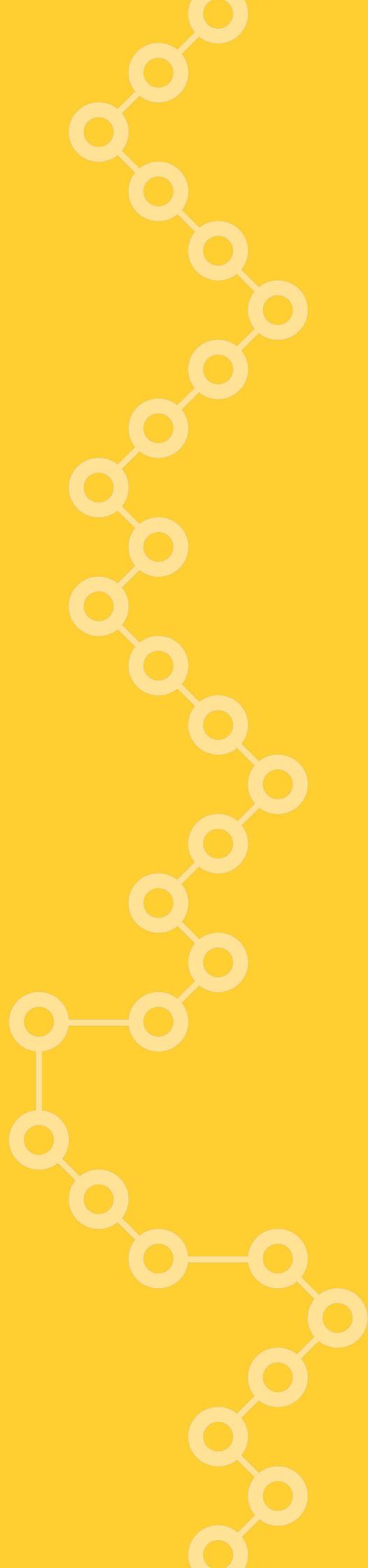
2 Finanzvermögen ./. Fremdkapital

verschliessen. Um mit der Privatwirtschaft nachzuziehen und attraktive Arbeits- und Standortbedingungen zu schaffen, gewinnen digitale öffentliche Leistungen zunehmend an Bedeutung. All diese Entwicklungen sind Grund genug, die gewachsenen Strukturen in der Aufgabenerfüllung der Gemeinden sowie auch im Zusammenspiel mit der Landesebene zu untersuchen und gegebenenfalls zu überdenken. In jedem Fall ist es wichtig, gerade angesichts der zunehmenden Verflechtung und den sich verändernden Rahmenbedingungen flexibel gegenüber sinnvollen Struktur- anpassungen zu bleiben.

Die Bedeutung der Gemeinden als zweite Staatsebene wird dabei nicht in Frage gestellt. Vielmehr wird der Grundsatz vertreten, dass die Bürgernähe und die Flexibilität der Gemeinden als kleinere Einheiten in der Aufgabenteilung mit dem Land effizient genutzt werden sollen. Wie wir in Kapitel 3 aufzeigen besteht in Liechtenstein verfassungsrechtlich keine «Kompetenzvermutung» zugunsten der Gemeinden, wonach das Land nur dann tätig wird, wenn ihm per Verfassung ausdrücklich eine Aufgabe zugeordnet wird. Der Aufgabenkatalog der Gemeinden wird grundsätzlich vom Gesetzgeber definiert. Dennoch ist die Existenz der Gemeinden in der Verfassung verankert.

Die Steuerzahler erheben mit Recht den Anspruch, dass die Aufgabenerfüllung auch auf kommunaler Ebene effizient erfolgt. Diese Studie nimmt keine Effizienzprüfung der einzelnen Gemeindeverwaltungen vor. Vielmehr untersucht sie, ob Veränderungen in der Aufgabenerfüllung durch eine stärkere Zusammenarbeit der Gemeinden, durch die Auslagerung einzelner Gemeindeaufgaben oder durch die Zusammenlegung von Gemeinden zu Kosteneinsparungen führen können und wenn ja, in welcher Grössenordnung diese liegen.

## 2 Gemeindestrukturen im Vergleich



## 2 | Gemeindestrukturen im Vergleich

12

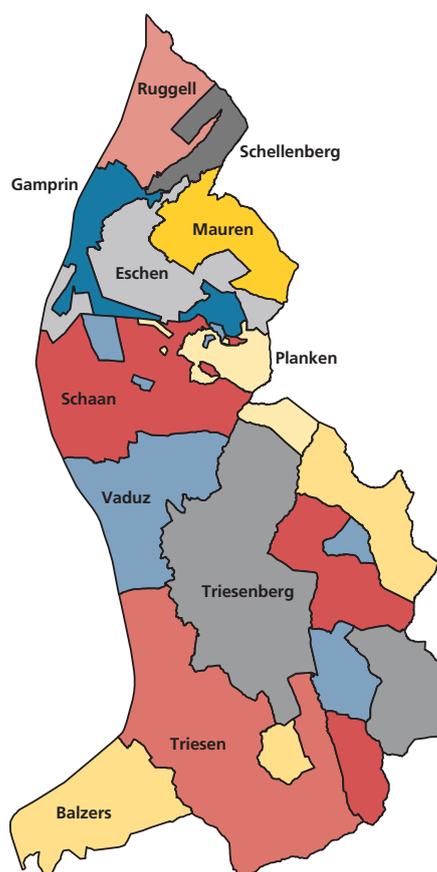
Stiftung Zukunft.li

Bei elf Gemeinden und einer Bevölkerung von 37'810 Einwohnern per Ende 2016 beträgt die durchschnittliche Grösse der liechtensteinischen Gemeinden 3'437 Einwohner. Die Spannweite reicht dabei von 450 Personen in Planken bis fast 6'000 in Schaan als grösste Gemeinde.

**Tabelle 1:**  
**Ständige Bevölkerung 2016**  
**nach Gemeinden**

Quelle: AS (2017)

Planken	450
Schellenberg	1'080
Gamprin	1'657
Ruggell	2'224
Triesenberg	2'624
Mauren	4'268
Eschen	4'390
Balzers	4'622
Triesen	5'096
Vaduz	5'407
Schaan	5'992
<b>Total</b>	<b>37'810</b>



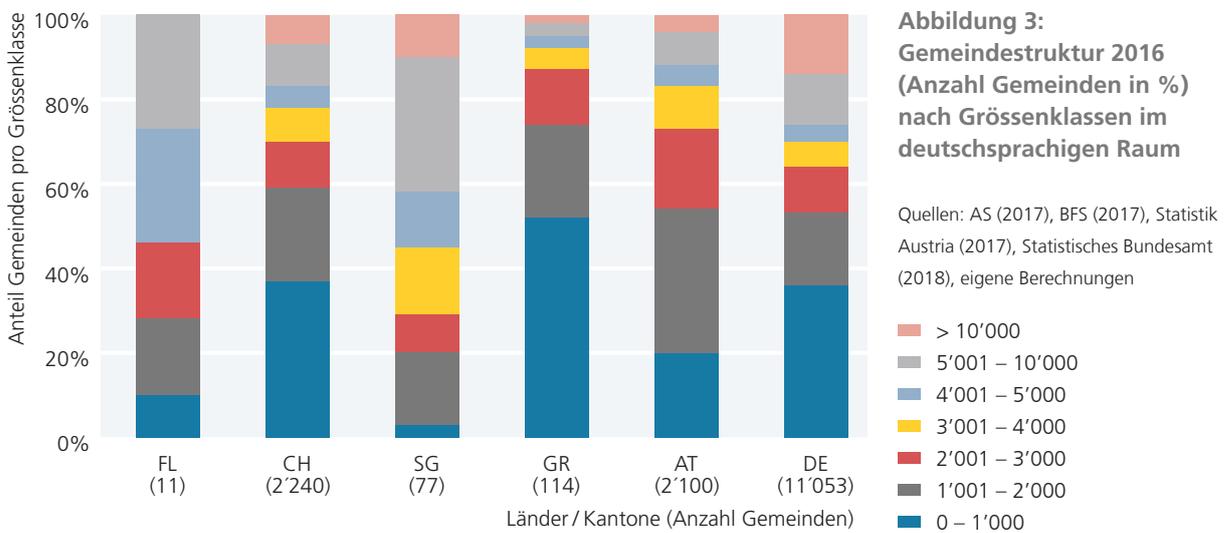
**Abbildung 2:**  
**Gemeinden in Liechtenstein**

Quelle: Plangrundlage Amt für Bau und Infrastruktur, Vaduz

Auf den ersten Blick gleichen die Hoheitsgebiete der liechtensteinischen Gemeinden (Abbildung 2) einem «Fleckenteppich». Beim überwiegenden Teil der nicht mit der Kernfläche der einzelnen Gemeinden verbundenen Gebiete handelt es sich um Alpengebiet und Wald. Eine Besonderheit der Gemeindelandschaft in Liechtenstein liegt darin, dass sie sich seit 1842 nicht verändert hat (Schiess Rütimann, 2016b).

Mit dieser Gemeindestruktur unterscheidet sich Liechtenstein deutlich von den übrigen deutschsprachigen Ländern, die in dieser Studie für einen Vergleich herangezogen werden. Zusätzlich werden die direkten schwei-

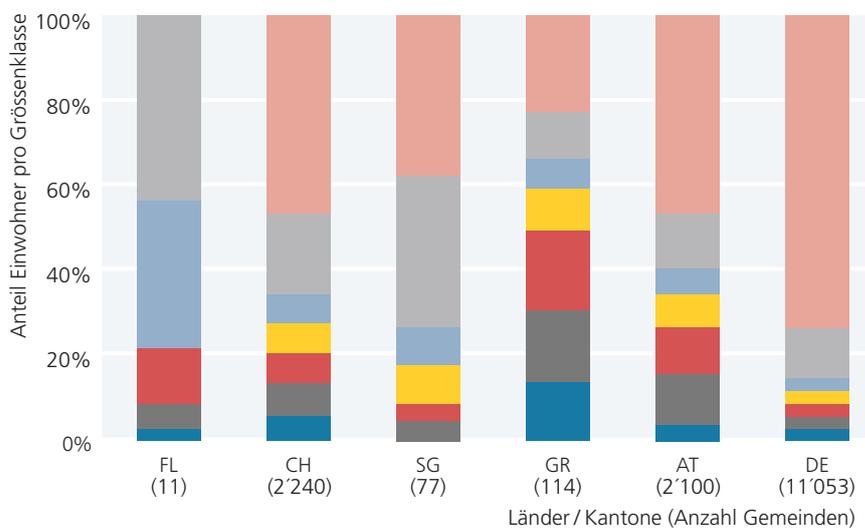
zerischen Nachbarkantone St.Gallen und Graubünden betrachtet. Beim Vergleich mit Liechtenstein gilt es, dessen Kleinheit mit nur elf Gemeinden entsprechend zu berücksichtigen.



Die Gemeinden in Liechtenstein sind relativ gleichmässig über die in Abbildung 3 gewählten Grössenklassen verteilt. Es fällt einerseits auf, dass ein hoher Anteil der Gemeinden in den anderen Ländern weniger als 2'000 Einwohner aufweist: 59% in der Schweiz, 54% in Österreich und 53% in Deutschland. Das trifft in Liechtenstein nur auf drei von elf Gemeinden (27%) zu. Andererseits gibt es im Kleinstaat Liechtenstein keine Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern. Diese Gemeindegrösse repräsentiert vor allem in Deutschland einen relevanten Anteil.

Dies wird deutlich, wenn die gleichen Grössenklassen in Bezug auf den in den Gemeinden lebenden Anteil der Bevölkerung betrachtet werden (Abbildung 4). 56% der liechtensteinischen Bevölkerung leben in Gemeinden mit maximal 5'000 Einwohnern. Der Vergleichswert in den anderen Ländern ist viel tiefer, etwa bei einem Drittel in der Schweiz, bei 39% in Österreich und gar bei nur 14% in Deutschland. Im Gegenzug leben drei Viertel der deutschen Bevölkerung in Gemeinden und Städten mit über 10'000 Einwohnern; in Österreich und der Schweiz ist es knapp die Hälfte. In Liechtenstein konzentriert sich das Wohnen somit auf Gemeinden, die weder sehr gross noch sehr klein sind. Auf die verwendeten Grössenklas-

sen angewendet sind 79% der liechtensteinischen Einwohner in Gemeinden mit 4'000 bis 10'000 Menschen zuhause, ohne dass diesen Anteil eine einzelne Gemeinde dominiert.

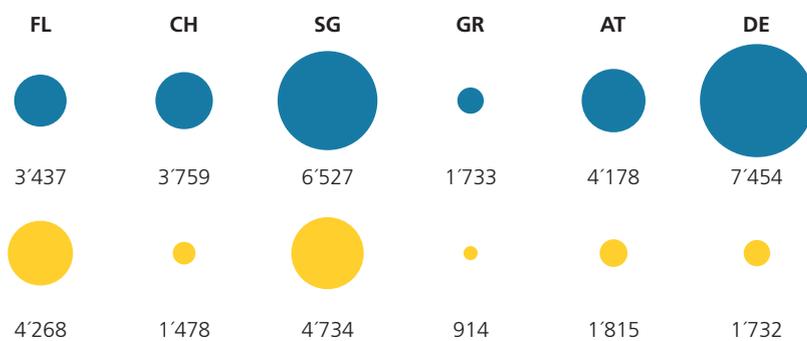


**Abbildung 4:**  
Gemeindestruktur 2016  
(Einwohner in %) nach  
Grössenklassen im  
deutschsprachigen Raum

Quellen: AS (2017), BFS (2017), Statistik Austria (2017), Statistisches Bundesamt (2018), eigene Berechnungen

- > 10'000
- 5'001 – 10'000
- 4'001 – 5'000
- 3'001 – 4'000
- 2'001 – 3'000
- 1'001 – 2'000
- 0 – 1'000

Die im Vergleich geringe Einwohner-Bandbreite der Gemeinden in Liechtenstein führt dazu, dass sich Durchschnittsgrösse und Median<sup>3</sup> nicht so stark unterscheiden wie in den übrigen Ländern (Abbildung 5). Dabei ist anzumerken, dass die heutige Gemeindestruktur in den Vergleichsländern das Resultat teilweise umfangreicher Gebietsreformen ist, mit welcher die Anzahl der Gemeinden deutlich reduziert wurde.



**Abbildung 5:**  
Durchschnitts- und  
Mediengrösse (Einwohner)  
der Gemeinden 2016

Quellen: AS (2017), BFS (2017), Statistik Austria (2017), Statistisches Bundesamt (2018), eigene Berechnungen

- Durchschnitt Einwohner pro Gemeinde
- Median Gemeindegrösse

<sup>3</sup> Die eine Hälfte der Gemeinden liegt über und die andere Hälfte unter dem Medianwert.

**Fazit**

Mit Blick auf die Erfüllung der Gemeindeaufgaben lösen weder die finanzielle Situation der Gemeinden noch deren Grössen einen akuten Restrukturierungsbedarf aus. Es gibt keine Dominanz einzelner oder weniger Gemeinden, was aus wettbewerbs- und ordnungspolitischer Sicht zu begrüessen ist. Vielmehr besteht in Liechtenstein ein relativ hoher Anteil mittelgrosser Gemeinden. Diese agieren selbstständig oder im Verbund mit anderen Gemeinden und erfüllen die Aufgaben, die an sie gestellt werden.

In der Privatwirtschaft zwingt der Marktdruck die Unternehmen zu einem permanenten Überprüfungs- und Verbesserungsprozess. Bei den Gemeinden ist es gerade wegen der guten finanziellen Ausgangslage und dem fehlenden Marktdruck angebracht, mögliches Potenzial einer effizienten Aufgabenerfüllung zu untersuchen. Ein periodisch und strukturiert durchgeführter Prozess, mit dem die Gemeinden die Zusammenarbeit, den Umfang und die Qualität ihrer Dienstleistungen sowie die bestehenden Strukturen überprüfen und kritisch hinterfragen, kann ein Ansatz in diese Richtung sein.

- 
- 3 Aufgaben und Autonomie der Gemeinden**
  - 3.1 Gemeindeautonomie und Subsidiaritätsprinzip nach liechtensteinischem Verständnis
  - 3.2 Gemeindeaufgaben und Aufgabenteilung aus finanzieller Sicht

### 3.1 Gemeindeautonomie und Subsidiaritätsprinzip nach liechtensteinischem Verständnis

Welche öffentlichen Aufgaben von den liechtensteinischen Gemeinden zu erfüllen sind, ergibt sich grundsätzlich aus den verfassungsrechtlichen Bestimmungen und dem Gemeindegesetz (GemG). Auf Stufe der Verfassung (LV) regelt Art. 110:

- 1) *Über Bestand, Organisation und Aufgaben der Gemeinden im eigenen und übertragenen Wirkungskreise bestimmen die Gesetze.*
- 2) *In den Gemeindegesetzen sind folgende Grundzüge festzulegen:*
  - a) *freie Wahl der Ortsvorsteher und der übrigen Gemeindeorgane durch die Gemeindeversammlung;*
  - b) *selbständige Verwaltung des Gemeindevermögens und der Handhabung der Ortspolizei unter Aufsicht der Landesregierung;*
  - c) *Pflege eines geregelten Armenwesens unter Aufsicht der Landesregierung;*
  - d) *Recht der Gemeinde zur Aufnahme von Bürgern und Freiheit der Niederlassung der Landesangehörigen in jeder Gemeinde.*

Im Gemeindegesetz aus dem Jahr 1996 sind die Bestimmungen zu den Aufgaben der Gemeinden und insbesondere die Unterteilung in den eigenen und den übertragenen Wirkungskreis in Art. 12 und Art. 13 geregelt:

#### *Art. 12/Eigener Wirkungskreis*

- 1) *Der eigene Wirkungskreis der Gemeinde umfasst alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und in erheblichem Umfang durch sie geordnet und verwaltet werden kann. Darüber hinaus kann die Gemeinde Aufgaben in freier Selbstverwaltung wahrnehmen, insoweit gesetzliche Beschränkungen nicht entgegenstehen.*
- 2) *In den eigenen Wirkungskreis fallen insbesondere:*
  - a) *die Wahl der Gemeindeorgane;*
  - b) *die Organisation der Gemeinde;*
  - c) *die Verleihung des Gemeindebürgerrechts;*
  - d) *die Verwaltung des Gemeindevermögens sowie die Errichtung öffentlicher Bauten und Anlagen;*
  - e) *die Erhebung von Umlagen und Festsetzung von Steuerzuschlägen;*
  - f) *die Förderung des sozialen, kulturellen und religiösen Lebens;*
  - g) *die Errichtung und Erhaltung von Kindergärten und Primarschulen;*
  - h) *die Aufrechterhaltung von Ruhe, Sicherheit und Ordnung;*

- i) die Ortsplanung;*
- k) die Wasserversorgung sowie die Abwasser- und Abfallentsorgung.*

#### *Art. 13/Übertragener Wirkungskreis*

- 1) Der übertragene Wirkungskreis umfasst Angelegenheiten des Staates, welche die Gemeinden aufgrund der Gesetze besorgen.*
- 2) Die Gemeinden sind verpflichtet, an der Vollziehung von Gesetzen mitzuwirken. Sie erhalten dazu die erforderlichen Mittel.*
- 3) Gesetze, welche die Mitwirkung der Gemeinden vorsehen, haben zu bestimmen, ob eine Angelegenheit zum eigenen oder übertragenen Wirkungskreis gehört.*

Die Unterscheidung in einen eigenen und übertragenen Wirkungskreis ist gemäss dem Verfassungskommentar des Liechtenstein-Instituts (Schiess Rütimann, 2016b) wesentlich. Einerseits legt sie den Umfang der Gemeindeautonomie fest. Andererseits dient sie der Abgrenzung der Kompetenzen von Gemeinden und Land. Ob sich eine Gemeinde in einem Aufgabenbereich im eigenen Wirkungsbereich auf Autonomie berufen kann, ist nicht davon abhängig, ob dieser in Art. 12 Abs. 2 GemG enthalten ist. Voraussetzung ist vielmehr, dass der Wahrnehmung einer Aufgabe keine gesetzlichen Bestimmungen entgegenstehen (vgl. Art. 12 Abs. 1 GemG).

Um Wesen und Umfang der Gemeindeautonomie nach liechtensteinischem Recht zu interpretieren, hilft ein Blick in die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs. Dieser hat unter anderem festgestellt, dass sich der Umfang der Gemeindeautonomie aus den für den entsprechenden Bereich anwendbaren Landesgesetzen ergibt (StGH 1999/31). In einer früheren Entscheidung (StGH 1981/13) hielt er jedoch fest, dass die öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit einem relevanten Autonomiebereich und mit Entscheidungsfreiheit ausgestattet sein sollten. Der eigene Wirkungskreis dürfe deshalb nicht zu restriktiv ausgelegt werden, «damit die Gemeinden als lebendige Einheiten bestehen bleiben können».

Nach Schiess Rütimann (2016b) kann die Autonomie der Gemeinden demnach als Selbstverwaltungsrecht, als Entscheidungsfreiheit und als von Weisungen unabhängiges Handeln beschrieben werden. Ohne entsprechenden Freiraum könnten die Gemeinden nicht in dem Sinne funktionieren, wie es die Verfassung vorsieht.

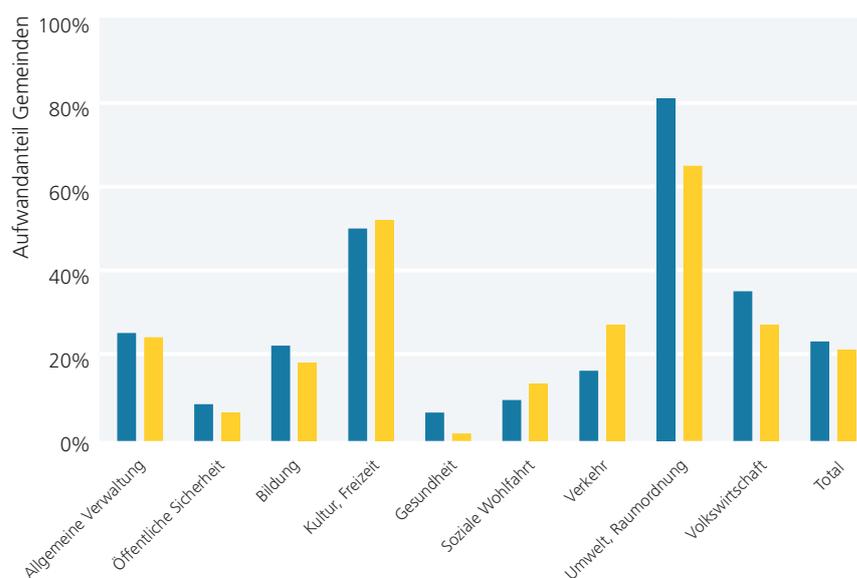
In Bezug auf den Subsidiaritätsbegriff hält der Verfassungskommentar zu Art. 110 LV fest, dass sich im liechtensteinischen Recht nach Ansicht der Autorin kein Prinzip entwickelt hat, wonach diejenigen Aufgaben, die von den Gemeinden erledigt werden können, auch grundsätzlich diesen zufallen. Dazu wird unter anderem festgestellt: «Es besteht deshalb keine Kompetenzvermutung zugunsten der Gemeinden. Neue Aufgaben fallen nicht den Gemeinden zu und müssen vom Land auch dann nicht den Gemeinden zugewiesen werden, wenn diese in der Lage wären, sie zu erfüllen.» Für verschiedene in dieser Publikation behandelte Fragen ist es relevant, festzuhalten, dass dem Gesetzgeber in der Art und Ausgestaltung der Gemeindeautonomie erheblicher Spielraum zukommt. Die Gemeinden können sich jedoch mit Ausnahme weniger Aufgabenbereiche nicht auf Subsidiarität und auf keinen grundlegenden Autonomieanspruch berufen.

### **3.2 Gemeindeaufgaben und Aufgabenteilung aus finanzieller Sicht**

Nach der einleitenden rechtlichen Betrachtung gehen wir in diesem Kapitel auf die finanziellen Konsequenzen der heutigen Regelungen der Gemeindeaufgaben ein. Wir beleuchten, für welche Aufgabenbereiche die Gemeinden ihre Mittel vorwiegend einsetzen und wie sich die Aufgabenteilung zwischen Land und Gemeinden in finanzieller Hinsicht auswirkt.

Im Herbst 2005 verabschiedete der Landtag ein umfangreiches Gesetzespaket zur «Aufgabenteilung zwischen Land und Gemeinden» (Regierung, 2005). Das Ziel lag in einer klaren Zuteilung der Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung von Aufgaben, die bis dahin von Land und Gemeinden gemeinsam wahrgenommen oder zumindest gemeinsam finanziert wurden. Mit Ausnahme eines Bereichs – der Finanzierung der stationären Alterspflege – wurden sämtliche vorgeschlagenen Änderungen beschlossen. Per Saldo (mit den damaligen Werten berechnet) resultierte für die Gemeinden eine finanzielle Entlastung in der Grössenordnung von CHF 2.2 Mio. Angesichts des umfangreichen Vorhabens – das kumulierte Ausgabenvolumen aller betroffenen Aufgaben belief sich auf rund CHF 19 Mio. – konnte für die einzelne Gemeinde faktisch von einem «Nullsummenspiel» gesprochen werden. Die Gemeinden wurden vorwiegend im laufenden Haushalt entlastet und übernahmen im Gegenzug die Finanzierungsverantwortung vor allem in investiven Bereichen (insbesondere Wasserversorgung, Abwasserentsorgung). Im laufenden Haushalt wurden die Transferzahlungen der Gemeinden an das Land vor allem im Bildungs- und im Sozialbereich wesentlich reduziert.

Das Gesetzesprojekt führte zu einer klareren Aufgabenabgrenzung zwischen den beiden Staatsebenen. Es hatte aber keine wesentlichen Auswirkungen auf den Autonomiegrad der Gemeinden. Diese waren bei einer Vielzahl der Aufgaben lediglich Mitfinanzierende und konnten die Aufgabenbereiche nicht wirksam mitgestalten. In anderen Fällen erhöhte sich der «Freiheitsgrad» eher dadurch, dass für Investitionsprojekte keine Zustimmung mehr von den Landesbehörden als Subventionsgeber eingeholt werden musste und damit auch administrativer Aufwand entfiel (z. B. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung).



**Abbildung 6:**  
Anteil Bruttoaufwendungen der Gemeinden am Aufwand total Land und Gemeinden nach Aufgabenbereichen

Quellen: Regierung (2001), Gemeinderrechnungen (2001), Regierung (2017), Stabsstelle Finanzen (2017), eigene Berechnungen

■ 2000  
■ 2016

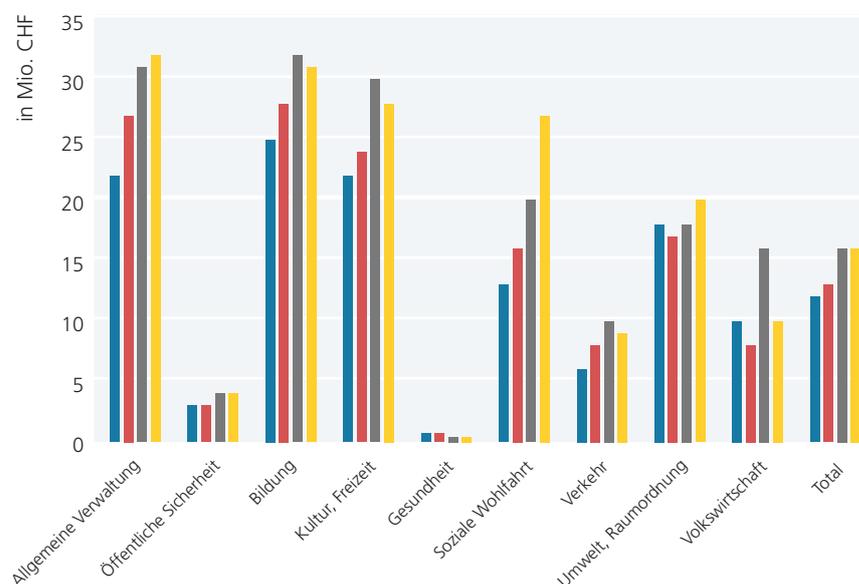
Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der Aufgabenteilung zwischen Land und Gemeinden von 2000 bis 2016 in einer finanziellen Betrachtung. Die Säulen bilden den Anteil der Bruttoaufwendungen der Gemeinden an den gesamten Bruttoaufwendungen<sup>4</sup> beider Staatsebenen ab. Dabei zeigt sich, dass der Anteil der Gemeinden in den Bereichen Umwelt/Raumordnung und Kultur/Freizeit bei mehr als 50%, jedoch in allen anderen Aufgabenbereichen deutlich darunterliegt. Über alle acht Aufgabenbereiche betrachtet beläuft er sich auf rund 20%.

In den Bereichen Verkehr und Umwelt/Raumordnung haben sich die Aufwandanteile der Gemeinden von 2000 bis 2016 mit +11 respektive -16 Prozentpunkten sehr deutlich verändert. Der Grund dafür liegt nicht in

<sup>4</sup> Gesamtaufwand der Erfolgsrechnung pro Aufgabenbereich, reduziert um die Transferzahlungen zwischen Land und Gemeinden (z. B. Finanzierungsanteil der Gemeinden an Lehrergehältern, Ergänzungsleistungen usw.). Investitionsausgaben sind nicht berücksichtigt. Eine Übersicht zur funktionalen Gliederung der Gemeinderrechnungen und zu den in den verschiedenen Aufgabenbereichen enthaltenen Hauptaufgaben findet sich in Anhang 3.

der Verschiebung von Aufgaben zwischen Land und Gemeinden, sondern vielmehr im Ausgabeverhalten beider Staatsebenen und in organisatorischen Veränderungen auf Landesebene.<sup>5</sup> So gingen die Verkehrsaufwände des Landes zwischen 2000 und 2016 um 24% zurück, während sie bei den Gemeinden um 50% anstiegen. Diese gegenläufige Bewegung führte zu einem deutlich höheren Gemeindeanteil an den Totalausgaben von Land und Gemeinden. Im Bereich Umwelt/Raumordnung veränderten sich die Gemeindeaufwände mit +12% nicht sehr stark, beim Land hingegen mit einer Zunahme um 156% sehr deutlich.

Abbildung 7 zeigt die absoluten Bruttoaufwendungen aller Gemeinden nach Aufgabengebieten in den Jahren 2000, 2005, 2010 und 2016. In den meisten Bereichen resultieren über den gesamten Zeitraum deutliche Aufwandsteigerungen, vor allem bei den in Bezug auf das Aufwandsvolumen relevanten Bereichen der Allgemeinen Verwaltung, der Bildung, dem Kultur- und Freizeitbereich sowie der Sozialen Wohlfahrt. Im Bildungswesen stellen der 50%ige Anteil an den Lehrergehältern und der Betrieb der Schulinfrastruktur für Primarschulen und Kindergärten die Hauptaufwendungen dar. Bei der Sozialen Wohlfahrt dominieren neben Aufwendungen für den Jugendbereich die Anteile für Ergänzungsleistungen, Wirtschaftliche Sozialhilfe und Aufwendungen für ambulante sowie stationäre Alterspflege und -betreuung.



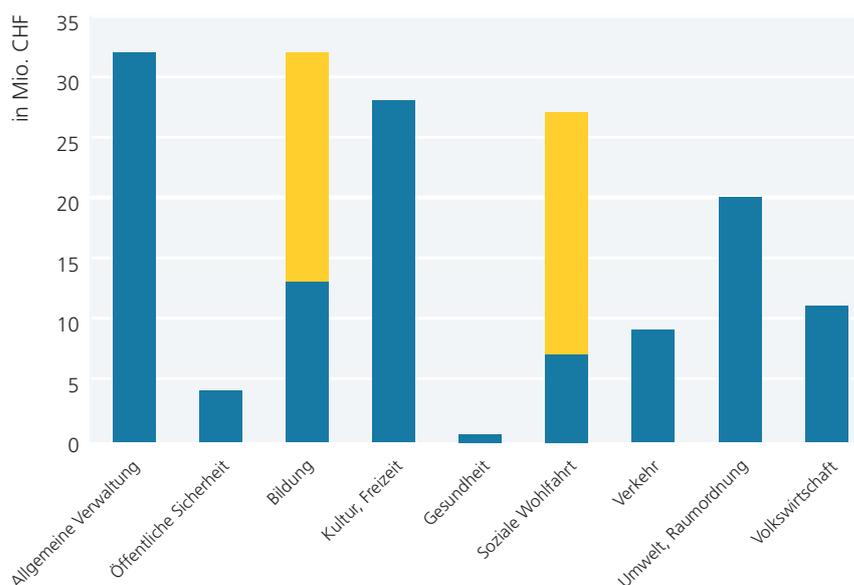
**Abbildung 7:**  
Bruttoaufwendungen der  
Gemeinden nach  
Aufgabebereichen

Quellen: Gemeinderechnungen (2001),  
Stabsstelle Finanzen (2017)

■ 2000  
■ 2005  
■ 2010  
■ 2016

<sup>5</sup> Zum Beispiel die Ausgliederung der Philatelie an die Liechtensteinische Post AG.

In Bezug auf die Gemeindeautonomie ist die Frage relevant, inwieweit die Gemeinden in eigener Kompetenz über die Verwendung ihrer Mittel verfügen können oder ob sie in einzelnen Bereichen mitfinanzieren, ohne dass sie die Höhe und die Entwicklung der Aufwendungen relevant beeinflussen können. Abbildung 8 zeigt, dass die Transferzahlungen der Gemeinden für Aufgaben im Bildungs- und Sozialbereich erheblich sind. Dabei werden die Regelungen in diesen Bereichen fast ausschliesslich durch das Land festgelegt. 2016 waren 59% der Bildungs- und 75% der Sozialausgaben der Gemeinden durch Transferleistungen gebunden, bei denen den Gemeinden faktisch kein Gestaltungsspielraum zukommt.



**Abbildung 8:**  
Nettoaufwendungen der Gemeinden und Transferleistungen an das Land 2016 nach Aufgabenbereichen

Quellen: Stabsstelle Finanzen (2017), Regierung (2017)

■ Transferleistungen an Land  
■ Nettoaufwand

In unserer Publikation «Finanzausgleich – Argumente für eine Neuausrichtung» (Lorenz und Eisenhut, 2016) sind wir bereits auf die vier relevanten Aufgabenbereiche eingegangen, in welchen es heute noch Mischfinanzierungen gibt. Es handelt sich dabei um den Personalaufwand in Kindergärten und Primarschulen, die Ergänzungsleistungen und die Alterspflege sowie die Wirtschaftliche Sozialhilfe. Dabei haben wir auch einen möglichen Ansatz aufgezeigt, mit dem Aufwandverschiebungen aufgrund veränderter Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung durch einen Steuerabtausch bei der Vermögens- und Erwerbssteuer gegenfinanziert werden können. Damit ist gemeint, dass zum Beispiel eine durch Aufgabenverschiebungen resultierende Mehrbelastung des Landes durch eine Anhebung der Vermö-

gens- und Erwerbssteuerbasis finanziert wird. Im Gegenzug senken die Gemeinden ihre Gemeindesteuerzuschläge. Der dadurch erreichte Ausgleich bleibt damit für die Steuerzahlenden aufwandneutral.

### **Fazit**

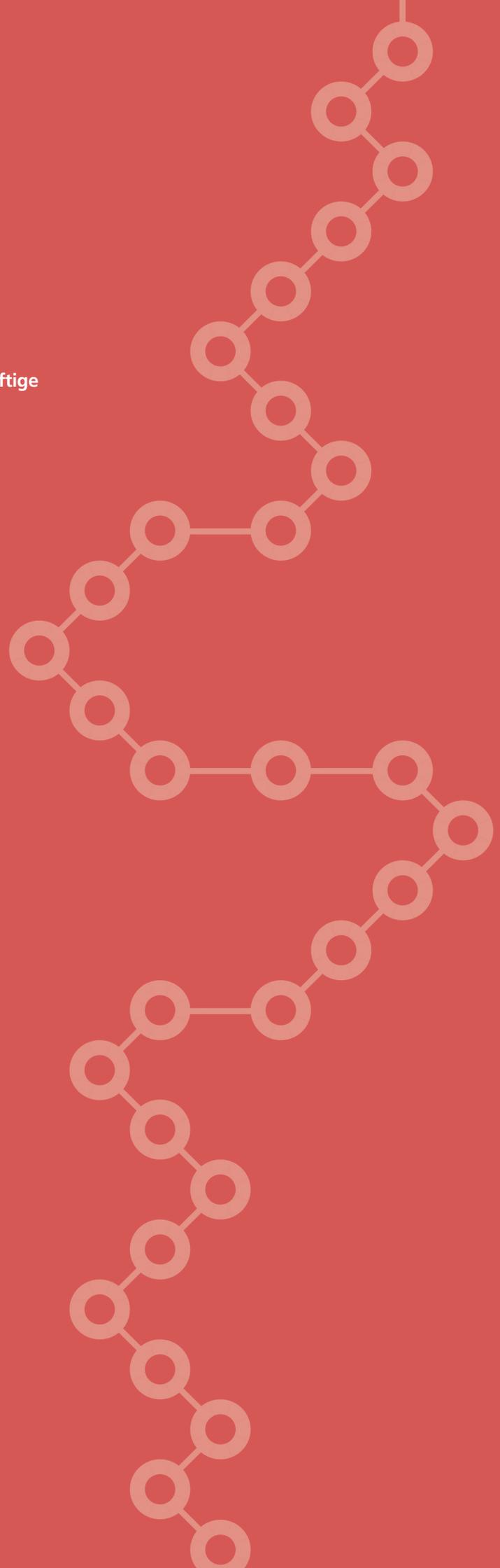
Die liechtensteinische Verfassung sieht für die Gemeinden keine grundlegende Autonomie vor. Der Gesetzgeber definiert Art und Umfang der Gemeindeaufgaben. Das bedeutet aber nicht, dass das Land als Gesetzgeber sämtliche öffentlichen Aufgaben für sich selbst beanspruchen kann. Das Land muss die Gemeinden mit einem relevanten Autonomiebereich und mit Entscheidungskompetenzen ausstatten.

Die Sozialausgaben weisen in den Gemeindehaushalten in den letzten Jahren die höchsten Zuwachsraten auf. Gerade in diesem Bereich können die Gemeinden nur einen geringen Teil ihrer Ausgaben in eigener Kompetenz bestimmen. Zusammen mit den Bildungsausgaben ist damit die finanzielle Autonomie in zwei der vier grössten Ausgabenbereichen der Gemeinden gering. Es besteht also Handlungsbedarf bei der klaren Zuteilung von Ausführungs- und Finanzierungsverantwortung zur einen oder anderen Staatsebene.

## 4 **Exkurs: Aufgabenentflechtung und zukünftige Rolle der Gemeinden**

4.1 Letzter Entflechtungsschritt

4.2 Vorschlag zur Entflechtungsdiskussion



## 4 | Exkurs: Aufgabenentflechtung und zukünftige Rolle der Gemeinden

### 4.1 Letzter Entflechtungsschritt

Die politische Diskussion rund um die Finanzbeziehungen und die Aufgabenteilung zwischen Land und Gemeinden hat durch eine im Herbst 2016 vom Landtag an die Regierung überwiesene Interpellation, deren Beantwortung im Sommer 2017 sowie durch ein Postulat im Frühjahr 2018 deutlich an Fahrt aufgenommen. Eine Arbeitsgruppe von Land und Gemeinden befasst sich seit April 2018 mit Fragen der Aufgabenentflechtung und -aufteilung. Dies ist zielführend, denn grundsätzlich führt ein hoher Grad an Übereinstimmung zwischen Aufgabenverantwortung und -finanzierung zu effizienteren Lösungen (Konnexitätsprinzip). Es ist auch positiv festzuhalten, dass mit dem Aufgabenentflechtungspaket von 2005 bereits ein grosser Schritt zur Umsetzung dieses Prinzips gemacht wurde. Aus diesem Anlass gehen wir in diesem Exkurs auf die Hauptbereiche ein, bei welchen heute noch eine Vermischung von Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung besteht und formulieren dazu Lösungsvorschläge.

Wie wir im nachfolgenden Kapitel aufzeigen gibt es Gründe dafür, dass das Land aufgrund seiner umfassenden Regelungskompetenzen auch die Finanzierungsverantwortung in den vier in Kapitel 3.2 erwähnten Aufgabenbereichen übernehmen soll. Im Resultat würden die Gemeinden dann neben den eigentlichen Verwaltungsaufgaben vor allem noch Aufgaben im Kultur- und Freizeitbereich, im Infrastrukturbereich (Gemeindestrassen, Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung), bei der öffentlichen Sicherheit, im Forstwesen und in der Raumplanung wahrnehmen.

Dies wirft die Frage auf, ob ein gänzlicher Rückzug der Gemeinden aus den Bereichen Kindergärten/Primarschulen, Ergänzungsleistungen, Alterspflege und Wirtschaftliche Sozialhilfe das Ziel der Aufgabenentflechtung sein kann. Die Diskussion über die Zuteilung von Aufgaben an die eine oder andere Staatsebene sollte sich nach unserer Ansicht nicht ausschliesslich am finanziellen Volumen der einzelnen Aufgabenbereiche orientieren. Der grundsätzlich relevante Vorteil einer dezentralen Aufgabenerfüllung liegt in der Nähe zu den Einwohnern, wenn auch diesem Aspekt im Kleinstaat nicht die gleich starke Bedeutung zukommt wie in grösseren Ländern. Daneben sind weitere Kriterien wie beispielsweise die Komplexität einer Aufgabe und das dafür notwendige Expertenwissen sowie Überlegungen, in welchen Bereichen Wettbewerb zwischen den Gemeinden stattfinden soll, aber auch bestehende, weil bewährte Regelungen und Strukturen zu berücksichtigen.

Der laufende Prozess bietet eine Chance, sich grundsätzlich mit der Frage der zukünftigen Stellung der Gemeinden auseinanderzusetzen. Damit diese wie es der Staatsgerichtshof treffend ausdrückt «als lebendige Einheiten bestehen bleiben können» (StGH 1981/13), ist eine Reduktion der Aufgaben auf – überspitzt formuliert – Strassen, Werkleitungen und Forstbetrieb keineswegs zielführend. Die Ausübung von politischen Ämtern wie dasjenige eines Gemeinderats ist mit Sicherheit ansprechender und erfüllender, wenn damit auch wirkliche Gestaltungsmöglichkeiten verbunden sind.

Es ist davon auszugehen, dass die finanziellen Konsequenzen einer weiteren Aufgabenentflechtung von Anpassungen am Finanzausgleichssystem (Finanzausgleich und Steueranteile der Gemeinden) begleitet werden müssen. Anpassungen am System sind nach Ansicht der Stiftung Zukunft.li ebenfalls notwendig (siehe Lorenz und Eisenhut, 2016). Diese sind bei entsprechend politischem Willen schneller realisierbar als in Kombination mit einem möglicherweise langwierigen Entflechtungsprozess. Kernstück einer Reform ist die Etablierung eines horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden zur Reduktion der hohen Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden. Die spätere Anpassung einzelner Parameter an eine veränderte Aufgabenteilung ist dann kein grosser Schritt mehr.

#### **4.2 Vorschlag zur Entflechtungsdiskussion**

In der Publikation zu Fragen des Finanzausgleichsystems (Lorenz und Eisenhut, 2016) wurde die derzeitige Situation der Regelungskompetenzen und Finanzierungsregelungen in den vier erwähnten Aufgabenbereichen bereits aufgezeigt. Wenn an dieser Stelle auch kein umfassender, sämtliche Details beinhaltender Vorschlag für eine Aufgabenentflechtung erfolgen kann, formulieren wir dennoch konkrete Vorschläge als Diskussionsbeitrag für die Entflechtung dieser wichtigen öffentlichen Aufgaben. Die Herausforderung bildet dabei die Abwägung, in welchen Aufgabenbereichen die Vorteile einer übergeordneten und einheitlichen Aufgabenerfüllung gegenüber denjenigen auf lokaler Ebene durch die Gemeinden oder im Gemeindeverband überwiegen.

#### **Personalaufwand in Kindergärten und Primarschulen**

Die bildungs- und finanzrelevanten Entscheidungen werden nicht nur für weiterführende Schulen, sondern auch für den Kindergarten- und Primarschulbereich durch das Land getroffen.<sup>6</sup> Dem Gemeindegemeinderat kommen einzelne Befugnisse zu (z. B. die Festlegung der Schulbezirke,

6 Grundlagen: Schulgesetz (SchulG),  
Lehrerdienstgesetz (LdG)

SchulG Art. 5). Vorwiegend beschränken sich seine Aufgaben auf sogenannte «Mitwirkungsrechte» wie beispielsweise dem Vorschlagsrecht bei der Anstellung von Lehrpersonen (LdG Art. 48). Aus finanzieller Sicht besteht die Regelung, dass die Landesstellen dem Gemeinderat den von ihnen jährlich erstellten Stellenplan zur Zustimmung vorlegen müssen. Da die relevanten Parameter, die den Inhalt des Stellenplans und dessen finanziellen Auswirkungen bestimmen (z. B. Klassengrösse, Lohnsystem), auf Landesebene definiert werden, relativiert sich der Gestaltungsspielraum dieses Zustimmungsrechts der Gemeinde allerdings deutlich. Die Finanzierung der Personalaufwendungen erfolgt dennoch hälftig durch Land und Gemeinden (Art. 131a und 131b SchulG).

Aus bildungspolitischer Sicht ist es nicht zielführend, dass sich in einem kleinen Land wie Liechtenstein gemeindeweise unterschiedliche Unterrichtssysteme in einem zudem komplexen Bereich entwickeln. Wenn die Aufgabe als Ganzes an die Gemeinden übertragen wird, muss der Gesetzgeber zumindest für einheitliche Minimalstandards sorgen, was nur eine «halbe» Lösung aus Sicht klarer Verantwortlichkeiten darstellt. Wenn umgekehrt die Mitbestimmung der Gemeinden in Personalfragen als essenziell erachtet wird, muss konsequenterweise aus dem Vorschlags- ein Zustimmungsrecht werden. Von zwei Instanzen gemeinsam zu treffende Personalentscheidungen bergen wiederum mehr Risiken als Chancen, und auch in diesem Fall wäre eine Eskalationsstufe für Pattsituationen zu definieren.

#### *Entflechtungsvorschlag*

Diese Überlegungen sprechen für die Übertragung der Finanzierungsverantwortung im Personalbereich an das Land. Dieses stellt damit das «Bildungs-Grundangebot» in allen Gemeinden zur Verfügung. Als Konsequenz müssen sich die Gemeinden von den bestehenden «Mitwirkungsrechten» verabschieden. Schulergänzende Angebote wie beispielsweise die Erweiterung von Blockzeiten ohne Unterricht werden von den Gemeinden definiert und finanziert.

#### **Wirtschaftliche Hilfe**

Regelung und Vollzug des gesamten Sozialhilfebereichs erfolgen durch das Land, während die Gemeinden lediglich Anspruch auf Information darüber haben, welche Personen warum und in welchem Umfang unterstützt werden.<sup>7</sup> Die Gemeindevorsteherung kann zwar Hinweise und allenfalls Einwände gegen von den Landesbehörden zugesprochene Leistungen

7 Grundlage: Sozialhilfegesetz (SHG)

vorbringen, ein eigentliches Vetorecht besteht aber nicht (Art. 25a SHG). Grundsätzlich spricht in diesem Bereich die stärkere Bürgernähe für die Übernahme der Aufgabe durch die Gemeinden. Dem häufig verwendeten Argument, dass die Gemeindeverantwortlichen die Lebensumstände von Sozialhilfebezüger\*innen besser kennen als eine zentrale Landesstelle, dürfte mittlerweile allein schon durch das Bevölkerungswachstum in den Gemeinden nicht mehr die gleiche Bedeutung zukommen wie in der Vergangenheit. Von 1987 bis 2017 stieg die Einwohnerzahl zum Beispiel in Gamprin um 113%, in Ruggell um 104% und in Schellenberg um 88%. Landesweit betrug der Zuwachs im gleichen Zeitraum 51% (AS, 2017; AS, 2018). Auch hier finden sich kaum Argumente, das bestehende zentrale System abzulösen und im Gegenzug in den Gemeinden Know-how und Strukturen aufzubauen, um die Aufgaben dezentral wahrzunehmen.

#### *Entflechtungsvorschlag*

Das Land übernimmt die Finanzierung der Wirtschaftlichen Hilfe. Dies bedingt neben den spezialgesetzlichen Regelungen auch eine Anpassung auf Verfassungsebene. Art. 25 der Verfassung regelt nämlich: «Das öffentliche Armenwesen ist Sache der Gemeinden nach Massgabe der besonderen Gesetze. Der Staat übt jedoch die Oberaufsicht hierüber aus. Er kann den Gemeinden, insbesondere zur zweckmässigen Versorgung von Waisen, Geisteskranken, Unheilbaren und Altersschwachen geeignete Beihilfen leisten.» Nach diesem Grundsatz wären also die Gemeinden eindeutig in der Verantwortung oder zumindest in der Mit-Zuständigkeit. Nach Schiess Rütimann (2016a) geht bereits die heutige Regelung nicht mit der Verfassung konform, da den Gemeinden gar keine Kompetenzen mehr zukommen und sie lediglich einer Zahlungspflicht unterliegen.

#### **Ergänzungsleistungen**

Unter bestimmten Voraussetzungen erhalten Bezüger von AHV/IV-Renten und Hilflosenentschädigungen Ergänzungsleistungen zur Sicherung eines ausreichenden Mindesteinkommens.<sup>8</sup> Zu den Ergänzungsleistungen zählt auch das Betreuungs- und Pflegegeld für häusliche Betreuung. Sämtliche Regelungen werden auf Landesebene getroffen. Den Gemeinden kommt lediglich ein eingeschränktes Vetorecht bei der Anpassung der Leistungen an die Teuerung zu (Art. 2bis ELG). Trotzdem tragen sie 50% der Aufwendungen (Art. 8 ELG). Durchführungsstelle ist die Liechtensteinische AHV-IV-FAK. Die Regelungs- und Finanzierungskompetenz in einem eingespielten und funktionierenden System an die Gemeinden zu übertragen, ist schwer

<sup>8</sup> Grundlage: Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)

zu begründen. In diesem Bereich überwiegt zudem eindeutig das Bedürfnis nach einer landesweit einheitlichen Regelung.

#### *Entflechtungsvorschlag*

Das Land übernimmt die Finanzierung der Ergänzungsleistungen.

#### **Alterspflege**

Die Alterspflege ist im Grundsatz ebenfalls in Art. 25 der Verfassung eingeschlossen und damit grundsätzlich Sache der Gemeinden. Heute tragen aber Land und Gemeinden je die Hälfte des von der öffentlichen Hand geleisteten Anteils zur Finanzierung der Alterspflege- und -betreuungskosten.<sup>9</sup> Die Dienstleistungen selbst werden dabei weder vom Land noch von den Gemeinden erbracht. Im stationären Bereich betreibt die Lebenshilfe Balzers e.V. ein Pflegeheim, für die anderen zehn Gemeinden erbringt die Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe (LAK) als öffentliche Stiftung des Landes die entsprechenden Dienstleistungen. Die zehn Gemeinden sind im LAK-Strategierat vertreten. Ähnlich ist die Situation im ambulanten Bereich, bei dem die Lebenshilfe Balzers einerseits und die Familienhilfe Liechtenstein auf Basis einer Leistungsvereinbarung mit dem Land und den zehn übrigen Gemeinden andererseits die Grundversorgung abdecken.

Die Gemeinden waren seit jeher stark in diesem Aufgabenbereich engagiert. Mit der Schaffung der LAK als öffentliches Unternehmen rückte die stationäre Alterspflege aber näher zum Land. Die Alterspolitik als Gesamtes inklusive der Altersvorsorge (Rentensystem) wird sinnvollerweise immer eine gemeinsame Aufgabe von Land und Gemeinden bleiben. Damit sich ambulante und stationäre Betreuung gut ergänzen, ist es zweckmässig, dass beide Bereiche in Bezug auf Verantwortung und Finanzierung als Einheit betrachtet werden. Dies kann sowohl bei einer Zuteilung zum Land als auch zu den Gemeinden erreicht werden. Dass die Aufgaben heute nicht durch die Kernverwaltungen von Land oder Gemeinden ausgeführt werden, erleichtert die Diskussion über eine klare Zuordnung. Für eine zentrale Lösung spricht unter anderem, dass auch gesundheitspolitische Fragen zu bearbeiten sind, wofür Expertenwissen in der Landesverwaltung eher vorhanden ist als auf Gemeindeebene. Für die dezentrale Lösung bei den Gemeinden besticht das Argument der Bürgernähe. Die Fürsorge für die Menschen im letzten Lebensabschnitt kann als eine Aufgabe definiert werden, bei der die Nähe der öffentlichen Hand zu «ihren» Einwohnern eine wichtige Rolle spielt. Bei vielen alten Menschen dürfte das Bedürfnis

<sup>9</sup> Grundlagen bilden das Sozialhilfegesetz (SHG), das Gesundheitsgesetz (GesG) und das Gesetz über die Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe (LAKG).

gross sein, bei einem Eintritt in ein Pflegeheim möglichst in der Nähe des letzten Wohnorts zu bleiben.

Zudem hat sich die Gemeinde Balzers mit der Lebenshilfe Balzers bereits für eine eigene Lösung im ambulanten wie auch im stationären Bereich entschieden. Aufgrund dieser Ausgangslage wäre es nicht vertretbar, die Gemeinden sozusagen von ihrer Aufgabe zu «enteignen».

Unabhängig von der Zuordnung der Aufgabe zu Land oder Gemeinde stellt sich die Frage, in welchem Ausmass die öffentliche Hand sich in diesem Bereich engagieren soll. Eine Trennung von notwendiger Grundversorgung und darüber hinausgehenden Leistungen wäre vor allem in der ambulanten Alterspflege möglich. Dort besteht heute ein Finanzierungssystem, das private Dienstleister faktisch vom Markt ausschliesst (siehe Lorenz, Beck und Augsburg, 2017, S. 27).

#### *Entflechtungsvorschlag*

Die Gemeinden übernehmen die Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung für die stationäre und ambulante Alterspflege. Dabei ist eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in einem der Aufgabe angemessenen Einzugsgebiet sowohl im ambulanten wie im stationären Bereich von Vorteil für eine qualitativ gute Grundversorgung. Für die stationäre Alterspflege bedingt der Ansatz die Überführung der LAK von einer öffentlich-rechtlichen Stiftung in eine von den Gemeinden getragene privatrechtliche Rechtseinheit. Die Gemeinden übernehmen die heute von der Regierung wahrgenommenen Eignerfunktionen (Wahl des Stiftungsrates, Budgetgenehmigung usw.). Für die ambulante Pflege und Betreuung sind neu die (zehn) Gemeinden (ohne das Land) Leistungsvereinbarungspartner der Familienhilfe Liechtenstein. In Balzers bleibt es – abgesehen von der veränderten Finanzierungsregelung – beim Status quo, ausser, Balzers entscheidet sich für eine gemeinsame Lösung mit den übrigen Gemeinden.

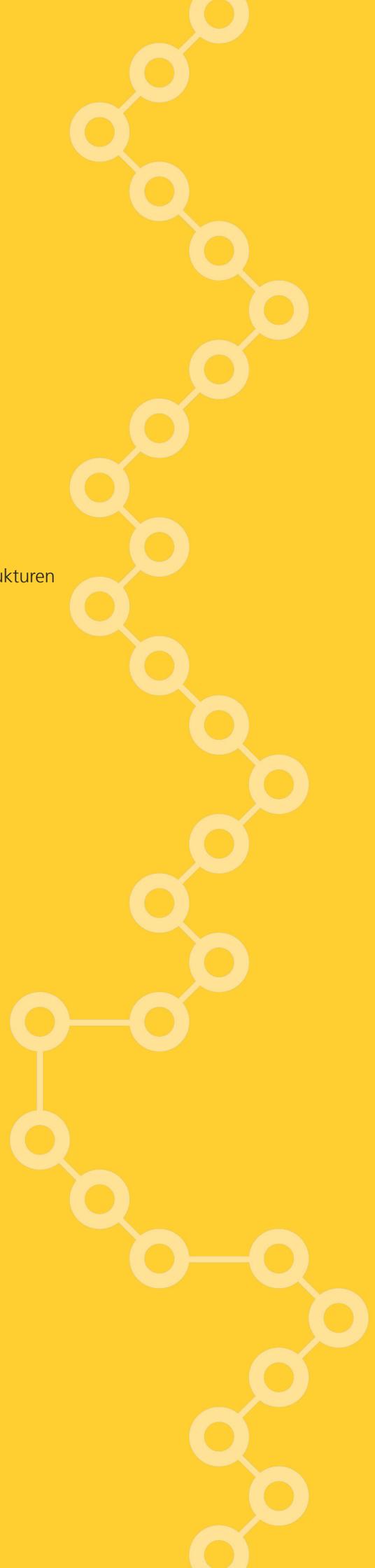
Das Land ist bei diesem Ansatz weiterhin mit Unterstützungsleistungen (Hilflosenentschädigungen sowie Betreuungs- und Pflegegeld) und in der Oberaufsichtsfunktion, jedoch nicht in der Erbringung der Dienstleistung selbst, involviert. Es handelt sich bei diesen Unterstützungen um Transferleistungen an Einzelpersonen und nicht um Subventionen an die Organisationen, die ambulante und stationäre Betreuung und Pflege anbieten.

### **Ausserhäusliche Kinderbetreuung**

Das zunehmende Bedürfnis der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit der Möglichkeiten ausserhäuslicher Kinderbetreuung wird seit Jahren politisch diskutiert. Die Regierung hat angekündigt, Vorschläge für die zukünftige Finanzierung durch die öffentliche Hand im ersten Halbjahr 2018 zu unterbreiten. Vor diesem Hintergrund wird an dieser Stelle nicht auf diesen Bereich eingegangen. Es handelt sich dabei jedoch durchaus um ein Thema, das in die laufende Entflechtungsdiskussion eingebracht werden sollte.

## **5 Effizienzpotenzial durch Integration**

- 5.1 Gemeinsame Aufgabenerfüllung der Gemeinden
- 5.2 Effizienzpotenzial – eine ökonomische Analyse
  - 5.2.1 Vorgehen und Methode
  - 5.2.2 Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionen – Pro und Kontra
  - 5.2.3 Integrationsstufe 1: Ausbau der IKZ
  - 5.2.4 Integrationsstufe 2: IKZ mit eigenständigen Organisationsstrukturen
    - 5.2.4.1 Wasserversorgung
    - 5.2.4.2 Forstwirtschaft
    - 5.2.4.3 Dienstleistungszentren
  - 5.2.5 Integrationsstufe 3: Gemeindefusionen
- 5.3 Exkurs: Gemeindefusionen in der Schweiz
- 5.4 Finanzausgleich mit veränderten Perimetern



## 5 | Effizienzpotenzial durch Integration

Dieses Kapitel widmet sich der Kernfrage der Studie. Sie besteht aus Überlegungen, ob und in welchem Umfang in den Gemeindehaushalten finanzielles Effizienzpotenzial durch zunehmende Integration in der Aufgabenerfüllung besteht (Grundlage: Derungs und Fetz, 2018).

### 5.1 Gemeinsame Aufgabenerfüllung der Gemeinden

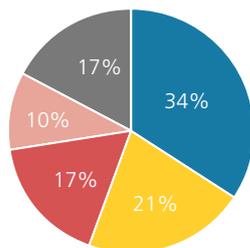
Die elf Gemeinden erfüllen heute einen nicht unerheblichen Teil ihrer Aufgaben in Kooperation untereinander und teilweise mit dem Land. Im Folgenden bezeichnen wir die Zusammenarbeit von zwei oder mehr Gemeinden als interkommunale Zusammenarbeit, IKZ.

Die IKZ-Struktur ist über die Jahre gewachsen und umfasst diverse Aufgabenbereiche. Per Ende 2017 bestehen 29 verschiedene Zusammenarbeitskonstellationen. Am häufigsten erfolgen Kooperationen im Infrastrukturbereich (Abwasser-/Abfallentsorgung, Wasserversorgung) und im Sozial- und Jugendbereich (Familienhilfe, Jugendarbeit). Daneben bestehen Verbindungen in einzelnen Projekten oder Mitgliedschaften in regionalen Organisationen wie zum Beispiel im Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein.<sup>10</sup>

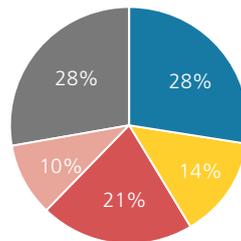
Auch die IKZ-Intensität – das heisst die Kooperationshäufigkeit der einzelnen Gemeinden – ist sehr unterschiedlich. Fast jede Kombination ist anzutreffen, von der 2-Gemeinden-Konstellation bis zur Zusammenarbeit aller elf Gemeinden. Die häufigste Konstellation ist die Kooperation aller elf Gemeinden.

<sup>10</sup> Eine detaillierte Übersicht findet sich in Anhang 1.

IKZ nach Bereich



IKZ nach Anzahl Gemeinden



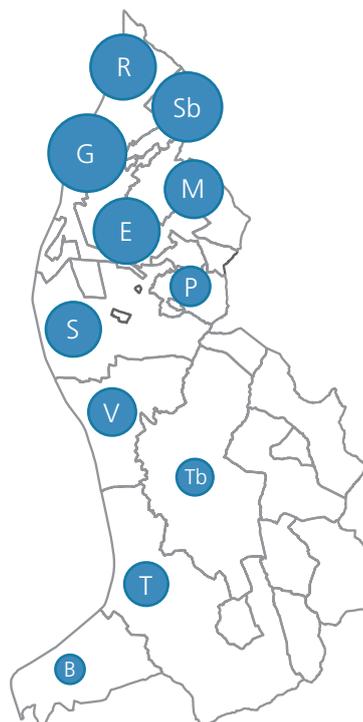
**Abbildung 9:**  
IKZ-Bereiche und -Konstellationen der Liechtensteiner Gemeinden

Quelle: Derungs und Fetz (2018)

Die Zusammenarbeit erfolgt in unterschiedlichen geografischen Perimetern, einzelne Kooperationen gehen auch über die Landesgrenze hinaus. In diesen Fällen liegt das Ziel darin, die wirtschaftliche und räumliche Entwicklung der Rheintalregion mit den Anrainergemeinden in der Schweiz und in Österreich abzustimmen oder den Erfahrungsaustausch zu pflegen.

Abbildung 10 zeigt auf, wie häufig eine Gemeinde in einer IKZ-Verbindung mit anderen Gemeinden steht. Je grösser die Kreisfläche, desto höher die Anzahl der Kooperationen.

Auffallend ist der Unterschied in der Zusammenarbeitsintensität in den beiden Landesteilen. Die Unterländer Gemeinden sind deutlich stärker vernetzt als die sechs Gemeinden im Oberland. Die Gemeinde Gamprin erbringt ihre Leistungen am häufigsten in IKZ-Strukturen, Balzers am wenigsten. Erwartungsgemäss nimmt die Häufigkeit der Zusammenarbeit mit zunehmender Gemeindegrösse eher ab. Planken bildet diesbezüglich eine Ausnahme. Auch als kleinste Gemeinde kooperiert sie eher selten.

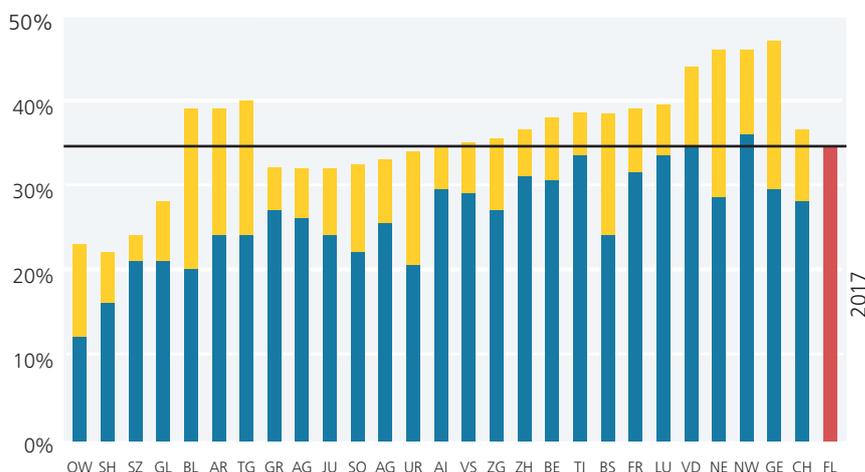


**Abbildung 10:**  
IKZ-Intensität der Liechtensteiner Gemeinden

Quelle: eigene Darstellung auf Basis Derungs und Fetz (2018)

Legende: B: Balzers; T: Triesen; Tb: Triesenberg; V: Vaduz; S: Schaan; P: Planken; E: Eschen; M: Mauren; G: Gamprin; Sb: Schellenberg; R: Ruggell

Die absolute Zahl der Kooperationen lässt noch keinen Schluss darüber zu, wie bedeutend diese im Kontext der gesamten Aufgabenerfüllung der Gemeinden sind. Abbildung 11 zeigt den Anteil der in IKZ erbrachten Aufgaben an der Gesamtzahl der Gemeindeaufgaben. Im Vergleich mit der Schweiz (Durchschnitt aller Kantone) kooperieren die Liechtensteiner Gemeinden in ähnlichem Umfang, nämlich in rund einem Drittel der untersuchten Aufgabengebiete.<sup>11</sup>



**Abbildung 11:**  
Anteil Aufgabengebiete der Gemeinden mit IKZ – Vergleich Schweiz (2009) – Liechtenstein (2017)

Quellen: Rühli (2012), Derungs und Fetz (2018)

■ schon vor 2005  
■ 2009

## 5.2 Effizienzpotenzial – eine ökonomische Analyse

### 5.2.1 Vorgehen und Methode

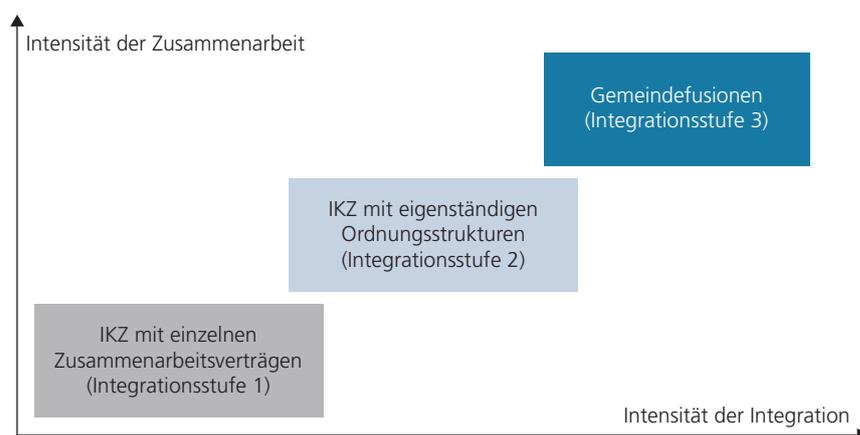
Grundsätzlich verfügt jede Organisation über Potenzial, ihre Aufgaben durch eine Anpassung von Strukturen und Prozessen, Investitionen in Systeme, gezielte Weiterbildung von Mitarbeitenden usw. effizienter wahrzunehmen. Während privatwirtschaftlich geführte Unternehmen in der Regel durch die Marktkräfte gezwungen werden, diese Potenziale ständig zu überprüfen und auszuschöpfen, fehlt dieser Druck bei der öffentlichen Hand. Die finanzielle Steuerung erfolgt – auch bei den liechtensteinischen Gemeinden – durch die Zuweisung der verfügbaren Einnahmen aus Steuern, Finanzausgleichsmitteln und Gebühren zu einzelnen Aufgaben im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses. Gleichzeitig setzen auch die Gemeinden oder deren Unternehmen vermehrt auf die Möglichkeiten, die durch die zunehmende Digitalisierung entstehen. Elektronische Steuererklärungen oder Prozessleitsysteme in der Wasserversorgung sind zwei Beispiele dafür.

<sup>11</sup> Die Anzahl der Gemeindeaufgaben ist in den einzelnen Schweizer Kantonen und in Liechtenstein unterschiedlich. Betrachtet wird deshalb der relative Anteil von in IKZ-Strukturen erbrachten am Total von 29 relevanten Aufgaben. Diese sind in Tabelle 4 aufgeführt.

In dieser Publikation liegt der Fokus bewusst nicht auf den innerbetrieblichen Prozessen der einzelnen Gemeinden. Untersucht werden mögliche Effizienzpotenziale der Gemeinden, die sich aus einer verstärkten Zusammenarbeit und damit durch Grössen- und Spezialisierungsvorteile in der gemeinsamen Aufgabenerfüllung ergeben können.

Eine Effizienzanalyse im engeren Sinn setzt voraus, dass die erbrachten öffentlichen Leistungen in Bezug auf Quantität und Qualität (Output) mit den dafür eingesetzten Ressourcen (Input) ins Verhältnis gesetzt werden können. Vergleichbare Outputgrössen sind für die liechtensteinischen Gemeinden jedoch nicht verfügbar. Deshalb fokussiert diese Studie auf die Analyse von (Netto-)Aufwänden in Abhängigkeit der Gemeindegrösse.

Zu diesem Zweck werden drei verschiedene Integrationsstufen untersucht. Sowohl die Intensität der Zusammenarbeit als auch jene der Integration in Bezug auf die Organisationsstruktur nehmen von Stufe zu Stufe zu (Abbildung 12).



**Abbildung 12:**  
Integrationsstufen der IKZ

Quelle: Derungs und Fetz (2018)

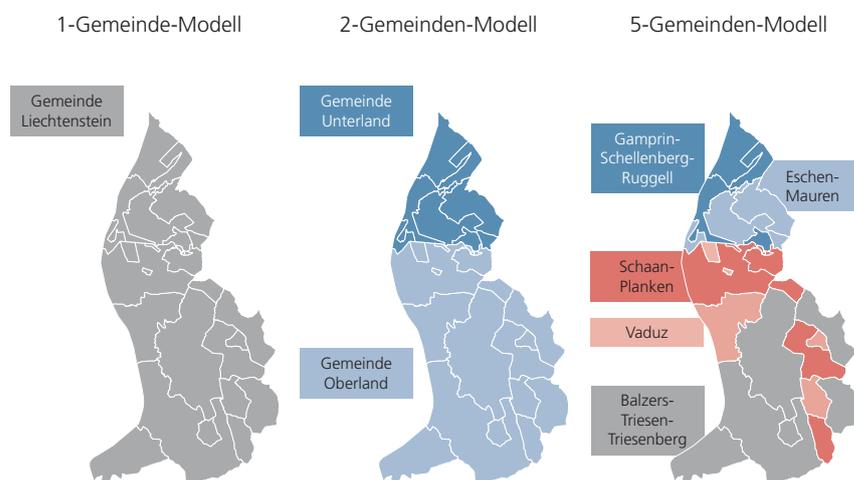
Die erste Stufe besteht in einer verstärkten Zusammenarbeit ohne Veränderung der bestehenden Organisationsstrukturen (Integrationsstufe 1). In einem zweiten Ansatz wird die Wirkung der Auslagerung von Aufgaben an eigenständige Organisationsstrukturen untersucht (Integrationsstufe 2). Integrationsstufe 3 schliesslich betrachtet die Auswirkungen der Zusammenlegung von Gemeinden, also die Fusion.

Die Ausführungen in den nachstehenden Kapiteln erheben nicht den Anspruch auf eine umfassende Analyse der drei beschriebenen Integrationsstufen. Vielmehr sollen die möglichen Dimensionen und Wirkungen der beschriebenen Veränderungen in der Aufgabenerfüllung aufgezeigt werden. Die Resultate sind als Grössenordnung zu verstehen und entsprechend im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen für die Erfüllung der Gemeindeaufgaben zu interpretieren.

Für die Modellierung von veränderten IKZ- und Gemeindeperimetern werden die elf Gemeinden in drei unterschiedlichen Perimetern (Gemeindegrenzen) betrachtet:

- ein 1-Gemeinde-Modell, das alle elf Gemeinden umfasst,
- ein 2-Gemeinden-Modell Oberland und Unterland sowie
- ein 5-Gemeinden-Modell mit a) Balzers-Triesen-Triesenberg, b) Vaduz, c) Schaan-Planken, d) Eschen-Mauren und e) Gamprin-Schellenberg-Ruggell.

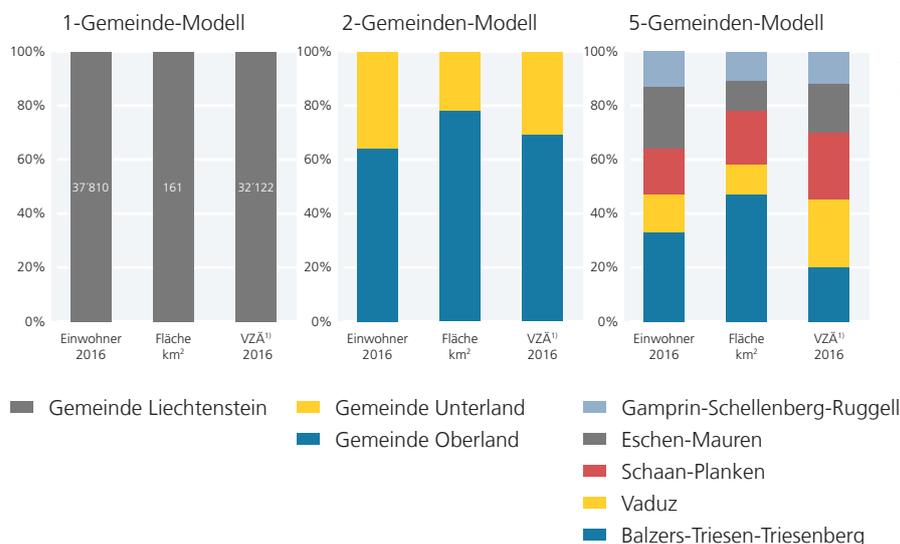
Neben der geografischen Nähe sind die Perimeter so gewählt, dass die Anzahl der heutigen IKZ-Vereinbarungen minimiert wird und damit der Koordinationsaufwand für eine (heute noch) gemeinsame Aufgabenerfüllung möglichst sinkt. Es handelt sich bei den Modellen somit nicht um Vorschläge für neue Gemeindestrukturen. Sie werden vielmehr dazu verwendet, die finanziellen Auswirkungen von veränderten Gemeindestrukturen zu modellieren und zu beziffern.



**Abbildung 13:**  
Perimeter alternativer  
IKZ- und Gemeindemodelle

Quelle: Derungs und Fetz (2018)

Die veränderten Perimeter führen zu deutlich veränderten Einwohner-, Flächen- und Arbeitsplatzverhältnissen. Das 1-Gemeinde-Modell muss nicht weiter beschrieben werden. Beim 2-Gemeinden-Modell umfasst die Gemeinde Oberland 64% der Bevölkerung, 78% der Fläche und 69% der Arbeitsplätze. Die Gemeinde Unterland wäre also deutlich kleiner als die Gemeinde Oberland. Im 5-Gemeinden-Modell sind die Grössenverhältnisse ausgeglichener. Balzers-Triesen-Triesenberg würde zur grössten Einheit in Bezug auf Einwohner (33%) und Fläche (47%), Gamprin-Schellenberg-Ruggell zur kleinsten mit 13% der Einwohner respektive 11% der Landesfläche. Die Wirtschaftsstärke – gemessen an den vollzeitäquivalenten Arbeitsstellen – wäre relativ gleichmässig auf die fünf Gemeinden verteilt. Vaduz als Hauptort hätte nach wie vor am meisten Arbeitsplätze auf seinem Gemeindegebiet (25%), gefolgt von Schaan-Planken (24%) und Eschen-Mauren mit 18%.



Auf Basis dieser Gemeindemodelle wird im Folgenden das mögliche Effizienzpotenzial für die drei beschriebenen Integrationsstufen analysiert. Bei Integrationsstufe 1 (IKZ) und Integrationsstufe 3 (Fusion) wird simuliert, in welcher Grössenordnung sich die finanziellen Auswirkungen durch eine veränderte Gemeindelandschaft mit einer, zwei oder fünf Gemeinden bewegen. Die Integrationsstufe 2 (IKZ mit selbstständigen Organisationsstrukturen) stellt eine erweiterte Variante von Stufe 1 dar. Hier werden nicht alle denkbaren Aufgabenauslagerungen beleuchtet, sondern mögliches Potenzial anhand von drei ausgewählten Aufgabenbereichen aufgezeigt.

## 5.2.2 Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionen – Pro und Kontra

Die Vor- und Nachteile, die von Gemeindefusionen und der verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit ausgehen, werden in Literatur und Praxis breit diskutiert. Die oft theoretischen Überlegungen sind teilweise widersprüchlich. Offen bleibt vor allem, welche Vor- und Nachteile im Einzelfall dominieren und weshalb eine Gemeindefusion, eine verstärkte Zusammenarbeit oder der Alleingang zu favorisieren ist. Im Vergleich zu einem Alleingang steht bei Fusionen im Vordergrund, die vorhandenen Ressourcen effizienter zu nutzen und effektiver zu bündeln, während sich die Nachteile unter dem Stichwort «Verlust der Bürgernähe» zusammenfassen lassen. In der Literatur werden folgende Vor- und Nachteile von Gemeindefusionen hervorgehoben:

**Tabelle 2:**  
**Vor- und Nachteile von Gemeindefusionen**

Gemeindefusionen	
Vorteile	Nachteile
<p><b>Kosteneinsparung</b>                      durch Optimierung öffentlicher Dienstleistungen über ein grösseres Gebiet (z. B. Bau einer Turnhalle) und daraus Skaleneffekte und tiefere Kosten öffentlicher Dienstleistungen.</p>	<p><b>Risiko der Überproduktion</b>                      von öffentlichen Leistungen in Bezug auf Kosten und/oder Umfang, da durch den Verlust der Bürgernähe die demokratische Kontrolle leidet.</p>
<p><b>Qualitätssteigerung</b>                      aufgrund von Spezialisierungsvorteilen (z. B. Behandlung von komplexen Baugesuchen) und durch einheitliche Rechtsanwendung. Die Dienstleistungsqualität für Einwohner aus meist kleineren Gemeinden verbessert sich durch Zugang zu besseren Dienstleistungen in der fusionierten Gemeinde (z. B. Schalteröffnungszeiten).</p>	<p><b>Abnehmendes Miliz-Engagement</b>                      In grösseren Gemeinden sind die Einwohner weniger bereit, sich zu engagieren und kostenlos öffentliche Leistungen zu erbringen. Füllt die Gemeinde die Lücke, steigen die Kosten.</p>
<p><b>Höhere Professionalisierung</b>                      durch Spezialisierung der Verwaltungsmitarbeitenden. Attraktivere Jobprofile ziehen besser ausgebildete Mitarbeitende an.</p>	<p><b>«Status-quo»-Garantie</b>                      Durch eine Angleichung öffentlicher Leistungen an das höchste Qualitätsniveau innerhalb der fusionierten Gemeinden steigen die Kosten der Dienstleistungserstellung respektive das Potenzial zur Kostenreduktion wird nicht ausgeschöpft. Ursache bilden unter anderem Auflagen in Fusionsverträgen, die ein bestimmtes Qualitätsniveau garantieren (z. B. Garantie für Erhalt von Schulstandorten).</p>
<p><b>Flexiblere Raumplanung</b>                      durch grössere Gemeindegebiete (z. B. örtlich konzentrierte Industriezone) und das Denken in grösseren räumlichen Zusammenhängen (z. B. in der Verkehrsplanung).</p>	<p><b>Verlust der Identität</b>                      Grössere Gemeinden sind für die Einwohner weniger «fassbar». Es droht eine Entfremdung von der Gemeinde als soziales Gemeinwesen.</p>
<p><b>Internalisierung zentralörtlicher Leistungen</b>                      Die Kosten zentralörtlicher Leistungen (z. B. Sport-/Freizeitanlagen) werden besser auf die potenziellen Nutzer verteilt, wenn die Hauptnutzer in der fusionierten Gemeinde leben und Steuern für bezogene Leistungen bezahlen (fiskalische Äquivalenz).</p>	
<p><b>Einfachere Rekrutierung</b>                      Nach einer Fusion reduziert sich die Anzahl politischer Ämter. Die Attraktivität der Funktionen steigt durch höheren Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum.</p>	

Auch von einer IKZ werden generell Kosteneinsparungen und Qualitätssteigerungen erwartet. Daneben birgt sie spezifische Vor- und Nachteile, die oftmals als Argument im Rahmen von Gemeindefusionsprojekten eingebracht werden.

Interkommunale Zusammenarbeit	
Vorteile	Nachteile
<p><b>Flexible Perimeterwahl</b> Es werden unterschiedliche, von der jeweiligen Aufgabe und den lokalen Verhältnissen abhängige Skaleneffekte für die Aufgabenerfüllung berücksichtigt. Entsprechend flexibel können unterschiedliche Räume oder Gemeindegemeinschaften pro Aufgabe definiert werden. Eine IKZ kann aufgelöst werden. Zudem können neue Gemeinden vergleichsweise einfach eingebunden werden.</p> <p><b>Erhöhung der fiskalischen Äquivalenz</b> als Folge der aufgabenbezogenen Perimeterwahl. Eine IKZ in verschiedenen Räumen berücksichtigt die lokalen Präferenzen und Zahlungsbereitschaften besser.</p>	<p><b>Politische Steuerung</b> wird erschwert und erfordert einen höheren Koordinationsaufwand auf strategischer und politischer Ebene (z. B. Abstimmungen). Die Mitsprache der Einwohner über Initiativ- und Referendumsrecht ist zwar sichergestellt, aber in der Praxis oft erschwert.</p> <p><b>Verlust von demokratischer Kontrolle</b> Die IKZ leidet an einem Verlust an direktdemokratischer Kontrolle durch den Stimmbürger. Wichtige Entscheidungen werden an Gremien ausgelagert (z. B. Delegiertenversammlung). Als Folge werden steigende Kosten und ein Rückgang der Dienstleistungsqualität befürchtet.</p> <p><b>Erhöhung der Komplexität</b> Je enger die Gemeinden miteinander über eine IKZ verflochten sind und gemeinsam einen funktionalen Raum bilden, desto höher ist das Risiko steigender Koordinationskosten und von Reibungsverlusten.</p> <p><b>Kostenverteilung</b> In einer IKZ ist es oft schwierig, die Kosten nach der effektiven Nutzung öffentlicher Leistungen auf die jeweiligen Gemeinden umzulagern. Oft werden approximative Verteilschlüssel (z. B. Anzahl Haushalte) eingesetzt, was zu Verzerrungen und zu Quersubventionierung zwischen einzelnen Gemeinden führt.</p>

Tabelle 3:  
Vor- und Nachteile einer IKZ

Die meisten dieser Argumente dürften auch auf liechtensteinische Verhältnisse übertragbar sein. Allerdings präsentiert sich die Gemeindestruktur doch deutlich anders als in der Gesamtschweiz, wie wir in Kapitel 2 aufgezeigt haben. Es sind durchaus IKZ-Modelle denkbar, bei welchen durch die Aufgabenauslagerung kaum direktdemokratische Steuerung und Kontrolle verloren gehen. Ein Beispiel dafür ist die Offene Jugendarbeit Liechtenstein (OJA). Die Stiftung wurde 2014 von den Gemeinden gegründet und bietet zentral geführt Dienstleistungen für die offene Jugendarbeit an. Die

OJA schliesst mit den Gemeinden jeweils individuelle Leistungsvereinbarungen ab. Die Gemeinde kauft sich also Dienstleistungen im gewünschten Umfang ein. Dadurch entsteht kein «Einheitsbrei», jede Gemeinde erhält die für sie passende Jugendarbeit (OJA, 2018). Die bestellte Leistung ist vom Gemeinderat zu beschliessen und im Voranschlag der Gemeinde zu berücksichtigen. Dadurch ist die Einflussnahme sowohl der Gemeindeverantwortlichen als auch der Bürgerinnen und Bürger in dieser ausgelagerten Struktur nach wie vor gegeben.

Dennoch sind die angeführten Nachteile bei einem Ausbau der IKZ-Struktur zu beachten und nicht zu vernachlässigen. Insbesondere bei einer hohen Anzahl von Kooperationen kann der Fall eintreten, dass die direkte (z. B. durch einen zum Referendum ausgeschriebenen Gemeinde-ratsbeschluss) oder indirekte (z. B. im Rahmen des jährlichen Voranschlags) Mitsprache der Stimmbürger leidet und deshalb die Transparenz sowie die Überschaubarkeit ohne vertieftes Expertenwissen nicht mehr gegeben sind.

### 5.2.3 Integrationsstufe 1: Ausbau der IKZ

Nach dieser einleitenden Betrachtung widmet sich dieses Kapitel der ersten Integrationsstufe und damit einer Ausweitung der heutigen IKZ-Struktur. Bildet die in Kapitel 5.1 beschriebene Struktur bereits das Optimum aus Sicht einer effizienten Aufgabenerfüllung oder besteht brachliegendes Potenzial? In einem Workshop mit den Gemeindevorstehern und einer anschliessenden Umfrage bei den Gemeindevertretern wurde der Frage nachgegangen, in welchen Aufgabenbereichen aufgrund welcher Überlegungen noch nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten zur Zusammenarbeit bestehen. Ausgangspunkt bildet der Nettoaufwand der Gemeinden in 29 kommunalen Aufgabengebieten (siehe Tabelle 4). Aufgaben, bei denen den Gemeinden zwar Finanzierungsverantwortung zukommt, sie aber keine Vollzugsaufgaben wahrnehmen (z. B. Lehrerbesoldung, Ergänzungsleistungen usw.), sind dabei ausgeklammert. Die Simulation umfasst so 72% der Nettoaufwände aller Gemeinden. Tabelle 4 zeigt das Resultat dieses Prozesses auf. Das Effizienzpotenzial in % stellt den Mittelwert der von den Gemeindeverantwortlichen getroffenen Einschätzungen dar.

Aufgabe	Nettoaufwand, in CHF Mio. <sup>1</sup>	Effizienz- potenzial in %
Gemeindeverwaltung: Informatik <sup>2</sup>	2.00	20%
Feuerwehr	1.50	18%
Forstbetrieb <sup>3</sup>	2.10	15%
Kulturförderung und -infrastruktur	7.00	13%
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	1.20	12%
Kirche, Friedhof, Bestattungen	6.10	12%
Werkbetrieb (Strassenunterhalt)	0.40	11%
Sport/Sportanlagen	5.80	11%
Öffentliche Bauten (Betrieb, Unterhalt)	3.30	11%
Wirtschafts- und Tourismusförderung	1.60	10%
Gemeindeverwaltung: Bauverwaltung	5.90	10%
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung <sup>2</sup>	4.50	10%
Wasserversorgung	-0.40	9%
Familienergänzende Kinderbetreuung	0.20	9%
Gemeindeverwaltung: Allgemeine Verwaltung <sup>2</sup>	5.00	9%
Umweltschutz	1.25	8%
Gemeindeverwaltung: Personalmanagement <sup>2</sup>	0.40	8%
Schule: Betrieb Schulinfrastruktur und Schule <sup>4</sup>	11.30	7%
Raum- und Zonenplanung	0.25	6%
Abwasser/Kanalisation	-0.40	5%
Integration von Ausländern	0.50	5%
Landschafts- und Ortbildschutz	0.50	5%
Privater Verkehr (Strassenbau, Verkehrsberuhigung)	6.30	5%
Medizinische Versorgung (Spitex/Hauspflege)	3.50	4%
Abfall/Entsorgung	-1.80	3%
Jugendfragen	2.20	3%
Öffentlicher Verkehr	0.40	3%
Alpwirtschaft <sup>3</sup>	1.60	3%
Sozialhilfe (Allgemeine Fürsorge, Ergänzungsleistungen)	16.70	2%
<b>Total</b>	<b>88.60</b>	

**Tabelle 4:**  
Effizienzpotenzial der  
Gemeinden in diversen  
Aufgabengebieten durch eine  
verstärkte IKZ (Basis:  
Einschätzung der Gemeinde-  
verantwortlichen)

Quelle: Derungs und Fetz (2018)

<sup>1</sup> Ein negativer Nettoaufwand ergibt sich, wenn die Erträge im Aufgabenbereich (z. B. Nutzungsgebühren Wasserversorgung) höher sind als die Aufwände.

<sup>2</sup> Nettoaufwand auf Anteilsbasis von ausgewählten Schweizer Vergleichsgemeinden geschätzt, weil entsprechende Angaben aus den Rechenschaftsberichten der Gemeinden nicht identifizierbar sind.

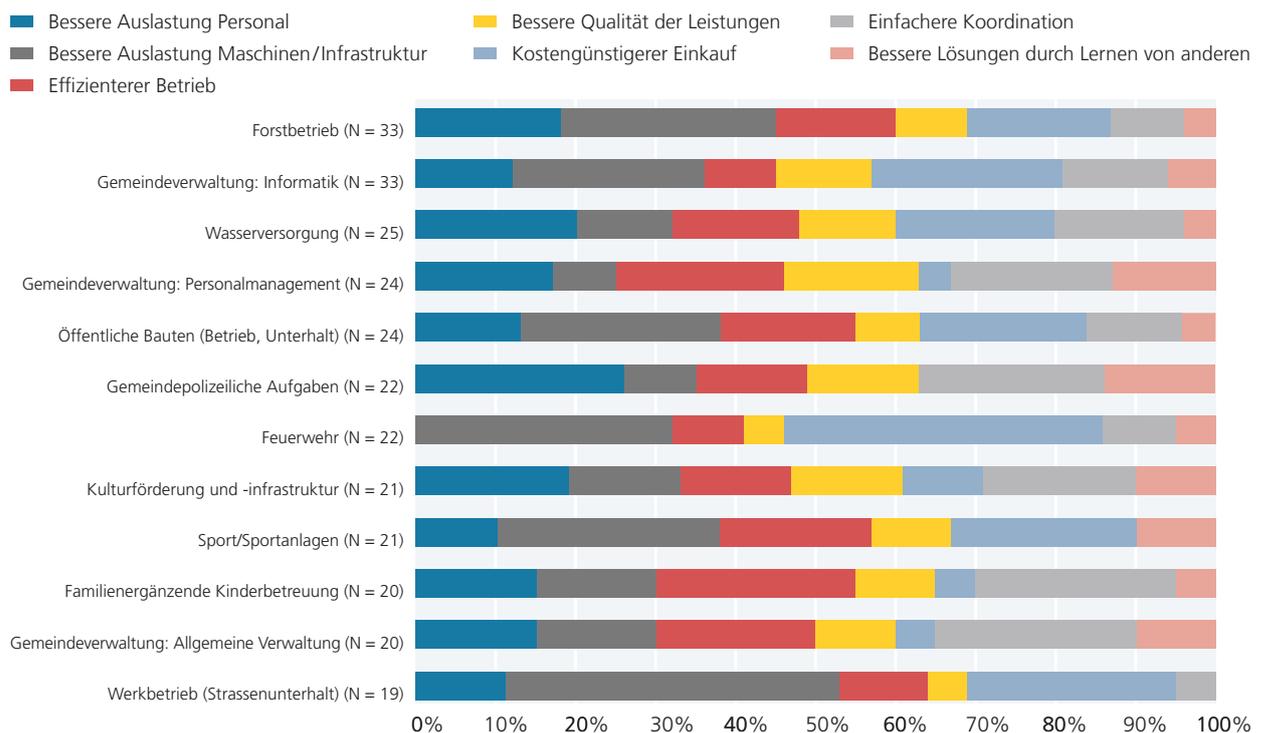
<sup>3</sup> Nettoaufwand aus Gemeinderechnungen, ohne Bürgergenossenschaften oder Alpgenossenschaften.

<sup>4</sup> Ohne Gemeindeanteil Gehälter Lehrerinnen und Lehrer sowie Kindergärtnerinnen und Kindergärtner.

Die grössten relativen Potenziale identifizieren die Gemeindevertreter im Informatikbereich (20%), beim Feuerwehrewesen (18%) und bei der Waldbewirtschaftung (15%). Nur sehr geringe Einsparmöglichkeiten werden unter anderem im Sozialbereich, bei der Alpwirtschaft oder beim öffentlichen Verkehr geortet, was nicht weiter verwundert. Im Sozialbereich beispielsweise haben die Gemeinden kaum eigene Vollzugsaufgaben, der öffentliche Verkehr ist mit wenigen Ausnahmen (Ortsbusse) eine Landesaufgabe. Die Ausschöpfung von Effizienzpotenzial kann auf verschiedene Weise erfolgen und ist bei den einzelnen Aufgaben unterschiedlich gelagert. Die Gemeindevertreter wurden gebeten, pro Aufgabe auch anzugeben, mit welcher Begründung sie zu ihrer Einschätzung gelangt sind. Wenn für einzelne Aufgaben viele mögliche Ansätze für die Nutzung von Synergien angegeben wurden, kann dies als ein Indiz für ein ausgeprägtes IKZ-Potenzial verstanden werden (siehe dazu Vertiefungsanalysen in Kapitel 5.2.4).

**Abbildung 15:**  
**Begründung der Synergiepotenziale für einzelne Gemeindeaufgaben durch die Gemeindevertreter**

Quelle: Derungs und Fetz (2018)



Die Gemeindevertreter begründen ihre Einschätzungen grossteils mit einer besseren Ressourcenauslastung. Geringerer Aufwand durch den Wegfall oder durch die Vereinfachung in der Koordination der Aufgabenerfüllung wird ebenfalls häufig genannt.

Die Anzahl an Nennungen der verschiedenen Gründe variiert je nach Aufgabe. Die in Abbildung 15 aufgeführten Gemeindeaufgaben erreichten im Vergleich zu den übrigen Aufgaben die meisten Nennungen (für eine vollständige Aufzählung aller Aufgaben und Nennungen siehe Derungs und Fetz, 2018, S. 32/33). Dies lässt sich als Indiz für ein ausgeprägtes IKZ-Potenzial interpretieren. Für den Forstbereich und für die Informatikaufgaben in der Gemeindeverwaltung wurden am häufigsten Begründungen zu den Potenzialeinschätzungen angegeben.

Ausgehend von den Potenzialeinschätzungen der Gemeindevertreter kann nun simuliert werden, wie sich die verstärkte Zusammenarbeit finanziell auswirken würde, wenn sie zwischen allen elf Gemeinden (1-Gemeinde-Modell), zwischen den sechs Gemeinden im Oberland und den fünf Gemeinden im Unterland (2-Gemeinden-Modell) oder in den veränderten Perimetern eines 5-Gemeinden-Modells intensiviert würde. Je mehr Gemeinden kooperieren und je grösser die kumulierten Nettoaufwände der einzelnen Aufgaben sind, desto höher fallen potenzielle Effizienzgewinne aus.

Im 1-Gemeinde-Modell liegt das quantifizierte, für alle betrachteten Aufgaben kumulierte Potenzial (siehe Rechenbeispiel für eine einzelne Aufgabe im Kasten) bei rund CHF 8.2 Mio., im 2-Gemeinden-Modell bei CHF 7.9 Mio. und im Modell mit fünf Gemeinden bei CHF 6.5 Mio. (siehe Tabelle 5). Mit 7%, 6% und 5% des Nettoaufwands aller Gemeinden fällt das Effizienzpotenzial allerdings vergleichsweise gering aus. Dies vor allem auch unter der Annahme, dass realistischerweise nicht sämtliche aufgezeigten Synergien vollständig ausgeschöpft werden.

#### **Rechenbeispiel «Feuerwehr»**

Mit einem geschätzten Effizienzpotenzial von 18% und einem konsolidierten Nettoaufwand aller Gemeinden von CHF 1.5 Mio. ergibt sich im 1-Gemeinde-Modell eine potenzielle Einsparung von CHF 0.27 Mio. im Bereich «Öffentliche Sicherheit».

**Tabelle 5:**  
**Simulation IKZ-Effizienzpotenzial pro Funktionsbereich; Angaben in CHF Mio.**

Quelle: Derungs und Fetz (2018)

Funktion	1-Gemeinde-Modell	2-Gemeinden-Modell		5-Gemeinden-Modell <sup>2</sup>			
	Alle Gemeinden	Gemeinden Oberland	Gemeinden Unterland	Balzers-Triesen-Triesenberg	Schaan-Planken	Eschen-Mauren	Gamprin-Schellenberg-Ruggell
Allgemeine Verwaltung	2.22	0.89	1.22	0.46	0.17	1.01	0.36
Öffentliche Sicherheit	0.41	0.27	0.11	0.19	0.04	0.06	0.05
Bildungswesen	0.79	0.57	0.24	0.21	0.19	0.01	0.14
Kultur, Freizeit	2.25	1.26	0.96	0.58	0.29	0.81	0.28
Soziale Wohlfahrt	0.63	0.33	0.27	0.05	0.18	0.00	0.17
Verkehr	0.40	0.21	0.11	0.08	0.06	0.00	0.08
Umwelt, Raumordnung <sup>1</sup>	1.01	0.56	0.33	0.30	0.14	0.03	0.19
Volkswirtschaft	0.52	0.34	0.21	0.07	0.11	0.15	0.06
<b>Total pro Perimeter</b>	<b>8.2</b>	<b>4.4</b>	<b>3.5</b>	<b>1.9</b>	<b>1.2</b>	<b>2.1</b>	<b>1.3</b>
<b>Total pro Modell</b>	<b>8.2</b>	<b>7.9</b>		<b>6.5</b>			
in % des Nettoaufwands	7%	6%	8%	5%	6%	8%	7%
	7%	6%		5%			

<sup>1</sup> Simulation auf Basis der Bruttoaufwände (Wasserversorgung, Abfall/Entsorgung, Abwasser/Kanalisation)

<sup>2</sup> Annahme: Vaduz bleibt eigenständig, ohne eine zusätzliche IKZ einzugehen.

Nach Einschätzung der Gemeindevertreter liegen die höchsten Potenziale in den Bereichen Kultur/Freizeit und bei der Verwaltung. Bei den 29 analysierten Aufgaben ergibt sich die höchste Einsparung bei der Kulturförderung und der gemeinsamen Nutzung der Kulturinfrastruktur. Neben anderen Aufgaben liegen der öffentliche Verkehr oder auch die Raum- und Zonenplanung am unteren Ende. Zudem konzentriert sich das Effizienzpotenzial nicht auf wenige einzelne Aufgaben. Vielmehr liegt es in der Summe vieler Kooperationen (im Detail siehe Derungs und Fetz, 2018, S. 36f).

### Fazit

Nach Einschätzung der Gemeindeverantwortlichen besteht Effizienzpotenzial durch eine Ausweitung der heutigen Zusammenarbeit sowohl in qualitativer wie auch in quantitativer Hinsicht. Würde dieses gänzlich realisiert, liegt es je nach Modell in einer Grössenordnung zwischen 5% und 7% des Nettoaufwands – also bei rund CHF 6.5 Mio. bis CHF 8 Mio. Mit zunehmender Anzahl beteiligter Gemeinden steigt auch der Umfang der Einspar-

möglichkeiten. Rund zwei Drittel der Potenziale entfallen auf die Bereiche Kultur/Freizeit, Allgemeine Verwaltung und Umwelt/Raumordnung.

#### **5.2.4 Integrationsstufe 2: IKZ mit eigenständigen Organisationsstrukturen**

Im Vorkapitel (Integrationsstufe 1) wurde der Ansatz einer stärkeren Zusammenarbeit auf Basis von Vereinbarungen zwischen den Gemeinden untersucht. Eine stärkere Integrationsstufe stellt die gemeinsame Auslagerung von Gemeindeaufgaben in eigenständige Organisationen dar.

Bei solchen Lösungen werden bewusst Kapazitäten aufgebaut, die sicherstellen sollen, dass beabsichtigte Effizienzgewinne und Qualitätsverbesserungen auch tatsächlich realisiert werden. Voraussetzung dafür sind klare Leistungsaufträge mit ausreichendem Handlungsspielraum für die eigenständigen Organisationen. In der Praxis erweist es sich als Herausforderung, die Rollen der Gemeinden als Eigner einerseits und der öffentlichen Unternehmen als Leistungserbringer andererseits zu klären und zu definieren. Sowohl ein zu eingeschränkter betrieblicher Handlungsspielraum als auch eine ungenügende politische Kontrolle bergen die Gefahr, dass sich die gewünschten Effekte nicht einstellen.

Die Gemeinden haben schon heute Erfahrungen mit rechtlich verselbstständigten Einheiten, z. B. in der Abwasserentsorgung, der Wasserversorgung, bei der Familienhilfe oder in der Jugendarbeit. Der Ansatz stellt also kein Novum dar. Grundsätzlich kann bei jeder Gemeindeaufgabe eine Auslagerung in selbstständige Organisationseinheiten angedacht werden. Aufgaben, die Spezialkompetenzen erfordern, die sonst in den einzelnen Gemeindeverwaltungen aufgebaut oder mit hohem Aufwand erhalten werden müssen, eignen sich vor allem für einen solchen Ansatz.

Konsequenterweise ist mit einer Aufgabenauslagerung eine Verlagerung von Kompetenzen und direkter Einflussnahme verbunden. Aufgrund ihrer finanziellen Bedeutung und der Potenzialeinschätzung der Gemeinden werden im Folgenden drei Aufgabenbereiche – die Wasserversorgung, die Forstwirtschaft sowie zentrale Verwaltungstätigkeiten (Finanzverwaltung, Bauverwaltung usw.) – als mögliche Auslagerungsaufgaben genauer betrachtet. Die Frage liegt wiederum darin, die Grössenordnung des Effizienzpotenzials zu beziffern, das durch eine Auslagerung dieser Aufgaben in den drei gewählten Gemeindemodellen (siehe Kapitel 5.1) realisiert werden kann.

### 5.2.4.1 Wasserversorgung

Die Wasserversorgung bietet sich neben ihrer finanziellen Bedeutung auf der Ausgabenseite für eine genauere Betrachtung an, weil für diese Gemeindeaufgabe heute in Liechtenstein zwei unterschiedliche Umsetzungskonzepte bestehen, die direkt miteinander verglichen werden können.

Mit Ausnahme von Planken sind die Oberländer Gemeinden in der Gruppenwasserversorgung (GWO) organisiert. Die Aufgabe der GWO beschränkt sich allerdings auf die Koordination des Netzausbaus und den Wasseraustausch zwischen den Gemeinden. Die Wasserwerke der Gemeinden sind hingegen strategisch und operativ selbstständig und werden von den Gemeinden selbst geführt. Das heisst, Investitionsentscheidungen und Preisfestlegung sind Sache der Gemeinden, und die zuständigen Fachabteilungen in den Gemeindeverwaltungen sind Ansprechpartner der Nutzer.

Anders ist die Situation im Unterland. Die Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland (WLU) übernimmt als rechtlich eigenständige Organisation (Genossenschaft) der fünf Gemeinden die Versorgungsaufgabe. Sie ist Ansprechpartnerin der Nutzer und verantwortlich für den Betrieb und den Ausbau des Netzes. Neben einheitlichen Nutzungsgebühren finanziert sich die WLU durch einwohnerabhängige Beiträge der Mitgliedsgemeinden.

Aufgabe	GWO	WLU
Einwohner	23'696	13'480
Betriebskosten (Nettoaufwand <sup>1</sup> ), in Mio. CHF	3.2	1.6
Wasserabgabe, in Mio. m <sup>3</sup>	2.6	2.1
Betriebskosten (Nettoaufwand <sup>1</sup> ) pro Einwohner, in CHF	133	121
Betriebskosten pro m <sup>3</sup> Wasserabgabe, in CHF	1.20	0.76

<sup>1</sup> Nettoaufwand: Bei Oberländer Gemeinden Laufender Aufwand ./.. Eigenleistungen für Investitionen, Verkäufe, Arbeiten für Dritte usw.

**Tabelle 6:**  
**Kennzahlen Wasserversorgung**  
**2015/2016**

Quelle: Derungs und Fetz (2018)

Tabelle 6 zeigt die Unterschiede bei den Kosten der Oberländer Gemeinden (GWO) und der WLU anhand ausgewählter Kennzahlen. Die Betriebskosten pro Einwohner liegen bei der WLU um 9% unter denjenigen der GWO. Die Betriebskosten pro m<sup>3</sup> Wasserabgabe betragen bei der WLU sogar rund einen Drittel weniger als bei den GWO-Gemeinden.

Offensichtlich besteht – bei gleichem Aufgabenumfang – ein Indiz für Effizienzpotenzial, das sich bereits aus der Organisationsform und den damit verbundenen Synergieeffekten ergibt. Die folgende Simulation in Tabelle 7 unterstellt, dass die fünf Oberländer Gemeinden die Aufgabe in eine selbstständige Einheit «Wasserversorgung Liechtensteiner Oberland» (WLO) auslagern, die mindestens die Effizienz der WLU erreicht. Grundlage dafür bilden die Kennzahlen der WLU, wobei dazu die «Betriebskosten pro Einwohner», die «Betriebskosten pro m<sup>3</sup> Wasserabgabe» und der «Personalaufwand pro Einwohner» der WLU für die WLO (Ausgangsbasis Betriebskosten von CHF 3.16 Mio.) hochgerechnet werden.

	GWO	WLO	Differenz	
	heute	Simula- tion	absolut	in %
Hochrechnung auf Basis:				
a) Betriebskosten pro Einwohner	3.16	2.86	0.30	10%
b) Betriebskosten pro m <sup>3</sup> Wasserabgabe	3.16	1.99	1.16	37%
c) Personalaufwand pro Einwohner	3.16	2.71	0.45	14%
<b>Durchschnitt a bis c</b>	<b>3.16</b>	<b>2.52</b>	<b>0.64</b>	<b>20%</b>

**Tabelle 7:**  
Synergiepotenziale Wasser-  
versorgung GWO, Schätzung  
Betriebskosten, in Mio. CHF

Quelle: Derungs und Fetz (2018)

Bei einer vollen Ausschöpfung des Potenzials belaufen sich mögliche Einsparungen auf eine Grössenordnung von CHF 0.6 Mio. oder 20% des Netto-Betriebsaufwands. Einschränkend ist zum einen festzuhalten, dass die unterschiedlichen topografischen Voraussetzungen der Oberländer Gemeinden – vor allem in Triesenberg – die effektiven Synergiepotenziale eher reduzieren. Zum anderen administriert die WLU die Wasserversorgung mit eigenem Personal, während bei den Oberländer Gemeinden zentrale Aufgaben durch die Finanz- oder Bauabteilung erbracht werden und damit im Aufwand der Wasserversorgung nicht berücksichtigt sind. Vor diesem Hintergrund ist das Synergiepotenzial als realistisch zu betrachten.

Die Auslagerung der Wasserversorgung an einen selbstständigen öffentlichen Betrieb bietet Vorteile auf verschiedenen Ebenen, die zu Einsparungen führen können. Zum Beispiel beim Pikettdienst, bei der Entnahme und Analyse von Wasserproben (zentral anstatt für jede Gemeinde einzeln), bei der Materialbeschaffung (durch höhere Stückzahlen), durch tiefere Projektkosten bei Arbeitsvergaben im Rahmen von Ausschreibungsverfahren, im administrativen Bereich bei der Rechnungstellung usw. Vorteile bestehen in einer effizienteren Abstimmung der Ausbau- und Investitionsprogramme

bis hin zu einer gänzlichen Übernahme der Netzinvestitionen durch die neue Organisation. In qualitativer Hinsicht ergeben sich durch den grösseren Mitarbeiterpool, der bei einer Zusammenlegung entsteht, bessere Möglichkeiten für eine Spezialisierung und Stellvertretung.

Längerfristig bietet sich in diesem Aufgabenbereich – analog zur Abwasserentsorgung – ein Zusammenschluss aller Gemeinden in einer «Wasserversorgung Liechtenstein» an. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass dadurch im Vergleich zur Variante «WLU/WLO» noch massgebliche zusätzliche Effizienzgewinne erzielt werden können.

#### **5.2.4.2 Forstwirtschaft**

Der Waldanteil in Liechtenstein liegt mit 41% der Landesfläche deutlich höher als beispielsweise in der Schweiz (31%) oder in Deutschland (30%). Im Nachbarland Österreich hingegen sind 48% der Fläche bewaldet (AWNL, 2012). 79% des liechtensteinischen Waldes sind im Eigentum der öffentlichen Hand (Gemeinden und Bürgergenossenschaften), 15% entfallen auf Alpgenossenschaften und nur gerade 6% auf private Waldeigentümer. Der Waldbewirtschaftung kommt also schon allein durch den hohen Flächenanteil Bedeutung zu. Durch die topografische Situation erfüllt der Wald zudem neben seiner Wohlfahrts-, Erholungs- und Nutzfunktion auch eine wesentliche Schutzaufgabe (Art. 1 Waldgesetz, WaldG). Die Gemeinden sind verpflichtet, ihre gesetzlichen Aufgaben im Waldbereich durch eigene Forstbetriebe zu erfüllen (Art. 44 WaldG).

Tabelle 8 fasst die wichtigsten Kennzahlen und Merkmale der Gemeindeforstbetriebe zusammen:

**Tabelle 8:**  
**Kennzahlen Wald und Forstbetriebe 2015 / 2016**

Quelle: Derungs und Fetz (2018)

	Balzers	Triesen	Triesenberg	Vaduz	Schaan	Planken	Eschen	Mauren	Gamprin	Schellenberg	Ruggell	Total
Waldfläche (ha)	839	1'045	1'393	462	840		312	244		334		<b>5'469</b>
davon produktive Fläche in ha/in %	475 57%	537 51%	663 48%	268 58%	427 51%		271 87%	210 86%		317 95%		<b>3'168 58%</b>
Organisation Forstbetrieb <sup>1</sup>	B	G	G	G	IKZ <sup>2</sup>		G	G		IKZ		
Kombination mit Werkbetrieb	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	
Vollzeitstellen Forstbetrieb <sup>3</sup>	4.5	5	3.5	4	5.4		3	3		4		<b>32.4</b>
Bruttoaufwand in TCHF	689	1'175	682	695	1'306		558	652		731		<b>6'488</b>
- davon Personalaufwand in TCHF	462	581	366	442	665		360	351		493		<b>3'720</b>
Bruttoaufwand pro ha	1'451	2'188	1'029	2'592	3'058		2'058	3'106		2'306		<b>2'048</b>
Personalaufwand pro ha produktive Fläche	972	1'082	552	1'650	1'558		1'329	1'672		1'555		<b>1'175</b>

<sup>1</sup> B: Bürgergenossenschaft, G: Gemeinde, IKZ: Interkommunale Zusammenarbeit

<sup>2</sup> ab 1.9.2017

<sup>3</sup> ohne Lehrlinge

Ein Effizienzpotenzial kann sich in diesem Aufgabenbereich unter anderem dann ergeben, wenn die heute von einem Forstbetrieb bewirtschaftete Fläche unter einer bestimmten Grösse liegt. Als Ausgangspunkt wird in Tabelle 9 ein Vergleich mit Betrieben aus der gesamten Schweiz, aus den Schweizer Alpenkantonen sowie mit den Kantonen Graubünden, Wallis, Glarus und Uri angestellt.

	Schweiz	Graubünden	Wallis	Glarus	Uri	Alpenkantone	Liechtenstein
Anteil produktive Fläche an Gesamtwaldfläche	88%	79%	83%	88%	81%	82%	58%
Produktive Fläche (ha) pro Betrieb	952	1'941	2'223	5'248	1'036	1'705	396
Produktive Fläche (ha) pro Vollzeitäquivalent (VZÄ)	238	332	239	366	237	267	98
Betriebsaufwand pro ha produktiver Wald in CHF	818	597	552	824	650	658	1'956
Personalaufwand pro ha produktiver Wald in CHF	350	254	298	325	340	304	1'175

**Tabelle 9:**  
Kennzahlenvergleich Wald  
und Forstbetriebe 2015 / 2016

Quelle: Derungs und Fetz (2018)

Der Vergleich berücksichtigt Gemeinden aus Schweizer (Berg-)Kantonen, die ihren Wald unter ähnlichen Voraussetzungen wie die Liechtensteiner Gemeinden bewirtschaften (v. a. Höhenlagen, Schutzwaldfunktion). Es zeigt sich, dass die Liechtensteiner Betriebe im Durchschnitt deutlich kleinere Flächen bewirtschaften. Gleichzeitig benötigen sie dafür mehr Personal (vgl. produktive Fläche pro Vollzeitäquivalent). Nicht nur der Personalaufwand pro ha Waldfläche, sondern auch die gesamten Betriebsaufwände liegen in Liechtenstein im Verhältnis zur bewirtschafteten Fläche höher als der Durchschnitt in den Vergleichsregionen. Insgesamt deuten die Ergebnisse aus dem Vergleich auf Synergiepotenziale hin, die sich durch grössere Forstbetriebe realisieren lassen.

Grösseneffekte in der Forstwirtschaft wurden verschiedentlich untersucht. Fankhauser und Schaller (2015) beschreiben die Effekte von Betriebszusammenlegungen bei vier fusionierten Forstbetrieben im Kanton Graubünden. In drei Fällen hat sich der betriebliche Erfolg durch die Fusion verbessert. In einem Fall sanken die Kosten für die Waldbewirtschaftung um 30%. An einem Fallbeispiel im Kanton Solothurn zeigen Oswald, Thees, Lemm, Riechsteiner, Bonfils und Schnetzler (2003), dass die Kosten pro m<sup>3</sup> genutztes Holz für (Wald-)Strassenunterhalt, die Verwaltung und die Holzernte mit zunehmender Nutzungsmenge erkennbar sinken.

Für die Bewirtschaftung der Wälder in Liechtenstein würde die Zusammenfassung der Aufgabe in einem einzigen Forstbetrieb Fürstentum Liechtenstein (FFL) entsprechende Vorteile bringen. Organisatorisch ist denkbar, dass die Führung durch einen Geschäftsführer und mehrere Revierverantwortliche erfolgt. Die Gemeinden, Bürger- und Alpengenossenschaften treten gegenüber dem Forstbetrieb als Besteller von Forstleistungen auf. Die Verrechnung von Aufwänden erfolgt nach den effektiv erbrachten Arbeits- und Maschinenstunden.

Die finanziellen Auswirkungen von Fusionen von Forstbetrieben sind auch von den jeweiligen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen abhängig und lassen sich nur bedingt verallgemeinern. Für die Modellierung eines möglichen Effizienzpotenzials für einen Forstbetrieb Fürstentum Liechtenstein bilden deshalb die Personalaufwände in Liechtenstein und den Schweizer Vergleichskantonen (abgebildet als Vollzeitäquivalente, VZÄ) pro ha produktive Waldfläche (siehe Tabelle 9) den Ausgangspunkt. Dabei wird angenommen, dass der FFL gleich viele Arbeitskräfte pro produktive Waldfläche einsetzt und deshalb gleich effizient arbeiten kann wie die Forstbetriebe in den Vergleichskantonen. Zudem werden die speziellen topografischen Verhältnisse in Liechtenstein berücksichtigt. Tabelle 10 zeigt den Personalaufwand respektive den Betriebsaufwand (Soll) eines FFL bei gleicher Produktivität wie in den Schweizer Vergleichsbetrieben.

	IST	Aufwand FFL bei Produktivität wie:			Ø
		CH	Alpenkantone	Ø GR-VS-GL-UR	
Personalaufwand FFL, in Mio. CHF	3.72	2.31	1.93	1.77	2.00
Betriebsaufwand FFL, in Mio. CHF	6.19	4.79	4.40	4.25	4.48
Differenz Betriebsaufwand, in Mio. CHF		1.41	1.79	1.95	1.72
Differenz Betriebsaufwand, in %		23%	29%	31%	28%

**Tabelle 10:**  
Modellierung Effizienzpotenzial Forstbetrieb Fürstentum Liechtenstein

Quelle: Derungs und Fetz (2018), eigene Berechnungen

Das Resultat der Modellierung ergibt ein beträchtliches Synergiepotenzial. Bei vergleichbarer Ausgangslage sinken die Personalaufwendungen der liechtensteinischen Forstbetriebe von CHF 3.7 Mio. – je nach Vergleich auf zwischen CHF 1.8 Mio. bis rund CHF 2.3 Mio. Auf den gesamten Betriebsaufwand hochgerechnet ergeben sich mögliche Einsparungen in der Grössenordnung von 28%, wenn das Potenzial voll ausgeschöpft wird. Details zur Berechnung mit einem Lesebeispiel finden sich in Anhang 2.

Drei Faktoren sind für die höhere Effizienz bei grösseren Betrieben ausschlaggebend (Derungs und Fetz, 2018):

- Durch einen höheren Mechanisierungsgrad, der verstärkt über externe Unternehmensleistungen «eingekauft» werden kann, reduziert sich der Aufwand für die Holzernte und Waldpflege.
- Durch den höheren Mechanisierungsgrad ergeben sich personelle Auswirkungen durch frei werdende Ressourcen. In grösseren Organisationen ist es zudem möglich, einerseits Belastungsspitzen zu brechen und andererseits den insgesamt reduzierten Personalbestand im Winter besser auszulasten.
- Beschaffung und Auslastung der Infrastruktur: Durch die mittelfristig mögliche Verringerung der Anzahl Forstbetriebe, eine höhere Auslastung des Maschinenparks sowie Grössenvorteile in der Beschaffung werden heutige betriebliche Nachteile mittel- bis langfristig reduziert.

Die in diesem Kapitel angestellten Überlegungen und Schätzungen können aufgrund der Datenlage nicht alle relevanten Grössen (z. B. Hiebsatzgrösse, Maschinenauslastung, Arbeiten im nicht-forstlichen Bereich) berücksichtigen. Dennoch erlaubt der Vergleich mit ausgewählten (Berg-)Kantonen zumindest eine valide Annäherung an die Grössenordnung eines möglichen mittelfristigen Synergiepotenzials bei der Zusammenlegung der heutigen Forstbetriebe.

#### 5.2.4.3 Dienstleistungszentren

In Gemeindeverwaltungen gibt es «klassische» Aufgaben, die von allen Gemeinden wahrgenommen werden müssen und teilweise hochstandardisiert sind. Dazu gehören Aufgaben in der Finanz- und Bauverwaltung, den Einwohnerdiensten, der Informatik und im Personalmanagement. Die einzelnen Aufgaben zeichnen sich durch unterschiedliche Profile aus:

Aufgabenprofile	Finanzverwaltung	Bauverwaltung	Einwohnerdienste	Informatik	Personalmanagement
Direkter Einwohnerkontakt	●●○○○	●○○○○	●●●●○	●○○○○	○○○○○
Digitalisierungsanteil (IT-unterstützte Prozesse)	●●●●○	●●●○○	●●●●○	●●●●○	●●●○○
Standardisierungsgrad der Dienstleistung	●●●●○	●●○○○	●●●●○	●●●○○	●●●●○
Wissensintensität der Dienstleistungen	●●●○○	●●●●○	●●○○○	●●○○○	●●○○○
Gestaltungs- und Entscheidungsfreiraum	●●○○○	●●●○○	●●○○○	●●●○○	●●○○○
Politische Sensibilität	●●●○○	●●●○○	●●●○○	●○○○○	●●○○○

Legende: ○ = nicht vorhanden, ● = wenig ausgeprägt bis ●●●●● = stark ausgeprägt (eigene Bewertung)

**Tabelle 11:**  
Aufgabenprofile ausgewählter Verwaltungsaufgaben

Quelle: Derungs und Fetz (2018)

Im Verwaltungsbereich eignen sich vor allem diejenigen Aktivitäten für eine verstärkte Zusammenarbeit, die keinen oder nur einen geringen direkten Kundennutzen für die Einwohner schaffen. Bei den in Tabelle 11 betrachteten Aufgaben ist zudem der direkte Einwohnerkontakt – mit Ausnahme der Einwohnerdienste – vergleichsweise gering. Aufgrund des hohen Automatisierungs- und Standardisierungsgrads der Prozesse ist der Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum bei der Durchführung der Aufgaben niedrig. Andererseits werden teilweise auch individuelle Dienstleistungen erbracht, die ein spezifisches Wissen erfordern, zum Beispiel in der Bauverwaltung oder bei der Steuererhebung.

Diese Überlegungen lassen vermuten, dass zumindest teilweise Effizienzpotenziale durch eine verstärkte Zusammenarbeit bestehen. Dienstleistungszentren beziehungsweise «Shared Service Center» stellen eine besondere Form der Auslagerung von Aufgaben an einen gemeinsamen Dienstleister dar. Dabei werden vor allem Prozesse mit hohem Standardisierungspotenzial von einer eigenständigen Organisation erbracht und gleichzeitig von verschiedenen Gemeinden in Anspruch genommen.

Als Vorteil soll die Bündelung interner Serviceleistungen dazu führen, dass

- Spezialisierungsvorteile durch weitgefächerte Arbeitsteilung entstehen,
- atypische Fallgestaltungen bei der Bearbeitung noch seltener werden,

- die Einführung standardisierter Prozesse erleichtert wird,
- Fachexperten besser ausgelastet werden,
- Stellvertreterregelungen einfacher umgesetzt werden,
- durch die in grösserem Massstab mögliche Nutzung von fachspezifischen IT-Systemen Bearbeitungszeit und -aufwand minimiert und die Investitionskosten besser verteilt werden können,
- die Dienstleistungsergebnisse durch Know-how-Bündelung und Spezialisierung sowie durch einheitliche Qualitätsstandards verbessert werden und
- eine einheitliche sowie gleichmässige Rechtsanwendung und -auslegung (hohe Gerichtsfestigkeit) stattfindet.

Daneben werden folgende Nachteile einer solchen Lösung aufgeführt:

- Die Zentralisierung verringert tendenziell die Nähe zu den internen «Kunden» (z. B. Gemeindebehörden, Mitarbeitende der Gemeinden in den Kernprozessen).
- Durch die Fragmentierung der Gemeindeverwaltung in einen «Kernbetrieb» und ein interkommunales Dienstleistungszentrum wird der Abstimmungsbedarf grösser. Dies vermindert die tatsächlich realisierten Effizienzpotenziale.
- Umgekehrt verlieren die Mitarbeitenden in den Dienstleistungszentren den Bezug zu den Kerndienstleistungen der Gemeinde, weil die Distanz zunimmt.
- Auch reduziert sich das Aufgabenspektrum der Mitarbeitenden im «Kernbetrieb», was sich negativ auf die Attraktivität der Arbeitsplätze auswirkt. Zudem lassen sich Teilpensen aufgrund der zunehmenden Spezialisierung und des insgesamt verringerten Personalbestandes weniger einfach umsetzen.
- Die Prozesse in den ursprünglichen Abteilungen müssen angepasst werden. Sie lassen sich nur mit hohen Investitionen in die Digitalisierung und die IT-Infrastruktur effizient betreiben.

Was die finanziellen Auswirkungen betrifft, existiert für den öffentlichen Sektor bisher noch keine breite empirische Basis zur Bezifferung möglicher Einsparpotenziale. Verschiedene Studien<sup>12</sup> schätzen die direkten Einsparungen durch die Bildung von Dienstleistungszentren auf 15% bis 35% gegenüber der verteilten Einzelerbringung der jeweiligen Dienstleistungen. Dabei entfallen allerdings maximal 5% auf Skaleneffekte, während weitaus

12 Siehe Derungs und Fetz, 2018, S. 55

stärkere Einsparungen durch Standardisierung und Automatisierung der Prozesse sowie aus der IT-Konsolidierung erwartet werden. Damit kommt der Digitalisierung in der Gemeindeverwaltung eine zentrale Bedeutung zu. Für die liechtensteinischen Gemeinden beläuft sich das Einsparpotenzial mit 5% jährlich geschätzt auf rund CHF 0.65 Mio. (ohne Digitalisierungseffekt).

Die nachstehenden Beispiele zeigen exemplarisch, wie Gemeinden in der Schweiz, in Österreich und in Deutschland ausgewählte Verwaltungsaufgaben an kommunale Dienstleistungszentren ausgelagert haben:

*Verwaltungsgemeinschaft «Finanzverwaltung Hofsteig» (Vorarlberg, Österreich)*

Seit 2017 übernimmt die Gemeinde Wolfurt (Einwohner: 8'429) die Aufgaben der Finanzverwaltung für die Gemeinden Bildstein (Einwohner: 771) und Buch (Einwohner: 594). Dazu gehören Buchhaltungstätigkeiten, Lohnverrechnung, Erstellen des Rechnungsabschlusses, des Voranschlages und des mittelfristigen Finanzplanes sowie Beratungstätigkeiten in Finanzfragen.

Hinter dem gemeinsamen Vorstoss steht das Anliegen, Verwaltungsabläufe und Ressourcennutzung zu optimieren, den Service für die Bevölkerung zu verbessern und durch optimale Finanzwirtschaft auch die Gemeindebudgets zu entlasten. Die Verwaltungskooperation soll ermöglichen, den steigenden gesetzlichen Anforderungen an das kommunale Finanzwesen gerecht zu werden und die Qualität nachhaltig zu sichern. Verrechnet werden nur die tatsächlichen Leistungen, die für die jeweilige Mitgliedsgemeinde anfallen. Jede Mitgliedsgemeinde hat die Möglichkeit, unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist am Ende eines Kalenderjahres aus der Verwaltungsgemeinschaft auszutreten.

Die Entscheidungsgewalt liegt nach wie vor in der Kompetenz jeder einzelnen Gemeinde. Auf fünf Jahre verteilt unterstützt das Land Vorarlberg die Kooperation mit insgesamt EUR 120'000 (Gemeinde Bildstein, 2017; Vorarlberger Nachrichten, 2017).

*Gemeinschaftskasse Taunus (Hessen, Deutschland)*

Die Gemeinschaftskasse ist für die Einziehung und ordnungsgemässe Verbuchung der Einnahmen sowie die Leistung der Ausgaben zuständig. Des Weiteren obliegt ihr die Verfolgung von offenen Forderungen.

Die drei Städte Steinbach, Königstein und Kronberg im Taunus mit zusammen 44'000 Einwohnern gehören zum Speckgürtel von Frankfurt am Main. Obwohl sie im kaufkraftstärksten Kreis Deutschlands liegen, waren die Haushalte defizitär. Die Motivation für das Projekt, aus drei Kassen eine zu machen, war die Sicherung der Haushalte, die zunehmenden Forderungen nach Stellenabbau in den Verwaltungen, zunehmende Auflagen der Aufsicht und der Wunsch nach aktivem Handeln. Die Ergebnisse: Reduktion der Mitarbeiterzahl von elf auf acht, höhere Fachkompetenz und Ergebnisqualität und eine Senkung der Personal- und Sachkosten von EUR 556'700 auf EUR 383'650 (-20%). Das Projekt wurde in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag festgehalten und Ende 2013 umgesetzt (Bussjäger, Hornsteiger & Keuschnigg, 2016).

*Gemeindeinformatik: IT-Betreuung für alle Ländle-Gemeinden (Vorarlberg, Österreich)*

Die Betreuung und Weiterentwicklung des gesamten IT-Bereichs haben die Vorarlberger Gemeinden in der Gemeindeinformatik GmbH gebündelt. Die GmbH wurde 1980 von 18 Gemeinden gegründet; seit dem Jahr 2000 sind alle Vorarlberger Gemeinden Gesellschafter. 14 Mitarbeitende sind für Beschaffungswesen, Schulung, laufende Unterstützung über das Helpdesksystem und für insgesamt 40 Produkte und IT-Lösungen des Non-Profit-Unternehmens tätig. Die digitalen Produkte decken sowohl hoheitliche wie auch privatrechtliche Aufgabenbereiche der Gemeinden ab. Sie reichen zum Beispiel von Buchhaltungsprogrammen, lokalen Melderegistern sowie Steuer- und Abgabeneinhebung bis hin zu Gebäudeverwaltung, Finanzmanagement, Gästemeldewesen und Sitzungsmanagement.

Die ständige Weiterentwicklung der IT-Lösungen ist eine wichtige Aufgabe der GmbH. Diese wird gemeinsam mit Partnern aus dem Verwaltungssektor und der Wirtschaft teilweise länderübergreifend abgewickelt (Bussjäger et al., 2016).

*Baurechtsverwaltung Vorderland (Vorarlberg, Österreich)*

2003 wurden die ersten Untersuchungen über die Möglichkeiten und Vorteile einer interkommunalen Kooperation im Bereich des Baurechts und der Baurechtsverwaltung gestartet und in der Folge zügig umgesetzt. Zwölf Gemeinden mit insgesamt 32'000 Einwohnern arbeiten auf freiwilliger Basis zusammen. Ziele sind die Erreichung einer hohen Qualität, die Verbesserung der Kundenorientierung und eine moderne Organisation

bei Wahrung der Gemeindeautonomie. Als weitere Vorteile einer gemeinsamen Verwaltung werden ein einheitlicher Gesetzesvollzug und damit verbunden ein höheres Mass an Rechtssicherheit, die verbesserte fachliche Unterstützung der Bauherren, die Stärkung der Region, die gleichen Voraussetzungen für alle Bauwerber und die gemeindeübergreifende Betrachtungsweise in Raumordnungsfragen gesehen. Die Baurechtsverwaltung ist für sämtliche Agenden des Baugesetzes und der Verordnungen (Bauverfahren, Kundmachung, mündliche Verhandlung, Bescheid, Schlussprüfung etc.), Wasser- und Kanalanschluss (Bescheid), Ausnahmen von Abstandsvorschriften (Bescheid), Hausnummernvergabe sowie Gebäude- und Wohnungsregister-Erfassung zuständig.

Die Baurechtsverwaltung ist als Verwaltungsgemeinschaft organisiert. Der Bürgermeister bleibt Baubehörde erster Instanz, der Leiter der Baurechtsverwaltung erhält die Befugnis, für den Bürgermeister Entscheidungen und Verfügungen zu treffen (Unterschriftsbefugnis).

Personelle Ausstattung: ein Jurist, ein Bautechniker, ein Administrator und eine Sekretärin (80%). Etwa 700 Bauverfahren und anzeigepflichtige Vorhaben sind jährlich zu betreuen (Bussjäger et al., 2016).

#### *VRSG: IT-Dienstleistungen (Ostschweizer Gemeinden, Schweiz)*

Die Verwaltungsrechenzentrum AG St.Gallen (VRSG) bietet Lösungen für Gemeinden, Städte und Kantone an. Das Unternehmen unterstützt und berät die Verwaltungen sowie die öffentlichen Dienstleister bei allen Aufgaben und Prozessen in der Informatik.

Im Einzelnen entwickelt und betreut die VRSG IT-Lösungen in den Bereichen eGovernment und Cloud Services, Bildung, Finanzen, Gerichtsbarkeit, Logistik, Management, Objekte, Personal, Soziales, Steuern, Subjekte und Werke. Für den Betrieb der Anwendungen unterhält die VRSG ein Informatik-Servicezentrum und gewährt einen Rundum-Service: von der Analyse über Beratung, Konzeption, Entwicklung, Umsetzung, Betrieb, Schulungen und Support bis hin zu integrierten eGovernment-Dienstleistungen. Dabei werden die nötigen Anpassungen bei Gesetzesänderungen umgesetzt und Schnittstellenfragen geklärt.

2016 erzielte die VRSG einen Umsatz von CHF 66.2 Mio. und beschäftigte rund 330 Mitarbeitende. Die VRSG ist eine Aktiengesellschaft und im

Eigentum ihrer Kunden (Gemeinden). Mit Ausnahme einer auf bis zu 5% begrenzten Dividende investiert die VRSG ihre Gewinne kontinuierlich in die weitere Entwicklung.

Der Verwaltungsrat wird von Gemeindevertretern besetzt. Zudem sind die Gemeinden in einem Kundenbeirat vertreten. Dessen Rückmeldungen und Anregungen sollen helfen, neue Produkte praxisnah zu entwickeln und sich auf die spezifischen Bedürfnisse der öffentlichen Hand auszurichten (VRSG, 2018).

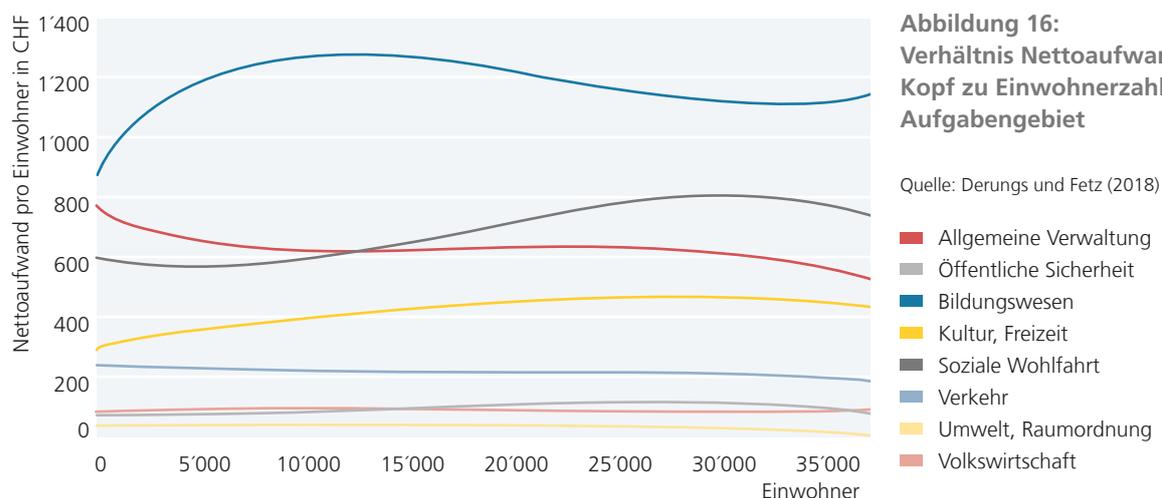
### **Fazit**

Verwaltungsaufgaben, die keinen oder nur geringen direkten Kundennutzen für die Einwohner schaffen, eignen sich besonders für eine verstärkte Zusammenarbeit. Vorteilen wie beispielsweise einer höheren Spezialisierung, besserer Auslastung von Fachexperten oder einer einheitlicheren Rechtsanwendung stehen Nachteile durch die verringerte Nähe zum «internen Kunden», durch den höheren Abstimmungsbedarf oder durch den geringeren Bezug zu den Kerndienstleistungen der Gemeinde gegenüber. Das Effizienzpotenzial wird bei einer Bandbreite zwischen 15% und 35% angesetzt. Ein geringer Anteil davon entfällt mit 5% auf Skaleneffekte und beläuft sich im Fall der Liechtensteiner Gemeinden geschätzt auf rund CHF 0.7 Mio. pro Jahr.

### **5.2.5 Integrationsstufe 3: Gemeindefusionen**

Die Fusion von zwei oder mehr Gemeinden zu einer neuen, grösseren Einheit stellt die stärkste Form der Integration dar. In diesem Kapitel wird untersucht, in welcher Grössenordnung die finanziellen Auswirkungen von Fusionen in den drei Modellen (1-Gemeinde-, 2-Gemeinden-, 5-Gemeinden-Modell) liegen. Aufgrund der zu weiten Teilen ähnlichen Strukturen und Aufgabengebiete wird auch bei diesem Ansatz ein Vergleich mit Gemeinden in der Schweiz angestellt. Ausgangspunkt dafür bildet ein Datenpool mit 821 Schweizer Gemeinden aus Bern, Luzern, Solothurn, St.Gallen, Thurgau und Zürich. Die für die Stichprobe verwendeten Gemeinden lassen sich bezüglich der Grössenverhältnisse annähernd mit den Strukturen in Liechtenstein vergleichen. Anhand einer Modellierung wird untersucht, wie sich die Nettoaufwände für die einzelnen Aufgabengebiete zur Einwohnerzahl verhalten.<sup>13</sup> Abbildung 16 fasst die Hauptergebnisse dazu zusammen:

<sup>13</sup> Details zur Methodik siehe Derungs und Fetz, 2018, S. 56.



Die Kurvenverläufe der einzelnen Aufgabengebiete zeigen deutliche Unterschiede. Mit der Einwohnerzahl ansteigende Skaleneffekte und damit sinkende Pro-Kopf-Aufwände ergeben sich vor allem bei der Allgemeinen Verwaltung, in geringerem Ausmass bei Verkehr und Umwelt/Raumordnung. Im Bildungswesen, bei Kultur/Freizeit und bei der Sozialen Wohlfahrt steigt der Nettoaufwand der Gemeinden aus dem Datenpool mit zunehmender Gemeindegrösse zuerst an und verringert sich ab einer bestimmten Einwohnerzahl wieder. Eine optimale Gemeindegrösse lässt sich folglich aus diesen Resultaten nicht herleiten. Die Aufwandmaxima der einzelnen Aufgabenbereiche unterscheiden sich deutlich, sodass je nach Aufgabe aus finanzieller Perspektive unterschiedliche geografische Perimeter optimal wären.

Diese von der Einwohnerzahl abhängigen Kurvenverläufe und damit die relativen Veränderungen der Nettoaufwände pro Kopf lassen sich nun auf die drei liechtensteinischen Gemeindemodelle übertragen. In den Berechnungen wird von einem vorsichtigen Szenario ausgegangen und unterstellt, dass sich 50% der theoretischen Grösseneffekte auch realisieren lassen (Szenario C in Tabelle 12).

Aufgabenbereich <sup>1</sup>	Effizienzpotenzial in CHF		
	1-Gemeinde-Modell	2-Gemeinden-Modell	5-Gemeinden-Modell
Allgemeine Verwaltung	3.8	1.8	1.6
Öffentliche Sicherheit	0.3	-0.2	0.1
Bildungswesen	-2.7	-2.7	-3.1
Kultur, Freizeit	3.4	2.9	3.8
Verkehr	0.4	-0.3	0.5
Umwelt, Raumordnung <sup>2</sup>	1.1	0.6	0.0
Volkswirtschaft	1.5	1.2	1.5
<b>Total Szenario C (Ausschöpfung 50%)</b>	<b>7.7</b>	<b>3.3</b>	<b>3.3</b>
in % des Nettoaufwands	6%	3%	3%
<b>Total Szenario B (Ausschöpfung 75%)</b>	<b>11.6</b>	<b>4.9</b>	<b>5.0</b>
in % des Nettoaufwands	9%	4%	4%
<b>Total Szenario A (Ausschöpfung 100%)</b>	<b>15.4</b>	<b>6.5</b>	<b>6.7</b>
in % des Nettoaufwands	12%	5%	5%

**Tabelle 12:**  
Simulation Gemeindefusionsmodelle, Effizienzpotenziale in Mio. CHF

Quelle: Derungs und Fetz (2018)

<sup>1</sup> Aufgaben im Bereich Gesundheit werden fast ausschliesslich durch das Land wahrgenommen und sind deshalb nicht berücksichtigt. In der Sozialen Wohlfahrt sind die Unterschiede bezüglich Aufgabenvollzug und -finanzierung zu den Schweizer Gemeinden zu gross. Der Bereich wird deshalb ausgeklammert.  
<sup>2</sup> Die Simulation basiert auf Grösseneffekten der Bruttoaufwände.

Ähnlich wie im IKZ-Modell (Integrationsstufe 1) fallen die Effizienzpotenziale am stärksten aus, wenn sich die Gemeinden zu einer einzigen Einheit zusammenschliessen. Im 2- und im 5-Gemeinden-Modell liegen die Resultate deutlich tiefer. Bei voller Ausschöpfung kann das Effizienzpotenzial rund 12% der Nettoaufwände aller Gemeinden ausmachen. Analog zum Kurvenverlauf in Abbildung 16 fallen die Potenziale der einzelnen Aufgabenbereiche unterschiedlich aus. Grössere Arbeitsvolumen, Spezialisierungsvorteile und geringere Aufwände in der Gemeindeführung dürften für das überdurchschnittlich hohe Potenzial bei den Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung verantwortlich sein. Im Bildungswesen steigt der Aufwand mit zunehmender Gemeindegrösse. Zu vermuten ist, dass zum einen zusätzliche Schulleitungsfunktionen und zum anderen grössere Schuleinheiten dafür verantwortlich sind.

### Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass durch die Zusammenlegung von Gemeinden vor allem in einem 1-Gemeinde-Modell relevante

Einsparungen möglich wären. Allerdings handelt es sich dabei um einen theoretischen Ansatz. Für eine faktisch gleich grosse zweite Staatsebene ohne weitere Unterteilung fehlt die Sinnhaftigkeit. Dieser staatspolitische Aspekt steht nicht im Zentrum dieser Untersuchungen. Er wird an dieser Stelle nicht weiter vertieft, da die gewählten Perimeter der drei Gemeindemodelle in erster Linie der Frage dienen, ob und welche Unterschiede in Bezug auf mögliches Effizienzpotenzial bei gleicher Methode auftreten. Des Weiteren fällt auf, dass sich die Resultate der Simulation für das 2-Gemeinden- und das 5-Gemeinden-Modell nur unwesentlich unterscheiden. Dies würde bedeuten, dass die beiden Gemeinden im 2-Gemeinden-Modell mit 24'000 (Oberland) und 14'000 (Unterland) Einwohnern potenziell zu klein sind, um von den Skaleneffekten einer Grossgemeinde zu profitieren. Umgekehrt sind sie zu gross, um die Flexibilitätsvorteile von Gemeinden zwischen 5'000 bis 10'000 Einwohnern nutzen zu können.

### 5.3 Exkurs: Gemeindefusionen in der Schweiz

Auch wenn in Liechtenstein Gemeindefusionen derzeit nicht thematisiert werden und sich auch aus Effizienzüberlegungen nicht aufdrängen, lohnt sich ein Blick auf Fusionserfahrungen in der Schweiz (HTW, 2018). Die Schweizer Gemeinden bieten sich aufgrund der ähnlichen Aufgabenstrukturen dafür an.

In der Schweiz ist die Gemeindelandschaft seit Jahren in Bewegung. Seit dem Jahr 2000 sind über 20% der Gemeinden verschwunden. Trotz dieser inzwischen langen Dauer liegen verhältnismässig wenige Erkenntnisse über die langfristigen Auswirkungen von Gemeindefusionen vor. Der Grund dürfte darin liegen, dass viele externe Einflüsse auf die Gemeinden einwirken und die eigentlichen Fusionseffekte verwässern können. Es handelt sich dabei um übergeordnete gesellschaftliche Entwicklungen (z. B. Individualisierung, Urbanisierung, höhere Mobilität, Alterung der Bevölkerung). Erschwert werden Untersuchungen auch durch unterschiedliche kantonale Regelungen, die einen Einfluss auf Fusionen ausüben (z. B. Finanzausgleich, Vorgaben der Gemeindegesetze usw.). Schliesslich sind einige Ergebnisse mit der Grösse und den Rahmenbedingungen der ursprünglichen Gemeinde erklärbar und weniger auf die Fusion zurückzuführen.

Einige fusionsspezifische Untersuchungen zeigen, dass sich die Autonomie im finanziellen Bereich erhöht und insbesondere die Verwaltungskosten

sinken. Bei der Gesamtkostenentwicklung sind allerdings keine Effekte zu erkennen, obwohl verschiedene Synergiepotenziale (z. B. Behördenentschädigung, Verwaltungspersonal, Versicherungspolicen, Standortkonzentration) identifiziert werden können. Dies mag damit zusammenhängen, dass der politische Wille, dieses Potenzial zu realisieren, oft fehlt beziehungsweise aufgrund von vertraglichen Zusicherungen nicht möglich ist (z. B. die Aufrechterhaltung eines gefährdeten Schulstandorts). Die Qualität der kommunalen Dienstleistungen verbessert sich und ist wahrscheinlich einer der wichtigsten positiven Fusionseffekte, der insbesondere bei den ehemaligen kleineren Gemeinden zu erkennen ist. Auch die Rekrutierung von Behördenmitgliedern wird fusionsbedingt nicht unbedingt vereinfacht. Dies ist allerdings darauf zurückzuführen, dass sich generell weniger Personen für öffentliche Ämter zur Verfügung stellen. Schliesslich gibt es bei den vielfach bemühten «weichen Faktoren» einige negative Folgen, die ebenfalls insbesondere in ehemaligen Kleingemeinden zu Tage treten, wenn zum Beispiel die Gemeindeverwaltung nicht mehr im Dorf ist. Betrachtet man hingegen andere, im Kontext stehende Indikatoren (z. B. kommunale Kulturausgaben), sind keine Veränderungen festzustellen. Weitgehend nicht untersucht sind wahrscheinliche Effizienzsteigerungen auf kantonaler Ebene, weil der kommunale Ansprechpartner professioneller agiert (Fetz und Derungs, 2014; Studerus, 2016; Steiner und Kaiser, 2017).

Die Art der Umsetzung von Gemeindefusionen ist für deren (wahrgenommenen) Erfolg zentral. Erstens lässt sich nachweisen, dass für die grosse Mehrheit der Gemeinden das Thema Fusion rasch nach der Inkraftsetzung an Bedeutung verliert, da sich für viele Einwohner kaum etwas verändert (Fetz, 2009). Verschiedentlich wird hervorgehoben, dass insbesondere in ehemaligen Klein- und Kleinstgemeinden nach wie vor alles mit früher verglichen wird. Es ist deshalb zu empfehlen, die fusionsbedingten Anpassungen speditiv umzusetzen. Dadurch treten Kritikpunkte an der Fusion in den Hintergrund und die Einwohnerschaft kann rasch von einer höheren Qualität der Dienstleistung profitieren. Zweitens bemängeln Kritiker von Gemeindefusionen regelmässig den Verlust von Bürgernähe beziehungsweise Identifikation mit der Gemeinde. Diese «weichen Faktoren» sind auch nach der Fusion von Bedeutung. Daher ist es wesentlich sowohl die Identität in den alten Dorfteilen aufrecht zu erhalten (z. B. alte Ortstafel belassen) als auch in der neuen Gemeinde identitätsstiftende Massnahmen durchzuführen (z. B. Fusionsfest, gemeinsame 1. Augustfeier). Drittens bieten Gemeindefusionen die Möglichkeit, sich strategisch neu auszurich-

ten und die Vorteile der bisherigen Institutionen zusammenzuführen. Diese Chance wird in der Praxis sehr unterschiedlich genutzt, weil die fusionierten Gemeinden durch die Regelung des (übrigen) Tagesgeschäftes beansprucht sind. Gemeindefusionen können nicht alle Probleme lösen. Trotzdem gilt es, strategisch vorzuschauen und die (neue) Gemeinde weiterzuentwickeln, um nachhaltige Effekte auszulösen. Schliesslich braucht es für eine erfolgreiche Umsetzung von Gemeindefusionen ein hohes persönliches und zeitliches Engagement aller Beteiligten in Behörden und Verwaltung. Positive Fusionseffekte in Form von Effizienz- und Qualitätssteigerungen stellen sich nicht «automatisch» ein, sondern müssen aktiv realisiert werden.

In einer aktuellen Untersuchung zu Nutzen und Wirkung von Gemeindevereinigungen im Kanton St.Gallen kommt Schaible (2018) zum Schluss, dass die organisatorischen Voraussetzungen in den vereinigten Gemeinden besonders bei sehr kleinen Gemeinden stark verbessert werden konnten. In den untersuchten vereinigten Gemeinden konnten Synergien genutzt werden und die Steuerfüsse sanken in allen Gemeinden auf das Niveau des vorher tiefsten Steuersatzes der vereinigenden Gemeinden. Dies, obwohl durch die Vereinigung meist kantonale Finanzausgleichsmittel entfielen und dieser Ertragsausfall finanziert werden musste. Als Quintessenz hält der Studienautor fest, dass kantonale Beiträge wohl ein «Zückerchen» für Gemeindefusionen sein können, schliesslich aber die Überzeugung der Bürgerschaft über die erwarteten Verbesserungen den entscheidenden Faktor darstellt.

Das wohl bekannteste Beispiel jüngerer Gemeindefusionen in der Schweiz stellt die Gemeindestrukturereform im Kanton Glarus dar. 2006 beschloss die Glarner Landsgemeinde die Zusammenlegung der zuvor 25 politischen Gemeinden in neu drei Einheitsgemeinden. Das ursprüngliche Projekt – das noch die Bildung von zehn neuen Gemeinden vorsah – wurde vom Regierungsrat mit der steigenden Belastung von neben- oder ehrenamtlich tätigen Personen in öffentlichen Ämtern, dem damit verbundenen Qualitätsrückgang öffentlicher Dienstleistungen sowie den finanziellen Problemen von Fürsorge- und Schulgemeinden begründet (Regierungsrat Glarus, 2004).

Die Hochschule für Wirtschaft und Technik, HTW, Chur, hat mit dem «Fusions-Check» ein Instrument entwickelt, mit dem der Erfolg von Gemeindefusionen anhand von 47 Indikatoren gemessen wird. Der «Fusions-Check»

mit Stichtag 1. Januar 2014 der Glarner Gemeindestrukturereform (HTW, 2018) – und damit sechs Jahre nach deren Umsetzung – ergab eine positive Entwicklung der finanziellen Leistungsfähigkeit<sup>14</sup> und der Professionalität der Verwaltung. Fortschritte wurden auch bei der interkommunalen Zusammenarbeit erzielt, während vor allem die politische Partizipation der Einwohnerschaft rückläufig war. Auch hat sich die Zufriedenheit mit den politischen Behörden verbessert, und das Vertrauen in die Politik wurde gesteigert.

#### 5.4 Finanzausgleich mit veränderten Perimetern

Zum Abschluss dieser Betrachtungen zu Effizienzfragen auf Gemeindeebene wird im Folgenden ein Blick auf die Konsequenzen geworfen, die durch eine veränderte Gemeindeflandschaft im Landeshaushalt ausgelöst würden. Abgesehen von umfangreichen Anpassungen im Zusammenspiel zwischen den beiden Staatsebenen wäre aus finanzieller Perspektive in erster Linie das Finanzausgleichssystem tangiert.<sup>15</sup>

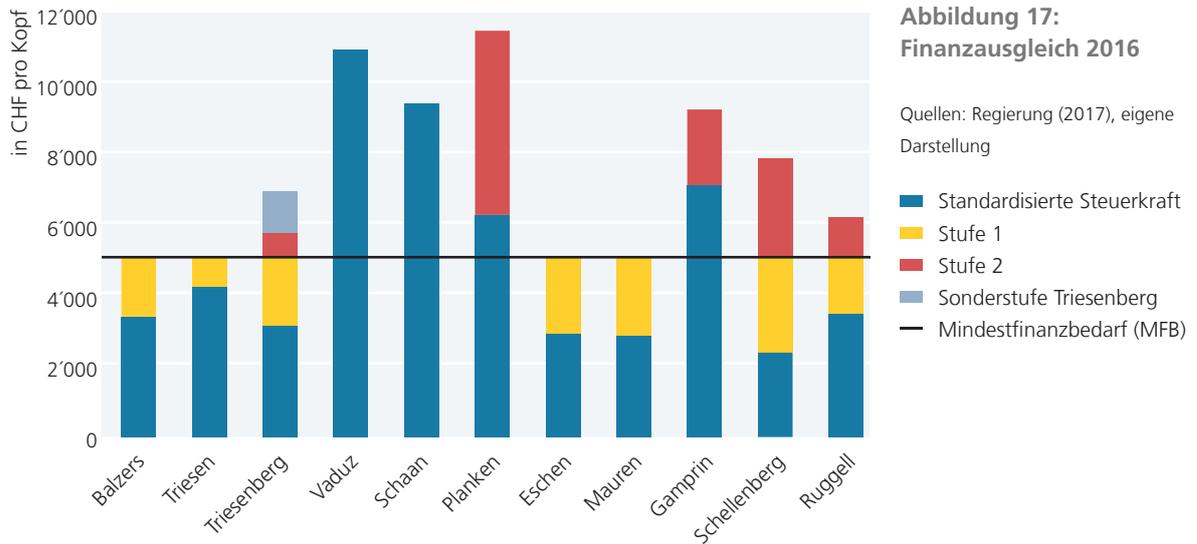
2016 betrug das Finanzausgleichsvolumen CHF 56 Mio. Die Systematik weist folgende Charakteristika auf:

- Alle vier Jahre definiert der Landtag den «Mindestfinanzbedarf pro Kopf» (MFB), der sich in der Regel an der Gemeinde mit den tiefsten Durchschnittsausgaben orientiert (2016: CHF 7'051).
- Stufe 1: Gemeinden, die eine «standardisierte Steuerkraft pro Kopf» erreichen, die unter dem MFB liegt, erhalten die Differenz aus Finanzausgleichsmitteln ausgeglichen (2016: CHF 40.3 Mio.).
- Stufe 2: Gemeinden unter einer Einwohnerzahl von 3'300 erhalten – abgestuft nach drei Grössenklassen – zusätzliche Mittel zum Ausgleich der Nachteile der Kleinheit (2016: CHF 12.9 Mio.).
- Sonderstufe Steg-Malbun: Die Gemeinde Triesenberg erhält für ihre Aufwendungen für das Feriengebiet Steg-Malbun einen Sonderzuschlag, berechnet mit einer theoretischen Einwohnerzahl von 1'200 (2016: CHF 2.5 Mio.).

Abbildung 17 zeigt die beschriebene Funktionsweise für das Jahr 2016. Sieben von elf Gemeinden erreichten eine Steuerkraft pro Kopf unter dem Niveau des Mindestfinanzbedarfs. Vier Gemeinden lagen über der MFB-Grenze. Davon bezogen noch zwei Gemeinden Mittel aus der Stufe 2. Aufgrund ihrer Steuerkraft und Einwohnerstärke erhielten zwei Gemeinden – Vaduz und Schaan – keine Finanzausgleichsgelder.

14 Das Resultat wird dadurch eingeschränkt, dass verschiedene Rahmenbedingungen (u. a. Entflechtung der Aufgaben und Finanzströme, neuer Finanzausgleich, Steuersenkung) im Untersuchungszeitraum stark verändert wurden. Unklar ist, ob und wie die finanzielle Leistungsfähigkeit davon tangiert wurde.

15 Zur Funktionsweise des heutigen Systems siehe Lorenz und Eisenhut, 2016.



Gestützt auf diese Ausgangslage kann nun dargestellt werden, wie und wie viele Finanzausgleichsmittel bei einer veränderten Gemeindelandschaft und gleicher Systematik fliessen würden. Exemplarisch wird dies für das in Kapitel 5.1 beschriebene 5-Gemeinden-Modell durchgerechnet. Durch den Zusammenschluss mehrerer Gemeinden ist zu erwarten, dass die Stufe 2 (Nachteile der Kleinheit) nicht mehr zum Tragen kommt. Die Finanzausgleichsmittel der Stufe 1 dürften ebenfalls sinken, da die Steuerkraft pro Kopf von einzelnen «neuen» Gemeinden tendenziell zunimmt.

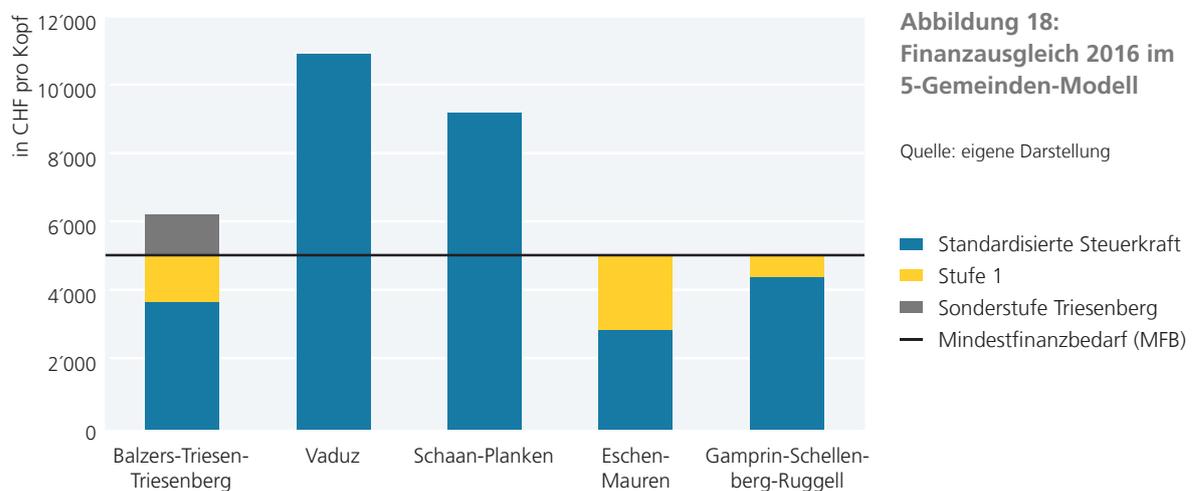
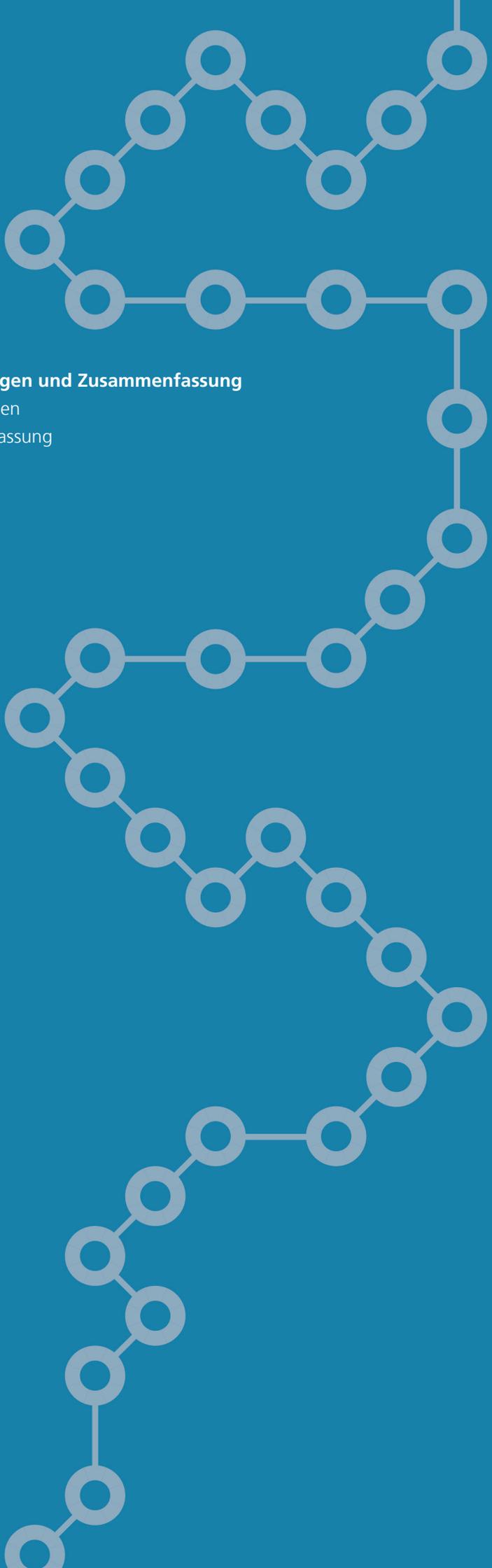


Abbildung 18 zeigt, dass diese Wirkung auch tatsächlich eintritt. Es gibt keine Gemeinden mehr mit einer Einwohnerzahl unter 3'300 und damit entfällt die Finanzausgleichsstufe 2. In einer neuen Gemeinde Gamprin-Schellenberg-Ruggell hebt die Gemeinde Gamprin die Steuerkraft pro Kopf deutlich an und die Differenz zur MFB-Linie reduziert sich stark. Ähnliches geschieht in Balzers-Triesen-Triesenberg, wo Triesen mit der stärksten Steuerkraft die Pro-Kopf-Stärke in einer vereinigten Gemeinde ansteigen lässt. Am wenigsten bewegt sich in Eschen-Mauren. Beide Gemeinden weisen vor einem Zusammenschluss die beinahe identische Steuerkraft auf. Insgesamt sinkt das Finanzausgleichsvolumen um CHF 16.5 Mio. 80% dieses Effekts sind auf den Wegfall von Stufe 2 zurückzuführen, da keine Gemeinde mehr einen Kleinheitsnachteil geltend machen kann. Die restlichen 20% sind dadurch begründet, dass die Steuerkraft pro Kopf vor allem von Balzers-Triesen-Triesenberg und Gamprin-Schellenberg-Ruggell steigt und damit weniger Ausgleich aus Stufe 1 (Differenz zum Mindestfinanzbedarf) notwendig wird.

Bei näherer Betrachtung ist diese Simulation mehr als ein Gedankenspiel. Eine vereinigte Gemeinde Gamprin-Schellenberg-Ruggell würde eine Einwohnerstärke in der heutigen Grössenordnung von Triesen erreichen. In der gleichen Grössenkatgorie befinden sich Balzers, Eschen und Mauren. Diese Gemeinden müssen sich schon heute mit der dargestellten Finanzausgleichssystematik arrangieren. Eine neue Gemeinde Gamprin-Schellenberg-Ruggell wäre also angehalten, den neuen Grössenvorteil zu nutzen und sich ergebende Potenziale wie zum Beispiel eine zentrale Verwaltung auch effektiv zu realisieren. Die Aufgabe ist allerdings nicht zu unterschätzen, nachdem in allen drei Gemeinden ein nicht unerheblicher Ausgabenanteil in den Bereich Kultur/Freizeit fliesst und durch hohe Investitionen in entsprechende Infrastruktur längerfristig stark gebunden ist. Aus Sicht der Gemeindeautonomie ergibt sich der positive Effekt, dass für die Gemeinden insgesamt die Abhängigkeit von Finanzausgleichsmitteln sinkt.



## 6 Empfehlungen und Zusammenfassung

6.1 Empfehlungen

6.2 Zusammenfassung

### 6.1 Empfehlungen

Die Gröszenstruktur der Gemeinden sowie deren finanzielle Situation lösen keinen akuten Bedarf für tiefgreifende Strukturveränderungen der Gemeindeflandschaft aus. Für die Besetzung der Positionen in Politik und Verwaltung stellen sich bis anhin ausreichend Kandidatinnen und Kandidaten zur Verfügung. Den Gemeinden gelingt es, die an sie gerichteten Aufgaben entweder selbstständig oder im Verbund zu lösen. Trotzdem besteht Effizienzpotenzial, das im Sinne einer ressourcenschonenden Aufgabenerfüllung genutzt werden sollte. Dafür bieten sich eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) der Gemeinden sowie eine Auslagerung bestimmter Aufgaben an selbstständige Organisationen an. Das Effizienzpotenzial bewegt sich dabei in einer vergleichbaren Gröszenordnung wie bei einer Zusammenlegung von Gemeinden. Verschiedene Vorteile wie beispielsweise Kosteneinsparungen oder Qualitätssteigerungen können auf diesem Weg ebenfalls realisiert werden, ohne die Nachteile von Gemeindefusionen eingehen zu müssen. Zu diesen zählt beispielsweise eine abnehmende demokratische Kontrolle durch den Verlust von Bürgernähe.

Zusammenfassend empfiehlt die Stiftung Zukunft.li:

- **Finanzielle Autonomie der Gemeinden durch eine klare Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung stärken.** In verschiedenen Aufgabengebieten besteht heute eine Vermischung von Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung zwischen Land und Gemeinden. Klare Zuständigkeiten führen grundsätzlich zu effizienteren Lösungen. Wir schlagen vor, dass das Land für den Personalbereich von Kindergarten und Primarschule, für die Wirtschaftliche Sozialhilfe und für die Ergänzungsleistungen die Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung übernimmt. Den Gemeinden wird sie im Bereich der ambulanten und stationären Alterspflege übertragen. Der Ausgleich der Mehrbelastungen des Landes erfolgt durch einen Steuertausch der Vermögens- und Erwerbssteuern zwischen Land und Gemeinden, begleitet von Anpassungen des Finanzausgleichssystems.
- **Vorhandenes Effizienzpotenzial durch eine verstärkte Zusammenarbeit der Gemeinden und die Auslagerung ausgewählter Aufgaben nutzen.** Die grössten Einsparmöglichkeiten durch eine intensivere Zusammenarbeit liegen nach Einschätzungen der Gemeinden im Kultur-/Freizeitbereich und bei der Verwaltung. Die Forstwirtschaft, die Wasserversorgung sowie ausgewählte Verwaltungstätigkeiten sind

Beispiele von Aufgaben, die ohne relevanten Verlust von Bürgernähe durch ausgelagerte Einheiten, etwa gemeinsame Dienstleistungszentren, effizienter wahrgenommen werden können.

- **Aufgabenerfüllung regelmässig überprüfen.** Das Ziel einer effizienten Aufgabenerfüllung und die Notwendigkeit, adäquat auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren, bedingen auch für die öffentliche Hand eine regelmässige und kritische Überprüfung der eigenen Prozesse. Art, Umfang und Qualität der Aufgabenerfüllung sowie die Strukturen der Gemeinden sollten periodisch in einem gemeinsamen und strukturierten Prozess überprüft und gegebenenfalls an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden. Je nach Entwicklung können längerfristig auch Gemeindefusionen eine sinnvolle Variante für die kommunale Aufgabenerfüllung darstellen.

## 6.2 Zusammenfassung

### **Gesetzgeber bestimmt Gemeindeaufgaben und -autonomie**

Die liechtensteinische Verfassung kennt keine «Kompetenzvermutung» zugunsten der Gemeinden. Das heisst, dass die Aufgabenteilung zwischen den beiden Staatsebenen Land und Gemeinden nicht per se vom Grundgedanken ausgeht, dass öffentliche Aufgaben von den Gemeinden wahrgenommen werden und erst dann auf die Landesebene gehoben werden, wenn entsprechende Gründe wie zum Beispiel die Komplexität der Aufgaben die Gemeinden überfordern (Subsidiaritätsprinzip). Trotzdem ist der Gesetzgeber nicht gänzlich frei in der Festlegung der Gemeindeaufgaben und muss die Gemeinden mit einem relevanten Gestaltungsspielraum ausstatten, damit sie die von der Verfassung gewollte Rolle auch erfüllen können und nicht zu reinen Verwaltungskörpern verkommen.

### **Handlungsbedarf: Entflechtung bestehender Mischfinanzierungen**

Aus finanzieller Perspektive bestehen mit dem Bildungs- und dem Sozialbereich zwei relevante Ausgabenblöcke in den Gemeinderechnungen. Den Gemeinden kommt hierbei kaum Gestaltungsspielraum zu. Gleichzeitig waren 2016 rund 60% der Bildungs- und 75% der laufenden Aufwendungen der Gemeinden im Sozialbereich durch Transferzahlungen an das Land gebunden. Ziel der Aufgabenaufteilung zwischen dem Land und den Gemeinden muss es sein, dass jeder Ebene bei den von ihr zu erfüllenden Aufgaben sowohl die Umsetzungs- als auch die Finanzierungsver-

antwortung zukommt. Die stringente Umsetzung dieses so genannten Konnexitätsprinzips führt zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung als bei Mischfinanzierungen, bei denen die finanziellen Konsequenzen von Entscheidungen von anderen mitgetragen werden müssen.

Nach einem grossen Entflechtungsschritt im Jahr 2005 gibt es heute im Sozial- und Bildungsbereich einzelne Aufgaben, die gemeinsam von Land und Gemeinden finanziert werden. Aus den vorerwähnten Gründen besteht Handlungsbedarf, diese Aufgaben zu entflechten und klare Verantwortlichkeiten zu schaffen. Kapitel 4 leitet für jede Aufgabe eine Empfehlung für die Zuteilung zum Land oder zu den Gemeinden her. Im Bildungsbereich schlagen wir vor, dass das Land die Finanzierung der Personalkosten im Kindergarten- und Primarschulbereich übernimmt, da sämtliche relevanten Regelungen und Entscheidungen mit Kostenfolgen (z.B. Lohnsystem, Stundenplan, Klassengrössen) auf Landesebene getroffen werden. Im Sozialbereich sprechen bei der Wirtschaftlichen Sozialhilfe und den Ergänzungsleistungen die gleichen Argumente für die Übertragung der alleinigen Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung auf den Staat. Die Gemeinden wiederum sollen die ambulante und stationäre Alterspflege und -betreuung übernehmen. Die Überführung der bestehenden Strukturen in diesem Bereich stellt keine grosse Herausforderung dar. Hier kann die Nähe zur und die Verantwortung für die eigene Einwohnerschaft einer Gemeinde positiv genutzt werden und zum Tragen kommen.

Die Neuordnung der Aufgaben führt auch zu einer Verschiebung der finanziellen Belastungen. Durch einen Steuertausch, mit dem das Land einen höheren Anteil an der Vermögens- und Erwerbssteuer der natürlichen Personen erhält, können die Verschiebungen kompensiert werden. Die Gemeindesteuern werden gleichzeitig gesenkt, womit die Aufgabenentflechtung für den Steuerzahler per Saldo neutral ausgestaltet wird. Der Vorgang wird idealerweise von einer Anpassung des Finanzausgleichsystems begleitet, die vor allem einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden beinhaltet.

### **Interkommunale Zusammenarbeit**

Eine Gemeinde kann eine Aufgabe entweder vollkommen selbstständig wahrnehmen, mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten oder die Aufgabe an Dritte auslagern. Die gemeinsame Aufgabenerfüllung (interkommunale Zusammenarbeit, IKZ) bietet den Vorteil, dass der Aufgabenperimeter den Gegebenheiten der einzelnen Aufgaben flexibel angepasst werden

kann und so unterschiedliche Räume und Gemeindekonstellationen definiert werden können. Zudem erhöht sich die fiskalische Äquivalenz, also die Übereinstimmung von Nutzern und Finanzierern öffentlicher Leistungen. Andererseits werden der höhere Koordinationsaufwand und die zunehmende Komplexität der Aufgaben, der Verlust direktdemokratischer Kontrolle durch die Auslagerung von Entscheidungen an Gremien (z. B. Delegiertenversammlung) und die Herausforderung einer «gerechten» Kostenverteilung als Nachteile gesehen.

Die heutige interkommunale Zusammenarbeit der Gemeinden zeigt ein heterogenes Bild. Zum einen greifen vor allem die Unterländer Gemeinden heute auf eine IKZ in der Leistungserbringung zurück. Zum anderen sind besonders die Oberländer Gemeinden in sehr unterschiedlichen IKZ-Konstellationen aktiv. Dass alle elf Gemeinden in vielen Bereichen zusammenarbeiten, ist ein Indiz dafür, dass verschiedene Herausforderungen den rein lokalen Perimeter überschreiten. Alles in allem ist die Kooperationsintensität mit einer durchschnittlichen Schweizer Gemeinde vergleichbar. Auch kooperieren die grösseren Liechtensteiner Gemeinden in der Regel weniger oft als kleinere. Es gibt aber auch einzelne Gemeinden, die unterdurchschnittlich intensiv kooperieren. Das heisst, es bestehen Effizienzpotenziale in der IKZ, was dafür spricht, die IKZ-Strukturen zu überdenken und neue Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln. Dies kann durch eine inhaltliche Ausweitung bestehender Vereinbarungen, durch die Aufnahme neuer Gemeinden in einen IKZ-Verbund oder durch die Schaffung einer neuen IKZ in weiteren Aufgabenfeldern erfolgen. Weitere Möglichkeiten bestehen durch die Ausgliederung einzelner Aufgaben in eigenständige Organisationsstrukturen, an denen die Gemeinden beteiligt sind.

Unter Einbezug der Gemeindeverantwortlichen wurden die Möglichkeiten einer erweiterten IKZ zwischen den Gemeinden analysiert und in drei verschiedenen Gemeindemodellen (1-Gemeinde-Modell, 2-Gemeinden-Modell Ober- und Unterland und 5-Gemeinden-Modell Vaduz, Schaan-Planken, Eschen-Mauren, Balzers-Triesen-Triesenberg und Ruggell-Gamprin-Schellenberg) aufgezeigt. Die Gemeindemodelle dienen dazu, die finanziellen Konsequenzen zu beziffern, die sich aus veränderten Gemeindestrukturen ergeben. Sie sind aber keine Vorschläge für eine neue Gemeinelandschaft. Das 1-Gemeinde-Modell stellt dabei eine sehr theoretische Variante dar, da eine untere Staatsebene in der gleichen Konstellation wie die obere Ebene keinen Mehrwert bringt. Effizienzpotenzial

zeigt sich in dieser Simulation vor allem in den Bereichen Kultur/Freizeit, in der Verwaltung und im Bereich Umwelt/Raumordnung. Es liegt zwischen 5 und 7% des Nettoaufwands der Gemeinden und damit bei potenziellen Einsparungen von CHF 6.5 Mio. bis CHF 8 Mio.

Eine erweiterte Form der IKZ besteht in der Schaffung von rechtlich selbstständigen Einheiten durch die Gemeinden, an die spezielle Aufgaben ausgelagert werden. Bestehende Beispiele sind die Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland oder der Abwasserzweckverband Liechtenstein. Für drei Bereiche – nämlich die Wasserversorgung Oberland, den Forstbereich und für spezielle Verwaltungsaufgaben – zeigt sich, dass je nach Aufgabe beträchtliches Effizienzpotenzial besteht, das heute nicht genutzt wird. In den untersuchten Beispielen der Wasserversorgung und der Forstwirtschaft bewegt es sich bei voller Ausschöpfung in einer Grössenordnung von 20% respektive 28% des Betriebsaufwands. Die erzielbaren Skaleneffekte durch die Auslagerung bestimmter Verwaltungsprozesse können grob mit 5% beziffert werden.

### **Gemeindefusionen**

Die Analyse der IKZ-Landschaft bietet den gedanklichen Spielraum, über mögliche Gemeindefusionen zu diskutieren. In einer neuen Gemeindelandschaft würden komplexe, rechtlich unterschiedlich organisierte IKZ-Strukturen wegfallen und IKZ-Leistungen innerhalb der neuen Gemeinden erbracht.

Neben Kosteneinsparungen werden die Vorteile von Fusionen in der Qualitätssteigerung der öffentlichen Dienstleistungen, der Professionalisierung der Verwaltung durch Spezialisierung und die bessere Übereinstimmung der Nutzung und Finanzierung öffentlicher Leistungen gesehen (höhere fiskalische Äquivalenz). Ein starkes Pro-Argument bietet auch der Umstand, dass raumplanerische Aufgaben – wie sie in Liechtenstein ohne Zweifel anstehen – einfacher zu lösen sind, weil Nutzungs- und Interessenskonflikte durch eine Fusion reduziert werden.<sup>16</sup>

Auf der Kontra-Seite stehen der Verlust der Bürgernähe, eine verringerte Bereitschaft zum Engagement durch die Einwohnerschaft, potenziell steigende Kosten durch «Status-quo-Garantien» und der Verlust der Identität der Einwohner mit «ihrer» Gemeinde.

Basierend auf einem Datenpool von über 800 Schweizer Gemeinden mit zu weiten Teilen ähnlichen Strukturen wie in Liechtenstein wurde für die

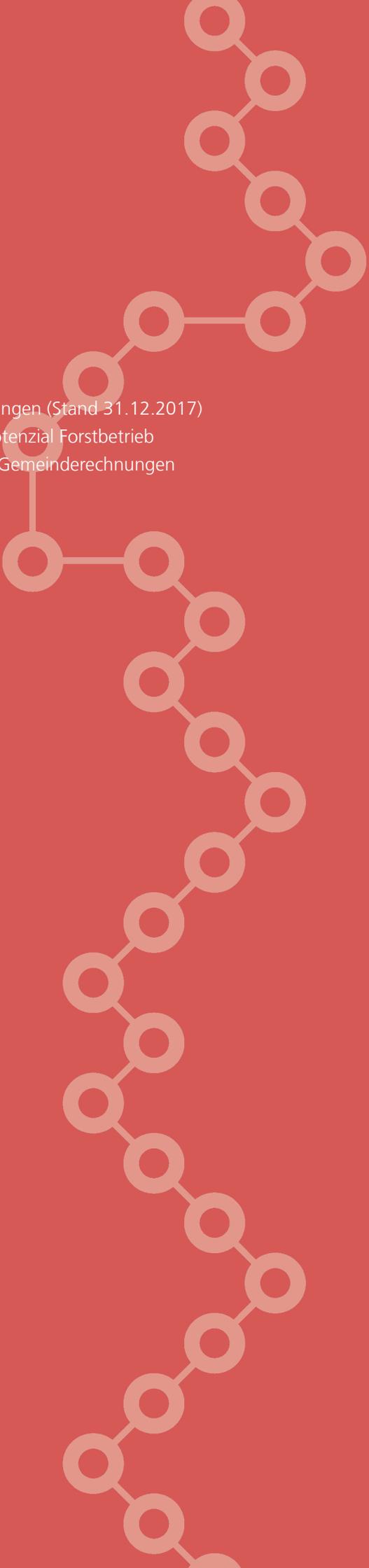
<sup>16</sup> Zukunft.li befasst sich derzeit mit entsprechenden Fragen in einem Projekt zur Raumentwicklung.

erwähnten drei Gemeindemodelle untersucht, wie sich die Nettoaufwände der einzelnen Aufgabengebiete mit zunehmender Gemeindegrosse verändern. Dabei zeigen sich für die Liechtensteiner Gemeinden in den untersuchten Gemeindemodellen unterschiedliche Resultate pro Aufgabenbereich. Die grössten Effizienzpotenziale liegen in der Verwaltung und bei den Ausgaben für Kultur und Freizeit. Umgekehrt steigen die Aufwendungen im Bildungswesen gegenüber der heutigen Struktur an. Bei einer vorsichtigen Betrachtung (Annahme einer 50%igen Ausschöpfung des Gesamtpotenzials) liegen die Effizienzpotenziale zwischen 3% für das 2- und 5-Gemeinden-Modell sowie 6% beim 1-Gemeinde-Modell.

Unter diesen Annahmen unterscheidet sich das Einsparungspotenzial von Gemeindefusionen nicht wesentlich von demjenigen einer verstärkten IKZ in den finanziell relevanten Aufgabenbereichen. Zusammen mit anderen Aspekten wie der finanziellen Situation der Gemeinden oder der ausreichenden Anzahl von Kandidatinnen und Kandidaten für die Besetzung der politischen Funktionen sprechen deshalb aktuell keine Gründe dafür, Gemeindefusionen zu empfehlen.

### **Veränderte Rahmenbedingungen erfordern Flexibilität**

Die komfortable Ausgangslage der Gemeinden birgt das Risiko einer «Komfortzone», da weder Budget- noch Marktdruck, wie ihn die Privatwirtschaft kennt, automatisch Überprüfungs- und Veränderungsprozesse auslösen. Verschiedene Entwicklungen verändern aber die Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die Gemeinden: Der demografische Wandel verlangt nach neuen Wohn- und Betreuungsformen; zunehmende Individualisierung verändert das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Staat; ländlich geprägter Raum wird zunehmend urbanisiert; durch Vernetzung von Lebens-, Freizeit- und Wirtschaftsräumen verschwimmen Gemeindegrenzen in der Wahrnehmung der Bevölkerung; Verkehrs- und Raumpolitik verlangen eine intensivere Koordination und schliesslich verändert die Digitalisierung auch die Dienstleistungen der öffentlichen Hand. Diese Entwicklungen fordern eine offene Haltung und Bereitschaft, gewachsene Strukturen regelmässig kritisch zu hinterfragen und bei Bedarf anzupassen. Nebst den erwähnten Trends können vor allem einschneidende Veränderungen auf der Einnahmen- oder nicht planbare Entwicklungen auf der Ausgabenseite die Frage von Gemeindefusionen stärker ins Zentrum rücken. Vor diesem Hintergrund sind die Empfehlungen dieser Studie keine Absage an zukünftige Zusammenlegungen.

A decorative graphic consisting of a series of light-colored circles connected by thin lines, forming a winding path that starts from the top right and moves towards the bottom left, ending near the text.

## **Anhang**

1 | Übersicht IKZ-Vereinbarungen (Stand 31.12.2017)

2 | Modellierung Effizienzpotenzial Forstbetrieb

3 | Formale Gliederung der Gemeinderechnungen

**Abkürzungsverzeichnis**

**Literatur und Quellen**

# Anhang 1 | Übersicht IKZ-Vereinbarungen

## (Stand 31.12.2017)

Nr.	IKZ-Vereinbarung	Bereich	Balzers	Triesen	Triesenberg	Vaduz	Schaan	Planken	Eschen	Mauren	Gamprin	Schellenberg	Ruggell	Total
1	Abwasserzweckverband	Infrastruktur	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
2	Verein für Abfallentsorgung	Dienstleistungen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
3				x		x								2
4	Übrige Abfallentsorgung	Dienstleistungen							x		x			2
5							x	x						2
6	Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland	Infrastruktur							x	x	x	x	x	5
7	Gruppenwasserversorgung Liechtensteiner Oberland	Infrastruktur	x	x	x	x	x							5
8	Forstgemeinschaft	Dienstleistungen						x	x		x	x	x	3
9								x	x					2
10	Stiftung Offene Jugendarbeit	Dienstleistungen	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	10
11	Freizeitinfrastruktur	Infrastruktur				x	x							2
12									x	x				2
13	Projekt Wohnen und Leben im Alter	Projekt									x	x	x	3
14	Versicherungspooling	Pooling									x	x	x	3
15	Zusammenarbeit im IT-Bereich	Dienstleistungen		x		x								2
16	Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein	Koordination/Planung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
17	Verein Werdenberg-Liechtenstein	Projekt	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
18	Familienhilfe Liechtenstein	Dienstleistungen		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
19	Unterland Tourismus	Dienstleistungen							x	x	x	x	x	5
20	Liechtensteiner Gitarrentage	Projekt							x	x	x	x	x	5
21	Hallenbad Unterland	Infrastruktur							x	x	x	x	x	5
22	Entwicklungskonzept Unterland und Schaan	Koordination/Planung					x		x	x	x	x	x	6
23	Slow up	Projekt		x		x	x		x		x		x	6
24	Flexicard-Kooperation	Pooling									x	x		2
25	Umweltkommissionen-Kooperation	Koordination/Planung							x	x	x	x	x	5
26	Wasserversorgungsstellvertretung	Pooling						x	x	x	x	x	x	6
27	Allianz der Alpen	Koordination/Planung			x		x			x				3
28	Rheintalische Grenzgemeinschaft	Koordination/Planung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
29	Energiestadt	Projekt	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11

Quelle: Derungs und Fetz (2018)

# Anhang 2 | Modellierung Effizienzpotenzial

## Forstbetrieb

Funktion	CH	Alpen- kantone	Ø GR-VS- GL-UR	Ø
<b>Grundlagen</b>				
(1) Produktive Waldfläche (ha) pro VZÄ	238	267	294	266
(2) Produktive Waldfläche (ha) pro VZÄ Forstbetriebe (Ist): 98				
(3) Korrekturfaktor «Topografie» <sup>1)</sup>	1.51	1.42	1.43	1.45
(4) Hochrechnungsfaktor [= (2)/(1)×(3)]	0.62	0.52	0.48	0.54
<b>Berechnung Effizienzpotenzial</b>				
(5) Personalaufwand Forstbetriebe (Ist), in Mio. CHF	3.72			
(6) Personalaufwand FFL (Soll), in Mio. CHF [= (4)×(5)]	2.31	1.93	1.77	2.00
(7) Betriebsaufwand Forstbetriebe (Ist), in Mio. CHF	6.19			
(8) Betriebsaufwand FFL (Soll), in Mio. CHF	4.79	4.40	4.25	4.48
(9) Differenz absolut, in Mio. CHF [= (7) – (8)]	1.41	1.79	1.95	1.72
(10) Differenz relativ, in % [= (9)/(7)]	23%	29%	31%	28%

<sup>1)</sup> Der Korrekturfaktor «Topografie» berücksichtigt, dass in Liechtenstein der Anteil der produktiven Waldfläche an der gesamten Waldfläche deutlich tiefer liegt als in den jeweiligen Vergleichskantonen.

Quelle: Derungs und Fetz (2018)

### Lesebeispiel Spalte «CH»

Schweizweit werden pro Vollzeitstelle 238 ha Waldfläche bewirtschaftet (1); durch die Forstbetriebe in Liechtenstein durchschnittlich 98 ha (2). Demnach sind die Betriebe in Liechtenstein nur 0.41 Mal so effizient wie die Vergleichsbetriebe in der Schweiz (98:238). Weil aber der Anteil der produktiven Waldfläche in Liechtenstein zur Gesamtwaldfläche deutlich geringer ist (siehe Tabelle 9) und damit im Vergleich mehr Arbeiten in den nicht produktiv bewirtschafteten Waldflächen anfallen (z. B. Schutzwald), wird dies mit einem Korrekturfaktor (3) ausgeglichen. Das Effizienzverhältnis von 0.41 multipliziert mit dem Korrekturfaktor (3) ergibt einen Hochrechnungsfaktor von 0.62 (4). Dieser Faktor wird nun dafür verwendet, um zu simulieren, wie hoch der Personalaufwand der Betriebe in Liechtenstein bei vergleichbaren Verhältnissen und gleicher Effizienz wie in der Schweiz sein dürfte. Der gesamte Personalaufwand in Liechtenstein würde beim gleichen Verhältnis von produktiver Fläche zu VZÄ wie in der Schweiz bei CHF 2.31 Mio. (6) und damit um CHF 1.41 Mio. (9) unter den Istwerten liegen. Die Differenz beläuft sich auf 23% (10) des gesamten Betriebsaufwands.

# Anhang 3 | Formale Gliederung der Gemeinderechnungen

78

Stiftung Zukunft.li

Die Gemeinderechnungen sind in die folgenden Aufgabenbereiche gegliedert, in welchen die angeführten Hauptaufgaben enthalten sind:

0 – Allgemeine Verwaltung

*Gemeindeversammlung, Gemeinderat, Gemeindeverwaltung, Kommissionen, Werkbetriebe, Pensionsleistungen, Verwaltungsliegenschaften, Gemeindesäle, vermietete Liegenschaften (teilweise)*

1 – Öffentliche Sicherheit

*Gemeindepolizei, Feuerwehr, Zivilschutz*

2 – Bildungswesen

*Schulinfrastruktur und Anteile am Personalaufwand im Kindergarten- und Primarschulbereich, Sonderschule*

3 – Kultur/Freizeit

*Kulturförderung, Kulturgebäude, Kirchen und Friedhöfe, Sportförderung, Sport- und Freizeitanlagen*

4 – Gesundheit

*Schulgesundheitsdienst, Samaritervereine*

5 – Soziale Wohlfahrt

*Ergänzungsleistungen, ambulante und stationäre Alterspflege, Sozialhilfeausgaben, Kindertagesstätten, Jugendarbeit, Sozialer Wohnungsbau, Alterswohnungen*

6 – Verkehr

*Strassen, Strassenbeleuchtung, Schneeräumung, Brücken, Parkplätze, Öffentlicher Verkehr, Werkbetrieb*

7 – Umwelt/Raumordnung

*Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung, Deponien, Naturschutz, Raumplanung, Gewässer*

8 – Volkswirtschaft

*Land-, Forst- und Alpwirtschaft, Jagd, Tourismus, Energieerzeugung*

9 – Finanzen/Steuern

*Steuern, Finanzausgleich, Liegenschaften des Finanzvermögens, Zinsen, Abschreibungen und Wertberichtigungen auf Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen*

# Abkürzungsverzeichnis

AS	Amt für Statistik
BFS	Bundesamt für Statistik
ELG	Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
FFL	Forstbetrieb Fürstentum Liechtenstein
GemG	Gemeindegesezt
GWO	Gruppenwasserversorgung Liechtensteiner Oberland
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
LdG	Gesetz über das Dienstverhältnis der Lehrer (Lehrerdienstgesetz)
MFB	Mindestfinanzierungsbedarf
SchulG	Schulgesetz
SHG	Sozialhilfegesetz
StGH	Staatsgerichtshof
VRSG	Verwaltungsrechenzentrum AG St.Gallen
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WaldG	Waldgesetz
WLO	Wasserversorgung Liechtensteiner Oberland
WLU	Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland

## Hauptquelle

Derungs, Curdin; Fetz, Ursin (2018): Effizienzpotenziale der Liechtensteiner Gemeinden. Studie im Auftrag der Stiftung Zukunft.li. Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW. Chur.

## Weitere Quellen

- Amt für Statistik (AS) (2017): Bevölkerungsstatistik 31. Dezember 2016. Vaduz.
- Amt für Statistik (AS) (2018): Bevölkerungsstatistik – vorläufige Ergebnisse 31. Dezember 2017. Vaduz.
- Amt für Wald, Natur und Landschaft (AWNL) (2012): Liechtensteinisches Landeswaldinventar – Ergebnisse der dritten Erhebung 2010. Vaduz.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2017): Ständige Wohnbevölkerung nach Alter, Kanton, Bezirk und Gemeinde, 2010–2016. Tabelle su-d-01.02.03.06. Neuchâtel.
- Bussjäger, Peter; Hornsteiner, Florian; Keuschnigg, Georg (2016): Interkommunale Zusammenarbeit in Vorarlberg: Strukturen und Möglichkeiten – eine Praxisanalyse. Institut für Föderalismus. Innsbruck.
- Gemeinde Bildstein (2017): Finanzkooperation d. Hofsteiggem. Bildstein-Buch-Wolfurt. <http://www.gemeinde-bildstein.at/news/details/article/faschingsumzug-in-bildstein-1/>. Zugriff: 19.2.2018.
- Gemeinderechnungen (2001): Rechenschaftsberichte 2000 der Gemeinden.
- Hochschule für Technik und Wissenschaft (HTW) (2018): Fusions-Check Glarus. Fusions-Check zeigt insgesamt positive Entwicklung der drei Glarner Gemeinden seit Fusion. Chur. <http://www.htwchur.ch/management/wwwhtwchurchzm/kompetenzfelder/gemeindefusionen/fusions-check/fusions-check-glarus.html>. Zugriff: 19.4.2018.
- Fankhauser, N.; Schaller M. (2015): Meist von Erfolg gekrönt. In: Wald und Holz 6/15: S. 23.
- Fetz, Ursin (2009): Nachhaltige Gemeindefusionen. Forschungsbericht. HTW. Chur.
- Fetz, Ursin; Derungs, Curdin (2014): «Fusions-Check». Instrument zur Erfolgsmessung von Gemeindefusionen. Studie im Auftrag der Kantone Aargau, Bern, Glarus, Graubünden und Zürich. HTW. Chur.
- Lorenz, Thomas; Beck, Peter; Augsburg, Karin (2017): Finanzierung der Alterspflege – Handlungsbedarf und Lösungsansätze. Stiftung Zukunft.li. Ruggell.

- Lorenz, Thomas; Eisenhut, Peter (2016): Finanzausgleich – Argumente für eine Neuausrichtung. Stiftung Zukunft.li. Ruggell.
- Offene Jugendarbeit Liechtenstein (OJA) (2018): Was ist die OJA. <http://www.oja.li/was-ist-die-oja/>. Zugriff: 15.4.2018.
- Oswald, Kaspar; Thees, Oliver; Lemm, Renato; Riechsteiner, Denis; Bonfils, P; Schnetzler, M. (2003): Verbesserung von organisatorischen Strukturen und betrieblichen Abläufen in der Holzproduktion. Fallbeispiel Kanton Solothurn, Forstkreis Bucheggberg/Lebern West. WSL. Birmensdorf.
- Regierung (2001): Rechenschaftsbericht 2000 der Regierung an den Hohen Landtag. Vaduz.
- Regierung (2005): Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Aufgabenentflechtung zwischen Land und Gemeinden. Vaduz.
- Regierung (2017): Rechenschaftsbericht 2016 der Regierung an den Hohen Landtag. Vaduz.
- Regierungsrat Glarus (2004): Gemeindestruktureform im Kanton Glarus. Medienmitteilung vom 9.12.2004. [http://www.gl.ch/documents/Medienmitteilung\\_dez9\\_04.doc](http://www.gl.ch/documents/Medienmitteilung_dez9_04.doc). Zugriff: 19.4.2018.
- Rühli, Lukas (2012): Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität. Kantonsmonitoring 4: Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturepolitik der Kantone. Avenir Suisse. Zürich.
- Schaible, Bruno (2018): Nutzen und Wirkung von Gemeindevereinigungen im Kanton St.Gallen. Ergebnisse und Erkenntnisse aus neun Gemeindevereinigungsprojekten. Zertifikatsarbeit an der Universität Bern. Bern.
- Schiess Rütimann, Patricia M. (2016a): Art. 25 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN 2016, [www.verfassung.li](http://www.verfassung.li) (Stand: 20. Januar 2016). Zugriff: 9.4.2018.
- Schiess Rütimann, Patricia M. (2016b): Art. 110 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN 2016, [www.verfassung.li](http://www.verfassung.li) (Stand: 14. Januar 2016). Zugriff: 29.3.2018.
- Stabsstelle Finanzen (2017): Aufbereitete Daten zu den Gemeinderechnungen der Jahre 2000 bis 2016. Stabsstelle Finanzen der Liechtensteinischen Landesverwaltung. Vaduz.

- Statistik Austria (2017): Statistik des Bevölkerungsstandes. Bevölkerung am 1.1.2017 nach Gemeinden (Gebietsstand 1.1.2017). [https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=104037](https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=104037). Zugriff: 12.4.2018.
- Statistisches Bundesamt (2018): Gemeindeverzeichnis. Gebietsstand: 31.12.2016. [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/GVAuszugJ/31122016\\_Auszug\\_GV.xlsx?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/GVAuszugJ/31122016_Auszug_GV.xlsx?__blob=publicationFile). Zugriff: 12.4.2018.
- Steiner, Reto; Kaiser, Claire (2017): Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. In: Public Management Review February 2017. Bern.
- Studerus, Janine (2016): Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland. Working Paper, University of St.Gallen.
- Vorarlberger Nachrichten (30.3.2017/28.7.2017): Finanzkooperation in Hofsteiggemeinden. Drei Gemeinden in Kooperation. Vorarlberger Nachrichten. <https://www.vn.at/lokal/vorarlberg/2017/04/02/finanzkooperation-in-hofsteiggemeinden.vn>. Zugriff: 19.2.2018.
- VRSG (2018): Das Unternehmensportrait. <http://www.vrsg.ch/Überuns/Porträt.aspx>. Zugriff: 19.2.2018.

## Zu dieser Publikation

Diese Publikation wurde von der Geschäftsstelle der Stiftung Zukunft.li – namentlich Thomas Lorenz und Peter Beck – verfasst. Die wissenschaftlichen Grundlagen zum Effizienzpotenzial der Gemeinden wurden vom Zentrum für Verwaltungsmanagement der Hochschule für Technik und Wirtschaft, HTW, in Chur, namentlich Prof. Dr. Curdin Derungs und Prof. Dr. Ursin Fetz, erarbeitet (Derungs und Fetz, 2018).

Der Bürgermeister, die Vorsteherin und die Vorsteher der Liechtensteiner Gemeinden haben uns im Rahmen eines Workshops zum Thema «Effizienzpotenziale der Gemeinden» tatkräftig unterstützt. Verschiedene Fachexperten stellten sich für Vertiefungsgespräche zur Verfügung. Dies waren insbesondere Armin Allgäuer, Gemeindegassier, Ruggell, Domenic Eggimann, Gemeindegassier, Eschen, Gerhard Konrad, Gemeindeförster, Schaan, Georg Matt, Geschäftsführer der Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland und Stefan Schuler, Gemeindebauführer, Mauren.

Bruno Schaible, stellvertretender Leiter des Amts für Gemeinden des Kantons St.Gallen, hat wertvolle Anregungen und Verbesserungsvorschläge zur Studie beigesteuert.

All den erwähnten Personen gilt unser herzlicher Dank.

## Impressum

### Autoren

Thomas Lorenz und Peter Beck,  
Stiftung Zukunft.li

### Herausgeber

Stiftung Zukunft.li, Ruggell

### Druckvorstufe

Gutenberg AG, Schaan

### Druck, Bindung

BVD Druck + Verlag AG, Schaan

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die Stiftung Zukunft.li ist jedoch explizit daran interessiert, die Ergebnisse ihrer Studien möglichst vielen Interessierten zugänglich zu machen. Die Verwendung des Inhalts dieser Publikation ist deshalb erwünscht unter der Bedingung, dass die Quelle eindeutig angegeben wird und die gesetzlichen Bestimmungen zum Urheberrecht eingehalten werden.

© Stiftung Zukunft.li 2018

### Bestellung

[info@stiftungzukunft.li](mailto:info@stiftungzukunft.li)

### Download

[www.stiftungzukunft.li](http://www.stiftungzukunft.li)



