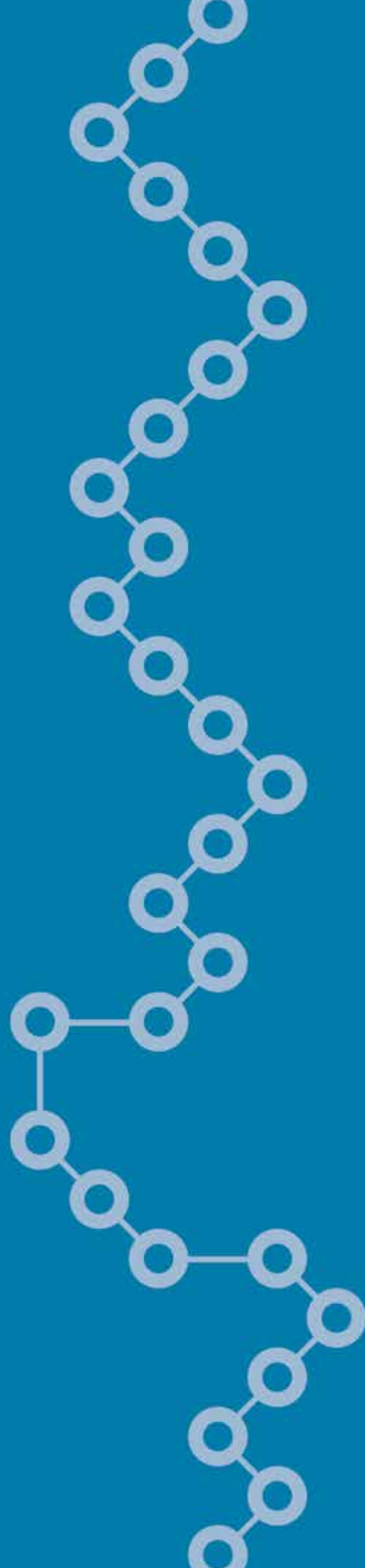




Stiftung Zukunft.li

Finanzausgleich Argumente für eine Neuausrichtung



Finanzausgleich Argumente für eine Neuausrichtung

Inhaltsverzeichnis

2	Vorwort	3
	Das Wichtigste in Kürze	4
1	Einleitung	5
2	Finanzausgleichsystem Liechtenstein heute	9
2.1	Wozu ein Finanzausgleich ?	9
2.2	Wie funktioniert der Finanzausgleich ?	10
3	Aufgaben, Ausgaben und Finanzierung der Gemeinden	16
3.1	Grundsätzliches zu den Gemeindeaufgaben	16
3.2	Wofür die Gemeinden ihr Geld ausgeben	16
3.3	Die Finanzierungsseite	21
3.4	Finanzielle Situation der Gemeinden	22
3.5	Zusammenspiel von Verantwortung und Finanzierung	27
4	Exkurs: Steuerwettbewerb	33
4.1	Gesetzliche Schranken des Steuerwettbewerbs	33
4.2	Unterschiede in der steuerlichen Belastung	33
4.3	Findet Steuerwettbewerb unter den Gemeinden statt ?	34
4.4	Gute Gründe für steuerliche Gemeindeautonomie	37
5	Der «ideale» Finanzausgleich im Vergleich mit dem System in Liechtenstein	39
5.1	Ressourcenausgleich	39
5.2	Lastenausgleich	41
5.3	Vermeidung von Fehlanreizen	43
5.4	Fazit: Nicht schlecht, aber ...	44
6	Vergleiche mit der Schweiz	47
6.1	Wozu vergleichen ? Wir sind doch ganz anders!	47
6.2	Finanzausgleichsystem in Schweizer Kantonen	47
6.3	Aargauer Modell	49
7	Ein neues Modell für Liechtenstein ?	54
7.1	Der Idealfall	54
7.2	Das Modell	55
7.3	Resultat der Modellrechnung	71
7.4	Abschliessender Systemvergleich	73
8	Schlussbetrachtung und Empfehlungen	76
	Anhang	79
	Literatur und Quellen	79

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser

Das aktuelle liechtensteinische Finanzausgleichsgesetz feiert im Oktober 2017 seinen zehnten Geburtstag. Auch wenn an einzelnen Systemschrauben in den vergangenen Jahren bereits gedreht wurde, bietet sich dieses Jubiläum an, grundlegende Überlegungen zu einer Weiterentwicklung anzustellen. Diese Studie soll dafür einen konstruktiven Beitrag leisten.

Die Aufgaben des Staates und deren Finanzierung, die Aufgabenaufteilung zwischen Land und Gemeinden und die Finanzflüsse zwischen den beiden Staatsebenen sind Themen, die einerseits wohl nie an Aktualität verlieren. Sie bilden andererseits aus verschiedenen Perspektiven einen wichtigen Bestandteil im Aufbau des Staatswesens und sind damit eben für eine nachhaltige Entwicklung wesentlich. Aufgrund dieser Überlegungen haben wir uns entschieden, das Finanzausgleichssystem in Liechtenstein näher zu beleuchten und konkrete Vorschläge zu erarbeiten, wie dieses sinnvoll weiterentwickelt werden kann.

Die Vorsteherin, der Bürgermeister und die Vorsteher der Gemeinden sowie Regierungschef Adrian Hasler als Finanzminister standen uns für einen Austausch engagiert zur Verfügung. Dafür bedanken wir uns herzlich. Wir freuen uns, dass Sie sich für diese Publikation interessieren und wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

Thomas Lorenz

Geschäftsführer Stiftung Zukunft.li

Diese Studie untersucht den liechtensteinischen Finanzausgleich einerseits durch einen Vergleich mit Kriterien, die ein «ideales» System erfüllen sollte. Andererseits wird basierend auf einer kantonalen Lösung in der Schweiz mit einem vereinfachten Modell aufgezeigt, wie eine Weiterentwicklung des liechtensteinischen Systems erfolgen könnte.

Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

1 Hohes Finanzausgleichsvolumen führt zu Reservenverschiebung

Das Finanzausgleichssystem in Liechtenstein geht über das gesetzliche Ziel hinaus, den Gemeinden die Finanzierung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Die meisten Gemeinden konnten in der Vergangenheit mit Mitteln des Landes hohe Reserven bilden.

2 Suboptimale Aufgabenteilung

In vier finanziell wesentlichen Aufgabengebieten besteht eine Mischfinanzierung zwischen Land und Gemeinden. Eine klare Aufteilung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung führt zu effizienteren Lösungen. Die dafür notwendige Verschiebung von Finanzierungsmitteln kann durch einen «Abtausch» von Steuererträgen erreicht werden.

3 Reduktion von Steuerkraftunterschieden und Abgeltung von Sonderlasten

Der Finanzausgleich in Liechtenstein unterscheidet sich vom System schweizerischer Prägung schon in der Grundausrichtung. In der Schweiz steht der Abbau hoher Steuerkraftunterschiede zwischen Gemeinden im Vordergrund, während beim liechtensteinischen System das Ziel darin gesehen wird, den Gemeinden Mittel zur Finanzierung ihrer Aufgaben zuzuteilen.

4 Ausbau der Gemeindeautonomie

Die Möglichkeit individueller Steuerzuschlagsätze ist ein wichtiges Element der Gemeindeautonomie. Steuer- und Standortwettbewerb unter den Gemeinden spielen für die Wohnortwahl von Privatpersonen bis anhin hingegen eine untergeordnete Rolle. Mit der Schaffung eines Ressourcen- und Lastenausgleichs, durch die Verschiebung von Steuermitteln vom Land zu den Gemeinden und den Abbau der vertikalen Transfermittel könnten Gemeindeautonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden gestärkt werden.

Ein Land – elf Gemeinden. Die öffentlichen Aufgaben werden in Liechtenstein von zwei Staatsebenen wahrgenommen. Viele Staaten kennen noch mindestens eine Zwischenstufe, so zum Beispiel Kantone in der Schweiz, Bundesländer in Österreich oder Deutschland, Regionen, Departemente und Arrondissements in Frankreich.

Damit die Gemeinden ihre Aufgaben auch finanzieren können, erhalten sie – wenn die eigenen Erträge nicht ausreichen – Geldmittel vom Land. Die liechtensteinische Landesrechnung wies 2015 betriebliche Aufwendungen von CHF 778 Mio. aus. Rund 15% davon betrafen die Finanzausweisungen an die Gemeinden, also jene Steuergelder, die das Land an die elf Gemeinden weitergibt.

Es geht also um beträchtliche Finanzmittel. In dieser Publikation stellen wir einen Vergleich mit den Finanzausgleichssystemen, wie sie in den Schweizer Kantonen angewendet werden, an. Dabei geht es nicht nur um die Verteilung von Steuermitteln vom Land zu den Gemeinden, sondern es sind auch Fragen der Aufgabenzuteilung, der Rolle des Landes und der Gemeinden im Finanzausgleich sowie des Steuer- und Standortwettbewerbs tangiert.

Wir möchten allen Interessierten eine nicht alltägliche Thematik näher bringen, von der sie – wenn auch meist nicht direkt spürbar – stärker betroffen sind als gemeinhin angenommen. Vor allem aber setzen wir uns zum Ziel,

- die Vor- und Nachteile des gegenwärtigen Finanzausgleichs zu beleuchten,
- Reformideen aufzuzeigen, mit denen die Funktionsweise und die Zielerreichung des liechtensteinischen Finanzausgleichs verbessert werden können,
- den politisch Verantwortlichen auf Landes- und Gemeindeebene mit unseren Vorschlägen eine Diskussionsgrundlage zur möglichen Weiterentwicklung des Finanzausgleichs zur Verfügung zu stellen.

Warum etwas ändern? Funktioniert doch!

Betrachtet man die Rechnungsergebnisse aller Gemeinden zusammen, so konnten diese in den Jahren 2010 bis 2014 im Durchschnitt Gewinne von rund CHF 36 Mio. erzielen und in der Gesamtrechnung (inkl. Investitionen) durchschnittlich Mehreinnahmen in derselben Höhe verbuchen¹. Allerdings ist dies eine Gesamtbetrachtung und es bestehen – gleich wie auf der Vermögensseite – erhebliche Unterschiede zwischen den Gemeinden.

¹ Die Sonderbelastungen aus der Ausfinanzierung der Staatlichen Pensionskasse sowie die Erträge aus der Steueramnestie sind in diesen Zahlen als Sondereffekte bewusst ausgeklammert.

Dass die öffentliche Hand Reserven bildet, ist auf den ersten Blick angesichts der vergleichsweise geringen Steuerbelastung in Liechtenstein grundsätzlich positiv. Allerdings wird die Zielerreichung des Finanzausgleichs dadurch auch in Frage gestellt. Dieser soll den Gemeinden die Finanzierung ihrer Aufgaben ermöglichen, was in der langfristigen Sicht grundsätzlich keine Reservenbildung bedingt. Ist es nun richtig und sinnvoll, Steuermittel aus dem Landeshaushalt an die Gemeinden zu verschieben, um dort Reserven anzusparen?

Der zweite Grund, der dafür spricht, das System unter die Lupe zu nehmen, ist die grosse Diskrepanz unter den Gemeinden in Bezug auf deren Steuerkraft. Es darf hinterfragt werden, ob die heutige gesetzliche Zielsetzung – eben den Gemeinden ihre Aufgabenerfüllung zu ermöglichen – für ein effizientes Ausgleichssystem noch ausreichend ist oder ob nicht vielmehr eine Reduktion dieser grossen Disparitäten ebenfalls als Ziel formuliert werden müsste. Dabei sollten die Gemeinden über genügend Spielraum und Anreiz verfügen, die eigene finanzielle Situation aktiv zu beeinflussen. Damit muss der Blick aber etwas weiter gefasst werden als nur isoliert auf den Finanzausgleich. Den Gemeinden fliessen auch direkt Steuern der jeweiligen EinwohnerInnen und Unternehmen zu. Am Ende des Tages ist nicht nur die Finanzausgleichskomponente massgebend, sondern vielmehr die Gesamtertragssituation.

Methodik und Aufbau der Studie

Als Grundlage stellen wir in Kapitel 2 dar, wie der liechtensteinische Finanzausgleich heute funktioniert.

In Kapitel 3 zeigen wir auf, wofür die Gemeinden ihr Geld verwenden, wie sie finanziell aufgestellt sind und inwiefern die Voraussetzung für eine effiziente Aufgabenerfüllung gegeben ist. Letzteres bedingt eine hohe Übereinstimmung von Aufgabenverantwortung und -finanzierung.

Die Frage des Steuerwettbewerbs unter den Gemeinden scheint in regelmässigen Abständen in der öffentlichen Diskussion auf. Wir untersuchen, ob es gerechtfertigt ist, unterschiedliche Steuerbelastungen für knapp 38'000 EinwohnerInnen anzuwenden und was für oder gegen einen Steuer- und Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden spricht (Kapitel 4).

Anhand von Kriterien eines «idealen» Finanzausgleichs wird dargestellt, inwiefern das liechtensteinische System diesen gerecht wird (Kapitel 5).

In Kapitel 6 vergleichen wir am Beispiel des Kantons Aargau, wie dort das jüngste kantonale Finanzausgleichssystem konzipiert wurde.

Die Theorie ist das eine – die Praxis gestaltet sich mitunter komplizierter. In Kapitel 7 zeigen wir anhand eines Modells mit konkreten Zahlen einen Vorschlag für eine mögliche Anpassung des Finanzausgleichsystems auf.

Als Grundlagen der Studie dienen in erster Linie die Daten der Gemeinerechnungen 2010 bis 2014 sowie die für die Berechnung der Finanzausgleichsmittel verwendeten Steuerdaten pro Gemeinde.

**Abbildung 1:
Aufbau der Studie**





2 **Finanzausgleichssystem Liechtenstein heute**

2.1 Wozu ein Finanzausgleich?

2.2 Wie funktioniert der Finanzausgleich?

2.2.1 Entstehung

2.2.2 Grundkonzeption

2 | Finanzausgleichssystem Liechtenstein heute

2.1 Wozu ein Finanzausgleich?

Jeder Staatsebene sind bestimmte Aufgaben zugeordnet, die es zu finanzieren gilt. Als Geldquellen kommen in erster Linie Steuern, Gebühren und Vermögenserträge, im kleinen Rahmen auch Konzessionserträge in Frage. Um Steuern zu erheben, muss man jedoch gesetzlich dazu ermächtigt sein. Die grundsätzliche Kompetenz zur Erhebung von Steuern ist auf Landesebene angesiedelt. Wie viel dieser Kompetenz an die Gemeindeebene abgegeben wird, ist politisch zu entscheiden und entsprechend relevant für die Finanzierung sowie für die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden. Das Ziel ist jedoch eine möglichst hohe Selbstfinanzierung und damit eine geringe Notwendigkeit der Umverteilung von finanziellen Mitteln.

Die Gemeinden in Liechtenstein sind ausschliesslich zur Besteuerung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner ermächtigt, indem sie auf die Landessteuer in einer gewissen Bandbreite einen Zuschlag erheben können. Zusätzlich erhalten sie einen Anteil der Ertragssteuer der auf ihrem Gebiet tätigen Unternehmen. Reichen diese beiden Ertragsquellen zur Finanzierung der Aufgaben nicht aus, fliesst Geld vom Land an die Gemeinden – über den sogenannten «Finanzausgleich». Weil eben die Gemeinden erstens nur über eine begrenzte Steuerhoheit und zweitens nicht alle über die gleichen wirtschaftlichen Möglichkeiten verfügen, ist ein Ausgleichssystem in einem bestimmten Ausmass notwendig.

Dieser Ausgleich kann auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen. Einerseits kann gemessen werden, wie «ressourcenstark» eine Gemeinde ist, d.h. über wieviel Steuersubstrat und damit eigene Steuererträge sie verfügt, um daraus den Bedarf an Finanzausgleichsmitteln abzuleiten. Andererseits kann die Ermittlung des Bedarfs auch auf der Ausgabenseite ansetzen. Wenn Gemeinden aufgrund bestimmter Umstände in einzelnen Bereichen wesentlich höhere Ausgaben tätigen müssen, ohne dass dadurch ein relevant höheres Leistungsniveau finanziert wird, so kann ein Ausgleich über die Reduktion solcher Lasten erfolgen. Auch eine Kombination der beiden Ansätze ist möglich und – wie wir später sehen werden – in Schweizer Kantonen durchaus üblich.

Schliesslich gilt es zu entscheiden, wer den Ausgleich finanziert. Das kann durch Zahlungen der oberen Staatsebene – in unserem Fall durch das Land und damit vertikal von oben nach unten – oder durch einen horizontalen

Mittelfluss unter den Gemeinden geschehen. Auch hier ist eine Kombination möglich und auch in der Praxis «über dem Rhein» anzutreffen. Im heutigen liechtensteinischen System erfolgt der Geldfluss im Finanzausgleich ausschliesslich vertikal.

2.2 Wie funktioniert der Finanzausgleich?

2.2.1 Entstehung

Bis 2008 wurden Gelder aus einem «Topf» aus verschiedenen Steuererträgen des Landes in einem komplizierten, mehrstufigen Verfahren an die Gemeinden verteilt. Als Teil eines grösseren Projekts zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden wurde 2008 das heutige Finanzausgleichssystem eingeführt. In einem ersten Schritt erfolgte 2005 eine umfassende Aufgabenentflechtung, mit der die Finanzierung und der Vollzug von über 30 Aufgabenbereichen der einen oder anderen Staatsebene zugewiesen wurden (Regierung, 2005). Die Hauptmotivation für eine Neukonzeption lag darin, dass das Vorgängersystem keine Rücksicht auf die zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Aufwendungen und Investitionen der Gemeinden nahm und kleinere Gemeinden systematisch bevorzugt wurden. Zudem bestanden Fehlanreize in Bezug auf die Reservenbildung und Einschränkungen in der Gemeindeautonomie, indem durch Kürzungen bei Gemeindesteuerzuschlägen von unter 200% indirekt auf deren Festlegung eingewirkt wurde (Regierung, 2007).

2.2.2 Grundkonzeption

Die Regelungen zum Finanzausgleich sind im Finanzausgleichsgesetz (FinAG) festgelegt. Die relevanten Systemparameter sind entweder gesetzlich fixiert oder werden vom Landtag bestimmt. Wir stellen nachfolgend die Funktionsweise der zwei heutigen Finanzausgleichstufen dar.

Mindestfinanzbedarf und Standardisierte Steuerkraft

Der wichtigste Parameter ist der sogenannte Mindestfinanzbedarf (MFB). Er stellt die Steuerkraft pro Kopf dar, über die eine Gemeinde zur Finanzierung ihrer Aufgaben mindestens verfügen soll. Erreicht sie diese Grenze nicht mit eigenen Steuerressourcen, greift der Finanzausgleich.

Der MFB wird vom Landtag jeweils für eine Vier-Jahres-Periode festgelegt. Ausgangspunkt bilden die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben (Finanzbedarf) aller Gemeinden (Art. 5 Abs. 1 FinAG). Das heisst jedoch nicht, dass

dieser Orientierungswert automatisch zum MFB wird. Mit der Überlegung, dass den Gemeinden nebst Steuererträgen auch andere Ertragsmöglichkeiten wie Gebühren für Dienstleistungen oder für Infrastrukturnutzung oder in den meisten Fällen auch Vermögenserträge zur Verfügung stehen, wird der MFB als Prozentsatz – dem sogenannten «Faktor(k)» – des Finanzbedarfs festgelegt. Wenn die Regierung dem Landtag ihren Vorschlag für die Höhe des MFB unterbreitet, orientiert sie sich «in der Regel an der Gemeinde mit den tiefsten Durchschnittsausgaben» (Art. 5 Abs. 3 FinAG). Für 2015 galt, ausgehend von einem Finanzbedarf pro Kopf von CHF 7'179, ein Faktor(k) von 0.71. Der MFB wurde also bei CHF 5'097 festgelegt (CHF 7'179 x 0.71).

Die Formulierung «... orientiert sich dabei in der Regel ...» lässt Regierung und Landtag finanzpolitischen Spielraum, der im Rahmen der Sanierung des Landeshaushalts in den letzten Jahren auch genutzt wurde, um die Finanzausgleichsmittel an die Gemeinden nach unten zu korrigieren.

Die zweite wichtige Grösse ist die Standardisierte Steuerkraft (SSK) pro Kopf der Gemeinden. Sie beinhaltet zum einen die Erträge der Gemeinden aus der Vermögens- und Erwerbssteuer der natürlichen Personen. Das Steuergesetz (SteG) ermöglicht den Gemeinden, auf die Landessteuer einen Zuschlag in einer Bandbreite von 150% bis 250% zu erheben. Für die Berechnung der SSK wird die Steuerkraft mit einem einheitlichen Zuschlag von 200% gerechnet und so «standardisiert». Würde dies nicht gemacht, könnten die Gemeinden durch einen Zuschlag von unter 200% eine tiefere Steuerkraft herbeiführen und damit höhere Finanzausgleichsbeiträge «kreieren». Dieser negative Anreiz ist durch die Standardisierung ausgeschlossen.

Zum anderen erhalten die Gemeinden 35% der Ertragssteuern der auf ihrem Gebiet ansässigen Unternehmen (Art. 74 Abs. 1 SteG). Dies mit der Einschränkung, dass eine Kürzung erfolgt, wenn der Anteil einer Gemeinde höher liegt als 25% der Summe aller Gemeindeanteile (Art. 74 Abs. 2 SteG). Vom Ertragssteueranteil fliessen 70% in die Berechnung der SSK ein.

Zusammen mit der pro Gemeinde berechneten SSK ergibt sich die in Abbildung 2 dargestellte Ausgangslage:

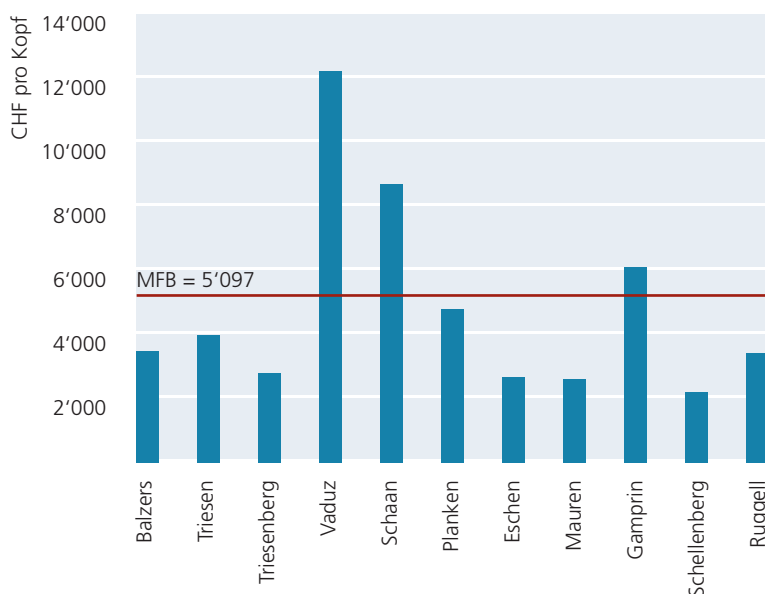


Abbildung 2:
Standardisierte Steuerkraft (SSK) und Mindestfinanzbedarf (MFB)

■ Stand. Steuerkraft (SSK)
— Mindestfinanzbedarf (MFB)

Deutliche Unterschiede bei der Steuerkraft pro Kopf der Gemeinden. Zwischen Vaduz (SSK CHF 12'199) und Schellenberg (SSK CHF 2'179) besteht eine Differenz in Höhe des Faktors 5.6.
Quelle: Regierung (2016).

Ausgleichstufe 1

Ist die SSK bestimmt, wird in einer ersten Stufe pro Gemeinde verglichen, wie weit sie von der Mindestfinanzbedarfs-Linie entfernt ist. Wer darunter liegt, wird auf die Höhe des MFB angehoben. 2015 hatten 8 von 11 Gemeinden Anspruch auf Mittel aus dieser ersten Stufe.

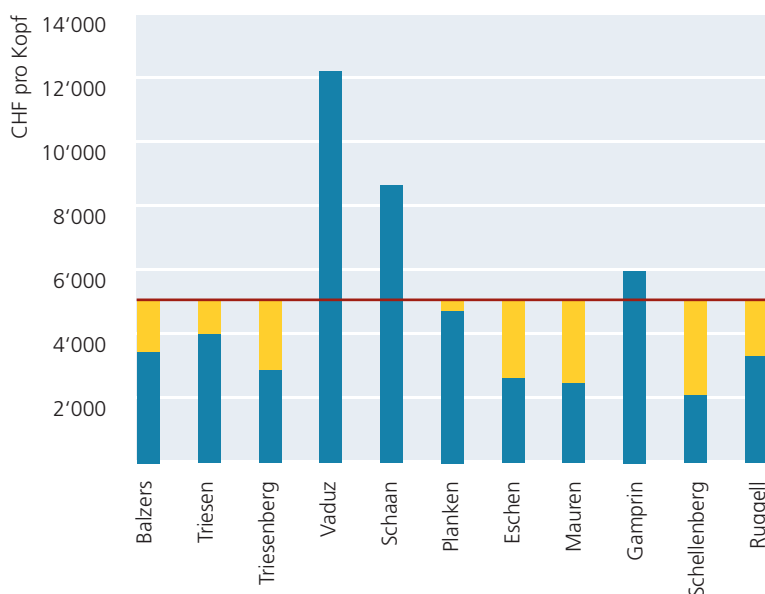


Abbildung 3:
Finanzausgleich Stufe 1

■ Stand. Steuerkraft (SSK)
— Mindestfinanzbedarf (MFB)
■ Finanzausgleich Stufe I

In Stufe 1 flossen für 2015 CHF 46.6 Mio. an die Gemeinden. Hauptempfänger waren Mauren (CHF 10.6 Mio.) und Eschen (CHF 10.4 Mio.).
Quelle: Regierung (2016).

Aufgrund dieser Konzeption ergeben sich für die beiden den Gemeinden zur Verfügung stehenden Steuerarten unterschiedliche Grenzabschöpfungsquoten (GAQ). Im Fall der Vermögens- und Erwerbssteuer liegt die GAQ bei 100% oder anders ausgedrückt: Die Erhöhung der SSK um einen Franken führt zu einer Reduktion des Finanzausgleichs um einen Franken und umgekehrt. Bei der Ertragssteuer der Gemeinden beträgt die GAQ im Finanzausgleichssystem 70%. Das heisst, von einem zusätzlichen Ertragssteuerfranken verbleiben der Gemeindekasse 30 Rappen, während die restlichen 70 Rappen durch einen tieferen Finanzausgleich kompensiert werden.

Ausgleichstufe 2

Die zweite Finanzausgleichstufe verfolgt das politische Ziel, die «Kosten der Kleinheit» und die damit verbundenen finanziellen Nachteile auszugleichen. Entsprechend werden Gemeinden unter einer im FinAG definierten Einwohnerzahl von 3'300 bedient. Der Zuschlag pro Kopf ist nach drei Grössenkategorien (je kleiner die Gemeinde desto höher der Zuschlag) abgestuft:

unter 500 EinwohnerInnen	CHF 1.80
501–2'000 EinwohnerInnen	CHF 1.26
2001–3'000 EinwohnerInnen	CHF 0.99

Allerdings gilt folgende Einschränkung: Nimmt eine Gemeinde so viel Steuern pro Kopf ein, dass sie mit ihrer «originären Steuerkraft» (bei der nicht der standardisierte, sondern der effektive, meist tiefere Gemeindesteuerzuschlag berücksichtigt wird) über dem durchschnittlichen Finanzbedarf aller Gemeinden liegt, fällt sie aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten (Art. 7 Abs. 1 Bst. b FinAG).

Sonderstufe Triesenberg

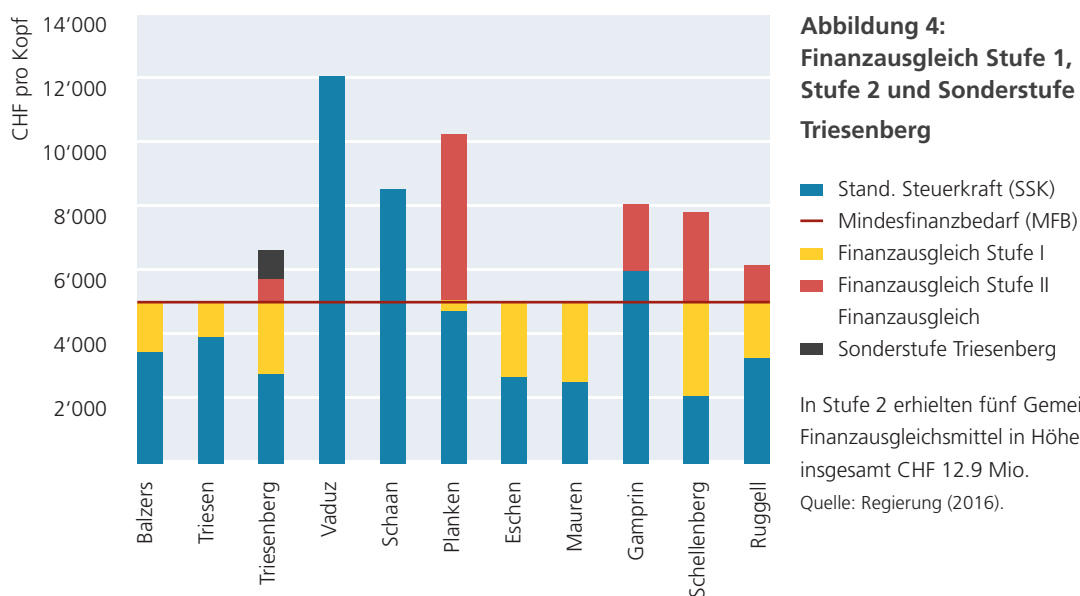
Eine dritte Komponente berücksichtigt die Sonderlasten der Gemeinde Triesenberg für das Naherholungsgebiet Steg-Malbun. Die «Last» wird darin gesehen, dass die Gemeinde im übergeordneten Interesse die Infrastruktur für ein grosses Naherholungsgebiet zur Verfügung stellen und betreiben muss, aus dem sie kaum Steuererträge generiert. Dies, weil nur wenige Personen ihren ständigen Wohnsitz dort haben und auch – aus steuerlicher Sicht – keine relevanten Unternehmen in Steg-Malbun angesiedelt sind. Dabei wird die gleiche Systematik angewendet wie für die

Rechenbeispiel Gemeinde Balzers

a	EinwohnerInnen	4'589
b	Mindestfinanzbedarf (MFB) in CHF pro Kopf	5'097
c	Stand. Steuerkraft (SSK) in CHF pro Kopf	3'484
d	Differenz (b – c) in CHF pro Kopf	1'613
e	Mittel aus Stufe 1 in Mio. CHF (a x d)	7.4

Rechenbeispiel Gemeinde Gamprin

a	EinwohnerInnen (EW)	1'657
b	EW-Grenze	3'300
c	Differenz zu EW-Grenze (b – a)	1'643
d	EW-Zuschlagssatz in CHF	1.26
e	Mittel aus Stufe 2 in CHF pro Kopf (c x d)	2'070
f	Mittel aus Stufe 2 in Mio. CHF (a x e)	3.4



Stufe 2, gerechnet mit einer (theoretischen) Einwohnerzahl von 1'200². 2015 flossen aus dieser Komponente CHF 2.5 Mio. oder CHF 959 pro Kopf an Triesenberg.

Nach der durch die zwei Finanzausgleichstufen vorgenommenen Verteilung reduziert sich die Differenz zwischen der höchsten und der tiefsten (standardisierten) Steuerkraft von 5.6 auf einen Faktor von 2.4.

² Seit der Festlegung dieser Zahl ist die Anzahl der Wohneinheiten im Feriengebiet Steg-Malbun deutlich angestiegen.

3 Aufgaben, Ausgaben und Finanzierung der Gemeinden

3.1 Grundsätzliches zu den Gemeindeaufgaben

3.2 Wofür die Gemeinden ihr Geld ausgeben

3.2.1 Besonderheiten und Grundlagen

3.2.2 Vom Aufwand zu den Netto-Gesamtausgaben

3.3 Die Finanzierungsseite

3.4 Finanzielle Situation der Gemeinden

3.4.1 Bilanzstruktur und Netto-Finanzvermögen

3.4.2 Die Entwicklung 2010–2014

3.5 Zusammenspiel von Verantwortung und Finanzierung

3.5.1 Aufgabenbereiche mit Mischfinanzierung

3.5.2 Entflechtung empfohlen – ein Finanzierungsvorschlag



Es liegt in erster Linie im Interesse der Steuerzahler, dass die öffentliche Hand ihre Aufgaben effizient und wirtschaftlich wahrnimmt und sich dabei auf das Sinnvolle und Notwendige beschränkt. Diese Zielsetzung wird dann unterstützt, wenn eine hohe Übereinstimmung zwischen Aufgabenverantwortung einerseits und Aufgabenfinanzierung andererseits gegeben ist. Inwiefern diese Übereinstimmung vorhanden ist und wie die Gemeinden finanziell aufgestellt sind, beleuchten wir in diesem Kapitel.

3.1 Grundsätzliches zu den Gemeindeaufgaben

Die Liechtensteinische Verfassung (LV) äussert sich zu den Gemeindeaufgaben nicht im Detail, sondern legt den Grundsatz fest, dass «...Organisation und Aufgaben der Gemeinden im eigenen und übertragenen Wirkungskreise ...» in den Gesetzen zu bestimmen sind. Themen wie die freie Wahl von Gemeindeorganen, die Verwaltung des Gemeindevermögens, die Pflege des Armenwesens sowie Fragen des Gemeindebürgerrechts sind in den Grundzügen in den Gemeindegesetzen festzulegen (Art. 110 LV).

Gemeindeaufgaben und Organisation der Gemeinden wiederum sind vor allem im Gemeindegesetz (GemG) geregelt. Dort wird den Gemeinden eine hohe Autonomie in der Art und Weise der Aufgabenerfüllung eingeräumt (Art. 4 GemG). Relevant ist in diesem Zusammenhang die Unterscheidung zwischen dem «eigenen» und dem «übertragenen» Wirkungskreis. Im übertragenen Wirkungskreis werden den Gemeinden per Gesetz Aufgaben zugeteilt, was auch Fragen der Organisation tangiert (Art. 13 GemG). Im eigenen Wirkungskreis hingegen sind die Gemeinden im Rahmen bestehender gesetzlicher Bestimmungen (zum Beispiel Steuergesetz, Schulgesetz) frei in der Wahl der Organisation der Aufgabenerfüllung (Art. 12 GemG)³.

3.2 Wofür die Gemeinden ihr Geld ausgeben

3.2.1 Besonderheiten und Grundlagen

Rechnungslegung ist nicht gleich Rechnungslegung. Es greift zu kurz, die Aufwandseite der Erfolgsrechnung und die Investitionsausgaben der Gemeinden zu addieren und die Summe als Gesamtausgaben zu deklarieren. Es sind verschiedene Besonderheiten sowohl bei der Darstellung der Zahlen als auch bei deren Interpretation zu berücksichtigen. Zu den Wichtigsten gehören:

3 Dazu gehören u.a. die Organisation der Gemeinde, die Verwaltung des Gemeindevermögens, die Errichtung öffentlicher Bauten/Anlagen, die Errichtung und Erhaltung von Kindergärten/Primarschulen, die Wasserversorgung sowie die Abwasser-/Abfallentsorgung.

- **Rechnungslegungspraxis:** Die Gemeinden bemühen sich zwar um eine einheitliche Praxis für die Darstellung identischer Sachverhalte in den Finanzberichten. Dennoch sind in einzelnen relevanten Bereichen Unterschiede vorhanden.

Beispiel: Die Aufwendungen für einen Gemeindesaal werden von der einen Gemeinde im Kapitel «Allgemeine Verwaltung», von der anderen unter dem Kapitel «Kultur und Freizeit» abgerechnet.

- **Bürgergenossenschaften⁴:** In fünf Gemeinden bestehen Bürgergenossenschaften, denen Vermögensbestandteile (in der Regel Grundstücke) oder auch ganze Aufgabenbereiche übertragen wurden. Einzelne Gemeinden leisten den Genossenschaften zudem jährliche Zinszahlungen in zum Teil beträchtlicher Höhe.

Beispiel: Einer Bürgergenossenschaft wurden sämtliche Waldparzellen der Gemeinde übertragen. Das Forstpersonal ist bei der Bürgergenossenschaft angestellt und die Löhne fliessen nicht in die Gemeinderrechnung mit ein. In einer Gemeinde ohne Bürgergenossenschaft sind die entsprechenden Aufwendungen hingegen darin berücksichtigt.

- **Partnerschaften:** Wenn Gemeinden gemeinsam Aufgaben wahrnehmen, ist meist eine Gemeinde «im lead» und verrechnet die entsprechenden Aufwendungen an die Partnergemeinde(n) weiter.

Beispiel: Drei Gemeinden betreiben eine Waldgemeinschaft. Die «Lead-Gemeinde» stellt das Personal. Der Aufwand für Arbeiten in einer Parzelle der anderen Gemeinden wird an diese weiterverrechnet. Die «Lead-Gemeinde» erzielt so Erträge, die für einen Vergleich in die Netto-Betrachtung einfliessen müssen.

- **Vermögensverwaltung:** Wenn eine Gemeinde über hohe Mittel verfügt und diese am Finanzmarkt anlegt, entstehen nicht nur Erträge, sondern auch Aufwendungen, zum Beispiel in Form von realisierten oder nicht realisierten Verlusten. Im direkten Vergleich zwischen den Gemeinden ist dieser Umstand zu berücksichtigen.
- **Investitionsbeiträge von Dritten:** Investitionen können im Einzelfall von Dritten mitfinanziert werden, zum Beispiel durch Landessubventionen. Auch hier ist eine Netto-Betrachtung sinnvoll.
- **Sondereffekte:** Wenn in einzelnen Jahren Sonder- oder Einmaleffekte auf der Aufwand- oder der Ertragsseite auftauchen, so sind diese für Vergleichszwecke zu bereinigen, wenn es sich um sehr hohe Beträge handelt.

4 Die Gemeinden konnten selbständig bestimmen, ob sie eine Bürgergenossenschaft bilden oder nicht und welche Vermögensteile in diese übergangen. Bürgergenossenschaften bestehen in den Gemeinden Balzers, Eschen, Mauren, Triesen und Vaduz.

Datengrundlage

Um hohe Aufwendungen für grosse Gemeindeprojekte in einzelnen Jahren zu glätten, werden in den nachfolgenden Kapiteln die Durchschnittswerte der Rechnungsjahre 2010 bis 2014 verwendet. Des Weiteren werden die ausserordentlichen Aufwendungen für die Ausfinanzierung der Pensionsversicherung für das Staatspersonal (PVS) und die Erträge aus den Steueramnestien in diesem Zeitraum nicht berücksichtigt. Bei der Betrachtung der Gesamtausgaben sind die Abschreibungen auf das Verwaltungsvermögen ausgeklammert⁵.

Formale Gliederung der Gemeinderechnungen

Die Gemeinderechnungen sind in die folgenden Aufgabenbereiche gegliedert, in welchen die dargestellten 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, Sozialhilfeasgaben, Kindertagesstätten, Jugendarbeit, Sozialer Wohnungsbau, Alterswohnungen

⁵ Da in den Gesamtausgaben der Gemeinden auch die Investitionen enthalten sind, würde die Berücksichtigung der Abschreibungen zu einer teilweisen Doppelzählung führen.

- 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

Die Rechnungslegung der öffentlichen Gemeindehaushalte setzt mit der «Investitionsrechnung» zusätzlich zur Erfolgsrechnung eine Darstellungsart ein, die private Unternehmen nicht kennen⁶. Investitionen werden auf diese Weise transparent ausgewiesen, was unter anderem für die Wahrnehmung der Volksrechte (zum Beispiel das Finanzreferendum) relevant ist.

3.2.2 Vom Aufwand zu den Netto-Gesamtausgaben

Gemeinden sind Unternehmen mit einem speziellen Aufgabenportefeuille und einer speziellen Ertragsstruktur. Sie besitzen neben der Infrastruktur für die Verwaltung auch Strassen, Leitungssysteme (Wasser, Abwasser), Friedhöfe, Kirchen, Säle und Schwimmbäder, die entsprechende Betriebskosten und Erneuerungsinvestitionen auslösen. Schliesslich leisten die Gemeinden sogenannte Transferzahlungen an Private oder an andere Gemeinwesen wie zum Beispiel Subventionen für Solaranlagen. Die durchschnittlichen Aufwendungen aller Gemeinden betragen von 2010 bis 2014 CHF 179 Mio. pro Jahr.

Durch Gebühren, Vermögenserträge oder andere Erträge werden die Gemeindehaushalte andererseits entlastet, im genannten Zeitraum um jährlich CHF 64 Mio.

Doch der Fokus auf die Erfolgsrechnung allein ergibt für eine Analyse der finanziellen Belastung der Gemeinden noch kein abschliessendes Bild.

⁶ In der Privatwirtschaft werden Investitionen direkt in der Bilanz aktiviert. Die öffentliche Rechnungslegung weist die einzelnen Investitionen gesondert als «investive Ausgaben» aus.

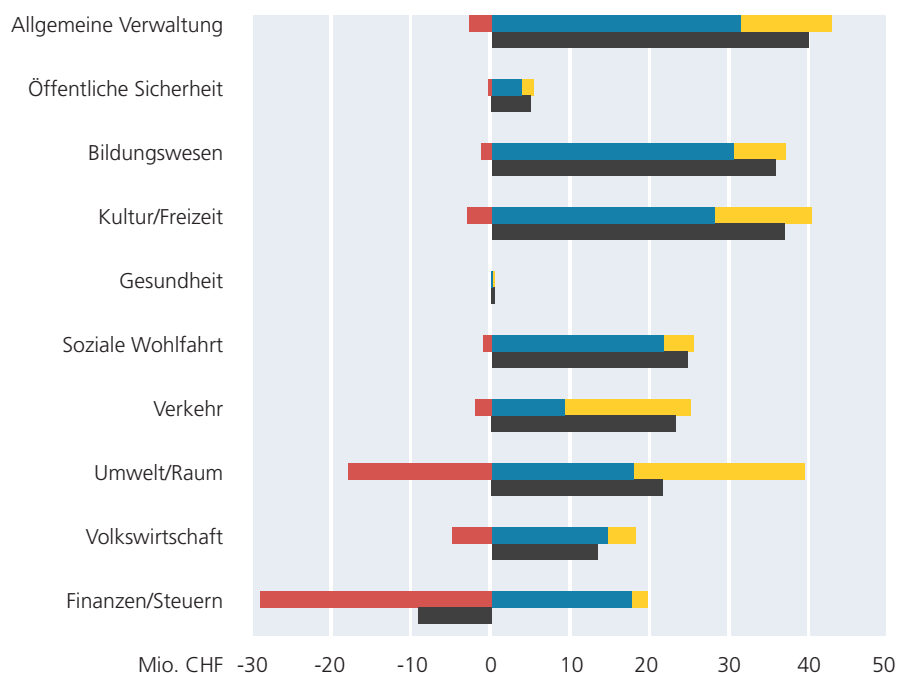


Abbildung 5:
Durchschnittliche Aufwände,
Erträge und Nettoinvestitionen
der Gemeinden der Jahre
2010–2014

■ Ertrag
■ Aufwand
■ Nettoinvestitionen
■ Netto-Gesamtausgaben

Die Hauptbelastungen der Gemeinden liegen in den Bereichen der Allgemeinen Verwaltung, des Bildungswesens sowie der Kultur und Freizeit.
Quelle: Stabsstelle Finanzen (2015).

Einen erheblichen Teil der Gemeindeausgaben stellen Investitionen dar. 2010 bis 2014 investierten die Gemeinden netto (nach Abzug der Investitionsanteile von Dritten) durchschnittlich CHF 80 Mio. pro Jahr.

Sechs Aufgabenbereiche beanspruchen also einen Anteil von jeweils zwischen 11% und 21% der Netto-Gesamtausgaben:

Aufgabenbereich	Mio. CHF	Anteil %	Anteil % kum.
Allgemeine Verwaltung	40.7	21	21
Öffentliche Sicherheit	37.5	19	40
Bildungswesen	36.3	19	59
Kultur/Freizeit	25.2	13	72
Gesundheit	23.8	12	84
Soziale Wohlfahrt	22.0	11	95
Verkehr	13.7	7	102
Umwelt/Raum	5.0	3	105
Volkswirtschaft	0.4	0	105
Finanzen/Steuern	-9.4	-5	100
Total	195.4		

Tabelle 1:
Durchschnittliche Netto-Gesamtausgaben der Gemeinden in den Jahren 2010–2014 pro Aufgabenbereich

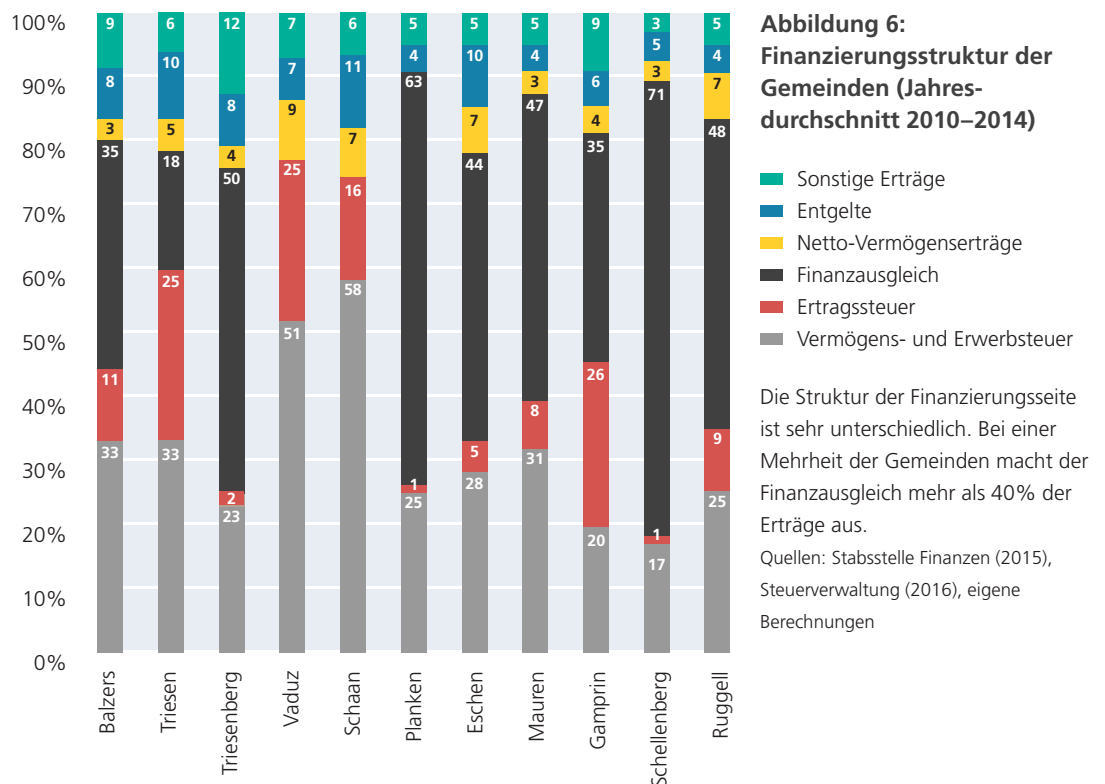
Knapp 60% der Netto-Gesamtausgaben fallen in drei Aufgabenbereichen an.

Quelle: Stabsstelle Finanzen (2015).

3.3 Die Finanzierungsseite

Obwohl von der öffentlichen Hand auch Produkte und Dienstleistungen erstellt werden, sind die direkten Erträge aus deren Verkauf gering. Je nach Ressourcenstärke finanziert sich eine Gemeinde also hauptsächlich entweder über Steuererträge oder über den Finanzausgleich.

Aus Vergleichbarkeitsgründen wird für die folgenden Berechnungen einen einheitlichen Gemeindesteuerzuschlag von 200% zur Vermögens- und Erwerbssteuer verwendet.



Die Unterschiede in der Finanzierungsstruktur sind markant. Während die Gemeinden Vaduz und Schaan rund drei Viertel der Einnahmenseite aus Steuern generieren können, liegt der Anteil in Schellenberg bei nur gerade 17%. Entsprechend hoch ist umgekehrt der Anteil, den die Finanzausgleichskomponente in Schellenberg beisteuert.

Die hohen Finanzausgleichsanteile auf der Ertragsseite stellen einen wesentlichen Unterschied zur Situation in der Schweiz dar. Bei sechs von elf Gemeinden in Liechtenstein liegt der Finanzausgleich höher als die (standardisierten) Steuererträge. Rühli (2013) zeigt auf, dass der Kanton mit dem höchsten Anteil solcher Gemeinden (Schwyz) einen Wert von 30% erreicht. Der Mittelwert in der Schweiz liegt bei rund 5%. Hier wird deutlich, dass der Finanzausgleich in Liechtenstein bis anhin eine andere Zielsetzung verfolgt, als dies in der Schweiz der Fall ist (siehe Kapitel 6.2).

3.4 Finanzielle Situation der Gemeinden

Im Folgenden werden die Bilanzstruktur und die finanzielle Entwicklung der Gemeindehaushalte in den letzten Jahren beleuchtet. Ab 2017 gelten präzisere gesetzliche Vorgaben zur Finanzberichterstattung der Gemeinden, vor allem was die Bewertung der Bilanzpositionen betrifft. Dies wird im Übergang vom alten zum neuen Regime tendenziell in den meisten Gemeindebilanzen zu einer Erhöhung der Bilanzsumme führen, weil vor allem Positionen auf der Aktivseite nach geltendem Recht aus Sicht moderner Rechnungslegungsgrundsätze in der Regel zu tief bewertet sind (Regierung, 2014, S. 117). Auch werden heute nicht einheitlich gehandhabte Praktiken, wie zum Beispiel die Unterscheidung zwischen Aufwand und Investition, klar geregelt. Die Analyse stellt auf den Zeitpunkt 31.12.2014 ab.

3.4.1 Bilanzstruktur und Netto-Finanzvermögen

Die Aktivseite der Gemeinderechnungen wird in Finanz- und Verwaltungsvermögen⁷ unterteilt, die Passivseite in Fremd- und Eigenkapital.

Im Durchschnitt aller Gemeinden belief sich der Anteil des Finanzvermögens auf 77% der Bilanzsumme. Ohne den «Ausreisser» Vaduz mit einem Anteil von 90% betrug der Mittelwert noch 69%. Den höchsten Anteil an bilanziertem Verwaltungsvermögen zeigte die Gemeinde Triesenberg (43%) bei einem Durchschnittswert von 23%.

7 Finanzvermögen: Aktiven, die ohne Beeinträchtigung einer bestimmten öffentlich-rechtlichen Verpflichtung verwertet werden können (zum Beispiel Flüssige Mittel, Finanzanlagen, Debitoren, nicht für öffentliche Zwecke genutzte Liegenschaften); Art. 20 Abs. 3 GFHG.

Verwaltungsvermögen: Aktiven, die der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben dienen oder dauernd an einen öffentlich-rechtlichen Zweck gebunden sind (zum Beispiel Hoch- und Tiefbauten, Maschinen, Fahrzeuge.); Art. 20 Abs. 4 GFHG.

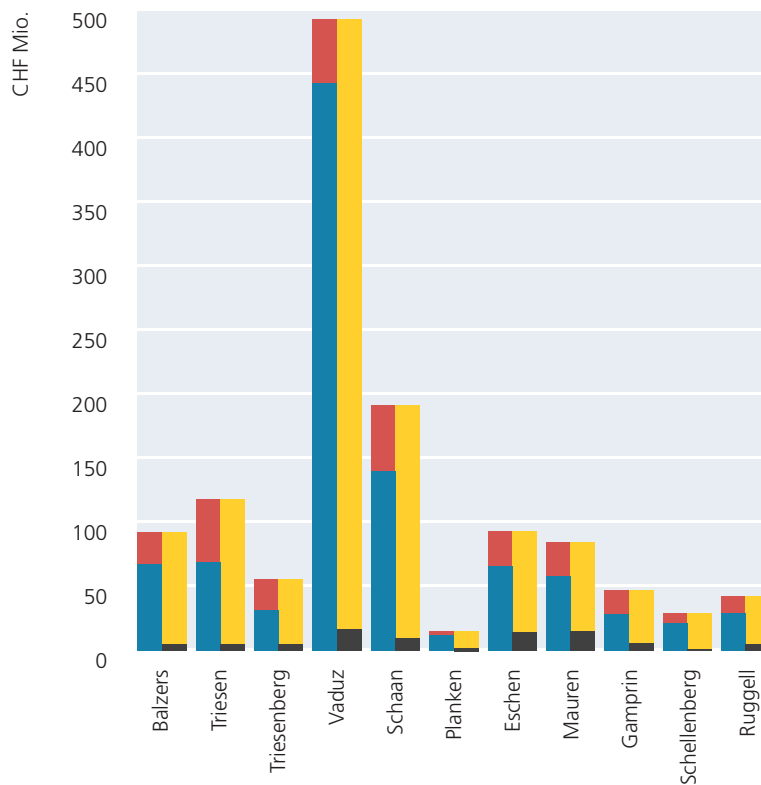


Abbildung 7:
Bilanzstruktur der
Gemeinden
per 31.12. 2014

- Eigenkapital
- Fremdkapital
- Verwaltungsvermögen
- Finanzvermögen

Der durchschnittliche Eigenkapitalisierungsgrad liegt bei 92% bei einer Streuung zwischen 96% (Schellenberg) und 80% (Mauren).
Quelle: Stabsstelle Finanzen (2015).

Anhand welcher Kriterien kann nun die finanzielle Situation einer Gemeinde beurteilt werden? Dies drückt sich nicht allein durch die Höhe des vorhandenen Finanzvermögens aus. Der bilanzierte Wert der sichtbaren Infrastruktur (zum Beispiel Hochbauten, Strassen, Sport- und Freizeitanlagen) und nicht sichtbaren (zum Beispiel Werkleitungen für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung) gibt darüber kaum Auskunft. Aufgrund der bisherigen Bewertungspraxis scheint der gerade eingeweihte und der dringend sanierungsbedürftige Strassenabschnitt in gleicher Höhe in der Bilanz auf, nämlich mit 0 Franken.

Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, einen adäquaten Wert der Gemeindeinfrastrukturen in Liechtenstein zu erheben. Mangels vergleichbarer Daten wird auf deren Einbezug in diese Beurteilung verzichtet.

Besser greifbar sind die Werte des Finanzvermögens und des Fremdkapitals. Gewisse Abstriche müssen auch hier gemacht werden, vor allem bei

den Bilanzwerten der im Finanzvermögen bilanzierten Liegenschaften. Je nachdem, wann ein Grundstück in das Eigentum der Gemeinde gelangt ist, kann es einen Bilanzwert von CHF 1 Mio. (in den letzten Jahren erworben) oder CHF 10'000 (zum Beispiel vor 50 Jahren erworben) aufweisen.

Des Weiteren muss in der Beurteilung berücksichtigt werden, dass die Gemeinden durch einen Abbau des Finanzvermögens auch Investitionen tätigen. Wenn eine Gemeinde in den letzten Jahren erhebliche Infrastrukturinvestitionen vorgenommen hat, drückt sich dies in der Bilanz durch eine Verschiebung vom Finanz- zum Verwaltungsvermögen aus. Dementsprechend gibt die Grösse nur Auskunft darüber, welche Mittel für zukünftige Ausgaben der Gemeinden zur Verfügung stehen.

Und noch eine Einschränkung ist anzubringen: In Gemeinden, in denen Bürgergenossenschaften errichtet und diesen Vermögenswerte übertragen wurden, scheinen diese in der Gemeindebilanz nicht mehr auf, obwohl sie den Einwohnerinnen und Einwohnern – respektive zumindest einem Teil davon – nach wie vor zur Verfügung stehen.

Aus der Differenz zwischen Finanzvermögen und Fremdkapital ergibt sich das Netto-Finanzvermögen. Es ist ein Mass für die finanzielle Handlungsfähigkeit der Gemeinden, obwohl auch hier differenziert werden muss, ob es sich bei den entsprechenden Aktiven um kurzfristig verfügbare oder zum Beispiel in Grundstücken gebundene Mittel handelt. Wohl können Letztere «versilbert» werden, aber in der Regel erwerben die Gemeinden Grund und Boden aus strategischen, raumplanerischen Überlegungen oder zu Tauschzwecken und nicht als Spekulationsobjekte.

Die Liechtensteiner Gemeinden verfügten per Ende 2014 über ein bilanziertes Netto-Finanzvermögen von CHF 898 Mio. Auch ohne das in Immobilien und Grundstücken gebundene Vermögen verbleibt noch immer ein Gesamtvolumen von CHF 577 Mio. oder CHF 15'455 pro Kopf. Als reichste Gemeinde darf sich der Hauptort Vaduz bezeichnen (CHF 78'066 pro Kopf), das geringste bilanzierte Pro-Kopf-Vermögen weist Triesenberg auf (CHF 10'356). Damit liegt zwischen dem Höchst- und dem Tiefstwert ein Faktor von 7.5. Allerdings stellt Vaduz in Bezug auf verfügbares Vermögen einen «Ausreisser» dar. Der Abstand zur zweitreichsten Pro-Kopf-Gemeinde Planken (CHF 29'887 pro Kopf) ist beträchtlich.

	Netto-Finanzvermögen				in % Netto-Gesamtausgaben
	Total		ohne Liegenschaften		
	Mio. CHF	CHF pro Kopf	Mio. CHF	CHF pro Kopf	
Balzers	62	13'461	37	7'965	280
Triesen	64	12'867	46	9'103	286
Triesenberg	27	10'356	10	3'831	145
Vaduz	423	78'066	320	58'939	1'387
Schaan	132	22'072	91	15'271	465
Planken	13	29'887	6	15'102	352
Eschen	52	12'004	31	7'241	243
Mauren	44	10'434	11	2'510	247
Gamprin	28	17'129	6	3'898	260
Schellenberg	24	22'882	12	11'719	326
Ruggell	29	13'553	8	3'664	232
alle Gemeinden	898	24'024	577	15'455	465

Tabelle 2:
Bilanziertes Netto-Finanzvermögen der Gemeinden per 31. 12. 2014

Jeder Einwohner und jede Einwohnerin verfügte Ende 2014 im Durchschnitt über CHF 24'000 Gemeindevermögen. Allerdings ist die Spannweite zwischen den Gemeinden erheblich.

Quellen: Stabsstelle Finanzen (2015), eigene Berechnungen.

Im Vergleich dazu ein Blick über den Rhein: Gemäss Finanzstatistik der Schweiz 2013 (BFS, 2015, S. 65) zeigten die schweizerischen Gemein-derechnungen per 31.12.2013 ein kumuliertes Finanzvermögen von CHF 46 Mia. und wiesen Fremdkapitalien in Höhe von CHF 67 Mia. aus. Das Netto-Finanzvermögen als Differenz der beiden Grössen war somit negativ (CHF -21 Mia.) und betrug pro Kopf der Bevölkerung CHF -2'564.

Verglichen mit den durchschnittlichen Netto-Gesamtausgaben von 2010 bis 2014 könnten die Gemeinden als Gemeinschaft viereinhalb Jahre von den Reserven zehren, ohne auf Steuern oder Finanzausgleichsmittel angewiesen zu sein. Aber auch in dieser Betrachtung werden die grossen Unterschiede deutlich. Vaduz mit knapp 14, Schaan mit 4.6 Jahresreserven führen die Rangliste an, am anderen Ende liegen Eschen mit 2.4 und Triesenberg mit noch 1.5 Jahresbudgets in Reserve.

3.4.2 Die Entwicklung 2010–2014

Die im Vorkapitel dargestellte Finanzlage der Gemeinden hat ihren Ursprung freilich in der Vergangenheit. Nachstehend wird aufgezeigt, wie die Gemeinden in den letzten Jahren gewirtschaftet haben. Auch dabei gilt es, einzelne Aspekte besonders zu beachten:

- Die Erfolgsrechnung eines Unternehmens zeigt, wie (finanziell) erfolgreich in einer bestimmten Periode gearbeitet wurde. Das gilt auch für öffentliche Haushalte. Von Unternehmen wird ein Gewinn angestrebt, von öffentlichen Haushalten zumindest eine schwarze Null. Werden regelmässig hohe Investitionen getätigt, wie das bei den Gemeinden der Fall ist, übt die Abschreibungspraxis einen relevanten Einfluss auf das Resultat aus. Die Abschreibungen in den Gemeinderechnungen sind bis anhin sehr hoch. Das heisst, Investitionen werden sehr rasch abgeschrieben, Tiefbauinvestitionen gar zu 100%⁸. Der Nutzungsdauer von Investitionsgütern wird bis anhin also wenig Rechnung getragen. Wenn unter diesen Umständen die Erfolgsrechnung trotz hoher Abschreibungen positiv abschliesst, zeugt dies umso mehr von einer gesunden (finanziellen) Verfassung.
- Wir betrachten im Nachfolgenden wieder den Fünfjahreszeitraum 2010–2014. Trotzdem können im Einzelfall hohe Investitionen, wenn sie genau in dieser Periode angefallen sind, das Resultat stark beeinflussen.

Alle Gemeinden zusammen haben von 2010 bis 2014 im Durchschnitt pro Jahr Gewinne von CHF 36 Mio. erzielt. Die Spannweite ist auch hier wieder hoch und reicht von CHF 0.3 Mio. in Triesenberg bis CHF 16.8 Mio. in Vaduz. Trotz der Tatsache, dass ein hoher Anteil der Investitionen direkt abgeschrieben wird, konnten alle Gemeinden einen mindestens ausgeglichenen Haushalt ausweisen.

Betrachtet man die Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen, so zeigt sich, dass mit Ausnahme der Gemeinde Triesenberg sämtliche Gemeinden ihre finanzielle Situation ausbauen konnten (Tabelle 3).

⁸ Mit dem am 1.1. 2016 in Kraft gesetzten Gemeinde-Finanzhaushaltsgesetz (GFHG) wird die Abschreibungspraxis wesentlich verändert, indem die Investitionen über eine geschätzte Nutzungsdauer linear abgeschrieben werden.

Gesamtrechnung	Aufwand Ausgaben	Ertrag Einnahmen	Gesamt- resultat
Balzers	-28.0	30.1	2.0
Triesen	-29.7	33.4	3.7
Triesenberg	-25.3	24.2	-1.1
Vaduz	-51.8	69.2	17.4
Schaan	-41.8	46.5	4.7
Planken	-4.1	5.0	0.9
Eschen	-27.4	29.4	1.9
Mauren	-23.3	25.0	1.7
Gamprin	-14.2	16.3	2.1
Schellenberg	-8.3	9.3	1.0
Ruggell	-15.3	17.4	2.0
alle Gemeinden	-269.3	305.7	36.4

Tabelle 3:
Resultat der Gesamtrechnungen der Gemeinden. Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014 (in Mio. CHF)

Mit Ausnahme der Gemeinde Triesenberg konnten die Gemeinden von 2010 bis 2014 ihre finanzielle Situation deutlich ausbauen.

Quellen: Stabsstelle Finanzen (2015), eigene Berechnungen.

3.5 Zusammenspiel von Verantwortung und Finanzierung

Ein hoher Grad an Übereinstimmung zwischen Aufgabenverantwortung und -finanzierung führt zu effizienteren Lösungen als bei Mischfinanzierungen. Rühli (2013) führt dazu aus: «Das Konnexitätsprinzip besagt, dass die Gemeinden im selben Ausmass an der Finanzierung einer Aufgabe beteiligt sein sollen, wie sie für deren Erbringung verantwortlich sind. Erbringen Gemeinden Aufgaben, ohne für die Kosten der Leistungserbringung aufkommen zu müssen, fehlt ihnen der Anreiz, eine Aufgabe möglichst effizient zu erfüllen. Wenn – was seltener vorkommt – vice versa die Aufgabenverantwortung beim Kanton liegt, die Gemeinden sie aber (mit-) finanzieren, senkt dies wiederum den Sparsamkeitsanreiz des Kantons. Die Verletzung des Konnexitätsprinzips ist oft das Resultat von Kompetenzverteilungen zwischen Kanton und Gemeinden, die im Verlauf der Zeit immer komplexer wurden und schon seit Langem auf Entflechtung warten.»

Nachdem eine Vielzahl von Aufgabengebieten in den letzten Jahren in Liechtenstein erfolgreich zwischen Land und Gemeinden entflechtet wurden, besteht heute noch in vier finanziell wesentlichen Bereichen eine Vermischung von Aufgaben und Finanzierung.

3.5.1 Aufgabenbereiche mit Mischfinanzierung

Personalaufwand in Kindergärten und Primarschulen

Personalaufwendungen und die Kosten für die Infrastruktur bilden die wesentlichen Ausgabenbereiche im Kindergarten- und Primarschulbereich. Beide Komponenten werden durch einzelne Systemparameter wie Gehaltssysteme, Lehrpläne, Klassengrössen, Sonderangebote (zum Beispiel besondere schulische oder pädagogisch-therapeutische Massnahmen) beeinflusst. Die Aufgabenteilung zwischen Land und Gemeinden ist im Schulgesetz (SchulG) so ausgestaltet, dass die Gemeinden die notwendige Infrastruktur bereitstellen (Art. 20 und 25 SchulG), während das Land sämtliche übrigen Aufgaben übernimmt, also auch Arbeitgeber der Lehrkräfte ist und Einstellungsentscheide trifft. Die Gemeinden haben ein gewisses Mitsprache- und Informationsrecht beim Stellenplan und bei der Anstellung von Lehrpersonen (Art. 7, 8 und 17 Lehrerdienstgesetz). Damit kommt zum Ausdruck, dass die wirklich bildungsrelevanten Entscheidungen heute auf Landesebene getroffen werden.

Punkto Finanzierung sieht die Sache anders aus. Neben den Kosten für die Infrastruktur übernehmen die Gemeinden 50% der Personalkosten sowie 30% der Kosten für die Sonderschulung und für pädagogisch-therapeutische Massnahmen (Art. 131b und 131a SchulG). 2014 finanzierte das Land in diesem Bereich CHF 23 Mio. und die Gemeinden CHF 18 Mio. (Regierung, 2015).

Ergänzungsleistungen

Bezüger von Alters-, Hinterlassenen- und IV-Renten sowie von Hilflosenentschädigungen haben gemäss dem Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Ergänzungsleistungen (Art. 1 ELG). Diese zielen darauf ab, ein ausreichendes Mindesteinkommen zu sichern und haben damit den Charakter einer wirtschaftlichen Hilfe. Zu den Ergänzungsleistungen zählt auch das Betreuungs- und Pflegegeld für häusliche Betreuung. Sämtliche Regelungen zu Anspruch, Höhe oder Dauer der Leistungen werden auf Landesebene geschaffen. Die Gemeinden haben ein eingeschränktes Vetorecht, indem die Anpassung verschiedener Parameter an die Teuerung nur mit Zustimmung einer Mehrheit der Gemeinden möglich ist (Art. 2bis ELG).

Rechtsetzung und Durchführung liegen also zu 100% beim Land. Die Gemeinden haben aber trotzdem die Hälfte der Aufwendungen für Ergänzungsleistungen sowie für das Betreuungs- und Pflegegeld zu finanzieren. 2014 betrug die Aufwände der beiden Ebenen je CHF 8.8 Mio. (Regierung, 2015).

Alterspflege

Ambulante und stationäre Alterspflege wird zu einem erheblichen Teil durch Land und Gemeinden gemeinsam finanziert. Im stationären Bereich teilen sie sich Beiträge und Restdefizite an die Alters- und Pflegeheime je hälftig (Art. 27 Sozialhilfegesetz). Für die Finanzierung von Hochbauinvestitionen sind Einzelbeschlüsse des Landtags (Art. 1b Subventionsgesetz) respektive der elf Gemeinderäte notwendig, werden aber nach bisheriger Praxis in der Regel auch 50:50 finanziert. Im ambulanten Bereich erbringen in erster Linie Familienhilfevereine Pflegeleistungen und auch hier leisten sowohl das Land als auch die Gemeinden Finanzierungsbeiträge (Sozialhilfegesetz Art. 24 und 27, Gesundheitsgesetz Art. 53). Für beide Bereiche präsentieren sich die Zahlen für 2014 wie folgt: Land CHF 8.5 Mio. und Gemeinden CHF 8.0 Mio. (Regierung, 2015; Familienhilfe Liechtenstein, 2015; Familienhilfe Balzers, 2015).

Eine Besonderheit bei dieser Aufgabenteilung ist, dass die Gemeinde Balzers sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich nicht Teil des Verbundes ist, in dem sich das Land und die übrigen zehn Gemeinden zusammengeschlossen haben. Die Pflegeheime für die zehn Gemeinden werden von der Liechtensteinischen Alters- und Krankenhilfe (LAK) betrieben. Sie ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung des Landes (Gesetz über die Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe, LAKG). Damit bestimmt das Land die wesentlichen organisatorischen Regeln. Die Gemeinden sind im sogenannten Strategierat vertreten. Dieser legt «... die grundsätzliche Strategie der Stiftung einschliesslich der Eckwerte der Finanzplanung ...» fest (Art. 7 LAKG). Ein gewisses Mitspracherecht über die langfristige Ausrichtung ist für die Gemeinden somit vorhanden. Der ambulante Bereich wird in den zehn Gemeinden vom privaten Verein Familienhilfe Liechtenstein auf Basis einer Leistungsvereinbarung mit dem Land und den 10 Gemeinden wahrgenommen.

Wirtschaftliche Hilfe

Wer hilfsbedürftig ist, erhält von der öffentlichen Hand Sozialhilfe, um ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen (Sozialhilfegesetz Art. 1). Der Vollzug erfolgt gänzlich durch die zuständigen Landesstellen, die Regelungen werden ausschliesslich durch das Land bestimmt. Die Gemeinden haben lediglich ein Informationsrecht darüber, welche Personen warum und in welchem Umfang unterstützt werden.

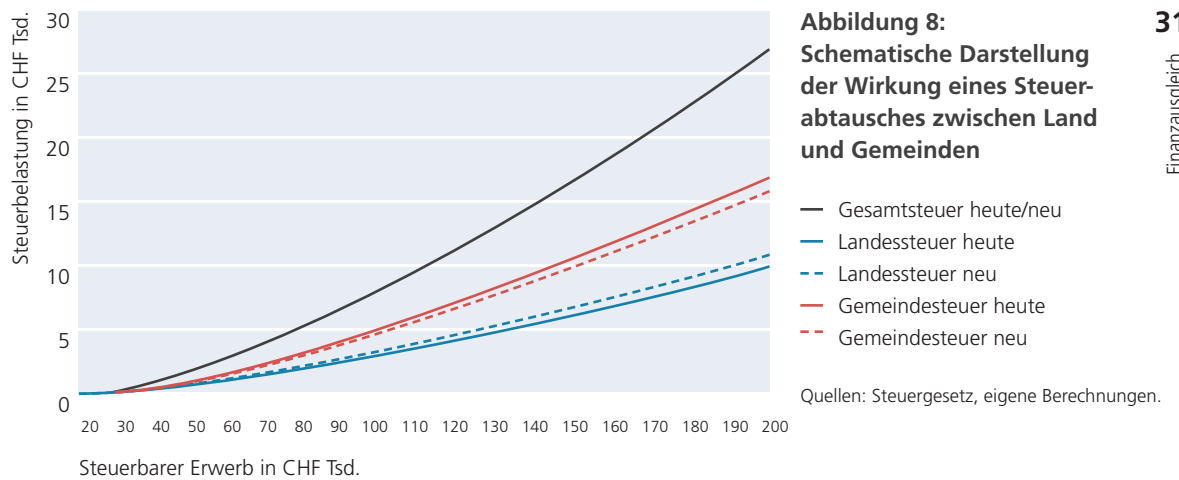
Die Finanzierung erfolgt auch hier je hälftig vom Land und den Gemeinden. 2014 leisteten beide Seiten je CHF 3.8 Mio. (Regierung, 2015).

3.5.2 Entflechtung empfohlen – ein Finanzierungsvorschlag

Diese kurze Darstellung der aktuellen Aufgaben- und Finanzierungsregelungen in den vier beschriebenen Bereichen zeigt auf, dass die Übereinstimmung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung hier nicht gegeben ist. Entweder sollten die Mitbestimmungsregeln so angepasst werden, dass beide Finanzierer gleichwertig auftreten können oder dass Verantwortung und Finanzierung in eine Hand übergehen. Eine Vertiefung dieser politisch zu entscheidenden Frage würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen, aber einige Überlegungen zur Frage der Finanzierung werden trotzdem kurz dargelegt.

Die Entflechtung einer Mischfinanzierung führt dazu, dass der eine Partner finanziell belastet, der andere entlastet wird. Soll die Entflechtung für beide Seiten finanziell neutral ausgestaltet werden, tritt der Idealfall dann ein, wenn sich Be- und Entlastungen annähernd neutralisieren, was aber in den wenigsten Fällen so stattfindet. Deshalb sollte über alternative Ausgleichsmechanismen nachgedacht werden.

Für einen Ausgleich steht nicht nur die Aufwandseite zur Verfügung, er kann auch ertragsseitig ausgestaltet werden. Dazu bietet sich ein Abtausch von Steuererträgen an. Die Vermögens- und Erwerbssteuer der natürlichen Personen besteht aus einer Landessteuer, auf welche die Gemeinden ergänzend einen individuellen Gemeindesteuerzuschlag erheben. Angenommen, bei einer Aufgabenentflechtung kommt es zu einer finanziellen Verschiebung im Umfang von CHF 20 Mio. zu Lasten des Landes und zu Gunsten der Gemeinden. In einem solchen Fall besteht ein Lösungsansatz darin, den gesetzlichen Steuertarif so anzupassen, dass für das Land CHF 20 Mio. mehr an Steuern resultieren und die Gemeinden gleichzeitig



die Gemeindesteuerzuschläge im erforderlichen Mass reduzieren. So bleibt die Verschiebung für den Steuerzahler neutral.

Diese Methodik wurde in den vergangenen Jahren von verschiedenen Schweizer Kantonen angewendet. Sie ist dort umso einfacher umzusetzen, wenn sowohl die kantonalen als auch die kommunalen Steuerfüsse die gleiche Basis verwenden. So kann der eine Steuerfuss um x Prozentpunkte erhöht, der andere im gleichen Umfang gesenkt werden, ohne dass an der Tarifstruktur Änderungen vorgenommen werden müssen. In Liechtenstein ist die Ausgangslage etwas komplizierter, weil die Gemeindesteuerzuschläge direkt auf die Landessteuer und nicht auf den steuerbaren Erwerb abstellen.

Dennoch: Besteht ein politischer Konsens über die Entflechtungsrichtung, dann ist mit der dargestellten Methodik eine Verstärkung des Konnexitätsprinzips (siehe Kapitel 3.5) zu erreichen.

A decorative graphic consisting of a series of light-colored circles connected by thin lines, forming a wavy, vertical path that runs down the right side of the page. The circles are arranged in a way that suggests a chain or a sequence of steps.

4 Exkurs: Steuerwettbewerb

- 4.1 Gesetzliche Schranken des Steuerwettbewerbs
- 4.2 Unterschiede in der steuerlichen Belastung
- 4.3 Findet Steuerwettbewerb unter den Gemeinden statt?
- 4.4 Gute Gründe für steuerliche Gemeindeautonomie

Wie der Staat strebt auch jede Gemeinde eine möglichst hohe Lebensqualität für ihre EinwohnerInnen an. Neben Faktoren wie Wohnqualität, kulturellem Angebot, Freizeitmöglichkeiten, Verkehrsanbindung, Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder Angebote für das Wohnen im Alter kann die steuerliche Belastung ebenfalls einen Einfluss auf die Wahl des Wohnorts haben.

Welche Möglichkeiten stehen den Gemeinden in der Steuerpolitik zur Verfügung, um sich zu differenzieren? Werden diese Möglichkeiten auch genutzt und ergeben sich daraus erkennbare Wirkungen?

4.1 Gesetzliche Schranken des Steuerwettbewerbs

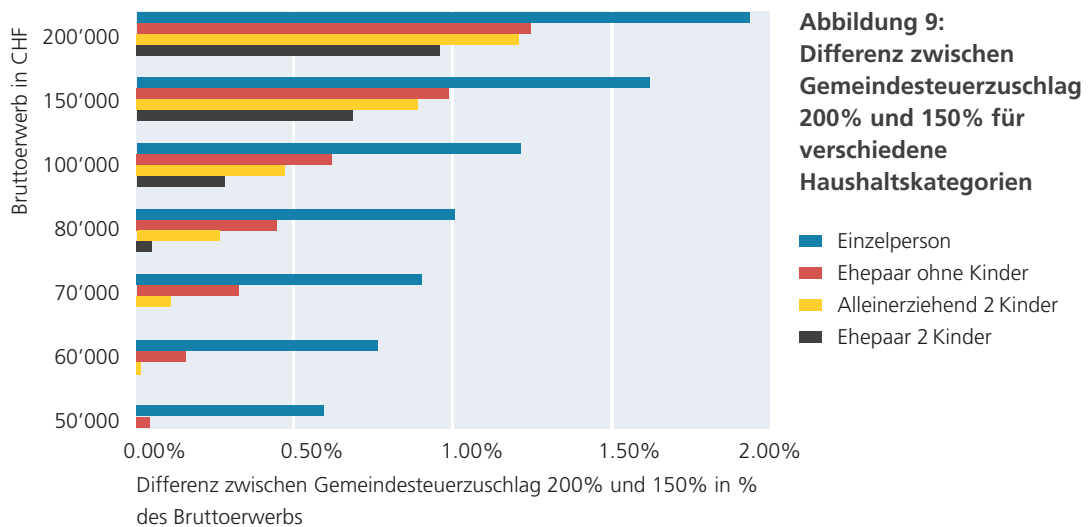
Das Steuergesetz (SteG) gestattet den Gemeinden zu, bei der Besteuerung von natürlichen Personen zur Vermögens- und Erwerbssteuer des Landes einen Gemeindesteuerzuschlag zwischen 150% und 250% zu erheben (Art. 75 SteG). Dies stellt den abschliessenden Spielraum der Gemeinden in puncto Steuerhoheit dar. Mit der gesetzlich definierten Ober- und Untergrenze wird die Steuerautonomie der Gemeinden eingeschränkt.

Auf die Besteuerung von juristischen Personen können die Gemeinden keinen Einfluss nehmen. Demzufolge kann sich eine Gemeinde in Bezug auf die steuerliche Belastung nur durch den Gemeindesteuerzuschlag für natürliche Personen von anderen unterscheiden.

4.2 Unterschiede in der steuerlichen Belastung

Von der Möglichkeit differenzierter Zuschläge machen die Gemeinden auch Gebrauch. Für das Steuerjahr 2014 lagen sie in sieben Gemeinden auf dem Tiefststanz von 150%, in Balzers bei 170%, in Mauren bei 180%. Eschen und Ruggell wandten einen Zuschlag von 200% an (Regierung, 2015). Damit unterschiedliche Zuschläge auch zu einem relevanten Kriterium für den Wohnsitzentscheid werden, müssen diese im Endeffekt allerdings auch zu einem relevanten Unterschied in der steuerlichen Belastung führen.

Mit der Steuerstatistik 2014 (AS, 2015) wurden Modellrechnungen für die Vermögens- und Erwerbssteuerbelastung natürlicher Personen für verschiedene Haushaltskategorien angestellt. Anhand dieser Berechnungen kann



Bei einem Bruttoerwerb von CHF 200'000 beträgt der Steuerunterschied zwischen einem Zuschlag von 200% und einem solchen von 150% für eine Einzelperson knapp

CHF 4'000 oder 1.9% des Bruttoerwerbs. Bei tiefen Einkommen kommt der Unterschied nur noch wenig bis gar nicht zum Tragen.
Quellen: AS 2015b, eigene Berechnungen.

die Differenz zwischen dem aktuell angewendeten höchsten Zuschlag von 200% und dem tiefsten Satz von 150% für verschiedene Kategorien von Steuerpflichtigen aufgezeigt werden.

4.3 Findet Steuerwettbewerb unter den Gemeinden statt?

Es wäre also zu erwarten, dass vor allem Personen mit hohem Einkommen ihren Wohnsitzentscheid unter anderem auch darauf abstützen, wie hoch die steuerliche Belastung in einer Gemeinde ist.

Eine Analyse der Entwicklung der Bevölkerungszahlen der Gemeinden und deren Migration führt allerdings zur Hypothese, dass bei den durch unterschiedliche Gemeindesteuerzuschläge bedingten steuerlichen Differenzen die Steuerbelastung kein relevantes Kriterium für die Wohnsitznahme ist. Diese Hypothese wird durch die nachfolgende Abbildung gestützt: Abgebildet werden der Binnenwanderungssaldo, die Anzahl der zugezogenen Personen sowie die Höhe der durchschnittlichen Gemeindesteuerzuschläge pro Gemeinde für den Zeitraum 2008–2014.

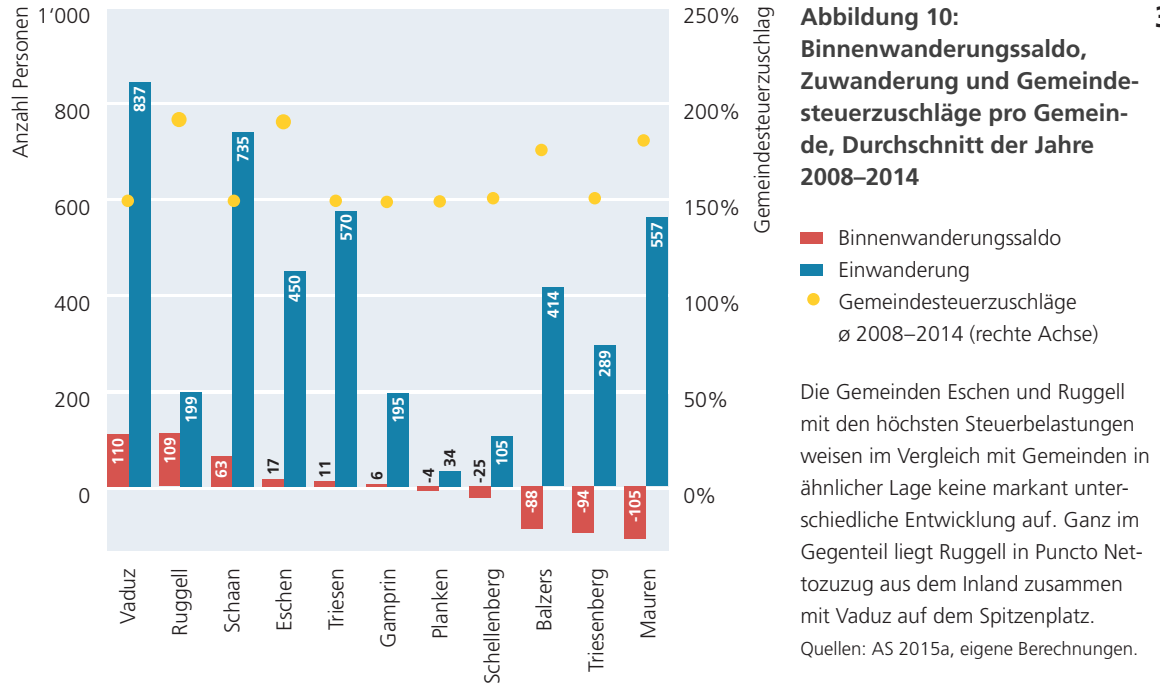


Abbildung 10: Binnenwanderungssaldo, Zuwanderung und Gemeindesteuerzuschläge pro Gemeinde, Durchschnitt der Jahre 2008–2014

Die Gemeinden Eschen und Ruggell mit den höchsten Steuerbelastungen weisen im Vergleich mit Gemeinden in ähnlicher Lage keine markant unterschiedliche Entwicklung auf. Ganz im Gegenteil liegt Ruggell in Puncto Netozuzug aus dem Inland zusammen mit Vaduz auf dem Spitzenplatz.
Quellen: AS 2015a, eigene Berechnungen.

Die reine Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung erlaubt noch keinen Rückschluss auf eine mögliche Verschiebung von relevantem Steuersubstrat. So könnten sehr einkommens- oder vermögensstarke Personen dennoch ihren Wohnsitz in steuerlich günstigere Gemeinden verlegt haben, ohne dass dies in den oben aufgezeigten Zahlen ersichtlich wird.

In einem weiteren Schritt wird deshalb die Entwicklung der Erträge der Gemeinden aus der Vermögens- und Erwerbssteuer von 2008 bis 2014 (standardisierte Gemeindesteuerzuschläge 200%, ohne Erträge aus Selbstanzeigen 2011–2014) betrachtet:

Veränderung Vermögens- und Erwerbssteuer 2008–2014						
	Total Steuer		Steuer pro Veranlagung		Anteil am Steuertotal aller Gemeinden	
	in %	Rang	in %	Rang	in %	Rang
Balzers	+27	5	+16	5	+3	5
Triesen	+21	7	+9	9	-1	7
Triesenberg	+16	10	+10	8	-6	10
Vaduz	+59	1	+51	1	+29	1
Schaan	-7	11	-13	11	-25	11
Planken	+19	8	+11	6	-4	8
Eschen	+38	2	+24	3	+12	2
Mauren	+18	9	+2	10	-4	9
Gamprin	+33	4	+20	4	+8	4
Schellenberg	+36	3	+24	2	+10	3
Ruggell	+22	6	+11	7	-1	6
Total	+23		+13			

Tabelle 4:
Veränderungen bei der
Vermögens- und Erwerbs-
steuer 2008–2014 pro
Gemeinde

Quellen: Regierung (2009), Regierung (2015), Steuerverwaltung (2016), eigene Berechnungen.

Die Gemeinden Eschen und Ruggell mit den höchsten Zuschlägen verzeichnen von 2008 bis 2014 die zweit- respektive sechststärkste Wachstumsrate bei den Steuererträgen. Ein vergleichbares Bild ergibt sich in Bezug auf die Veränderung der Steuererträge pro Veranlagung.

In Kombination mit den oben aufgezeigten, sehr geringen Unterschieden in der steuerlichen Belastung zwischen Gemeinden mit hohen und tiefen Sätzen ist nicht erkennbar, dass die Höhe des Gemeindesteuerzuschlags einen relevanten Einfluss auf Wohnsitzentscheide der EinwohnerInnen hat. Allerdings kann mit diesen Daten nur die effektiv auch ausgeübte Mobilität aufgezeigt werden. Andererseits kann allein schon die Option, dass gute Steuerzahlende den Wohnsitz wechseln könnten, auf Entscheidungen der Gemeinden einen Einfluss haben.

Auch führt die Kleinräumigkeit in Liechtenstein dazu, dass öffentliche Angebote faktisch von jedem Wohnort in kurzer Zeit erreichbar und in der Regel nicht den EinwohnerInnen der entsprechenden Gemeinde vorbehalten sind. Damit entfällt auch das Angebot an öffentlichen Leistungen weitgehend als entscheidendes Kriterium für die Wohnortwahl.

Die Vermutung liegt nahe, dass andere Faktoren wie die Verfügbarkeit und der Preis von Wohnungen und überbaubaren Grundstücken, die Nähe des Wohnorts zum Arbeitsplatz, Möglichkeiten zur Nutzung des öffentlichen Verkehrs, emotionale Bindungen und vieles mehr ebenfalls eine starke Rolle spielen. Wohnortsentscheide werden auf Basis einer Gesamtschau aus «Preis und Leistung» getroffen.

Diese Feststellungen decken sich auch mit den Aussagen der Gemeindeverantwortlichen. Kein Interviewpartner hat die Erfahrung gemacht, dass Wohnsitzentscheide ausschliesslich auf Basis des Gemeindesteuerzuschlags getroffen werden.

4.4 Gute Gründe für steuerliche Gemeindeautonomie

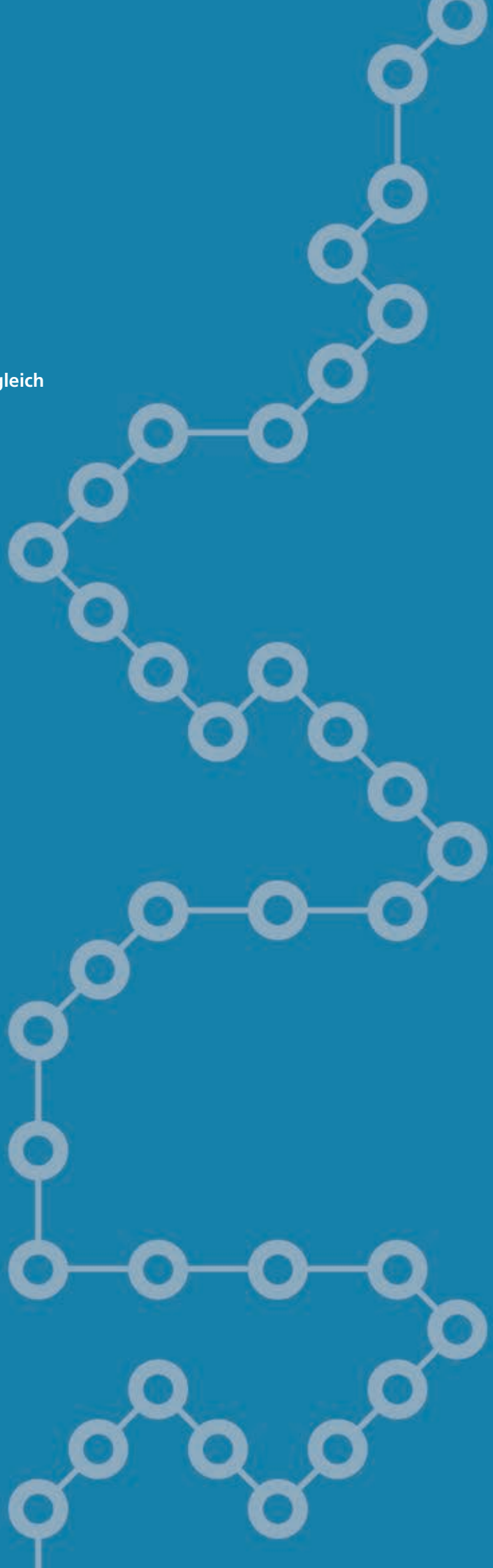
Auch wenn aus ökonomischer Sicht in Liechtenstein der Steuerwettbewerb unter den Gemeinden bei den aktuell angewendeten Sätzen eine beinahe zu vernachlässigende Rolle spielt, gibt es dennoch gute Gründe, die gegen eine Vereinheitlichung der Gemeindesteuerzuschläge sprechen.

Die Gemeinden können in vielen Aufgabengebieten autonom über Art, Umfang und Qualität der angebotenen Leistungen und ihrer Infrastruktur entscheiden. Diese entscheidende Komponente spricht dafür, den Gemeinden auch eine gewisse Steuerautonomie einzuräumen. Bei kommunalen Vorhaben sind die Kosten dann relevant, wenn sie von den EinwohnerInnen auch selbst getragen werden müssen. Bei einheitlichen Gemeindesteuerzuschlägen kann lokal nur noch entschieden werden, *wofür* Steuermittel eingesetzt werden. Anreize für Sparsamkeit bestehen nicht mehr (Schildknecht, de Spindler, 2006, S. 57/58). Die Steuerzahler sind so nicht mehr direkt mit den Finanzierungsfolgen ihrer Entscheidungen konfrontiert. Umgekehrt kann eine sparsame Gemeinde mit einem unterdurchschnittlichen Finanzierungsbedarf bei einheitlichen Steuerzuschlägen diesen Vorteil auch nicht an ihre EinwohnerInnen weitergeben.

Es sind also auch wichtige Aspekte der politischen Partizipation, die gegen eine Vereinheitlichung der Zuschlagssätze sprechen. Schliesslich würde sie dazu führen, dass die Gemeinden den finanzpolitischen Spielraum, den sie heute auf der Einnahmenseite noch haben, gänzlich verlieren und sich die Gemeindeautonomie in finanziellen Fragen nur noch auf der Ausgabenseite abspielt – mit den erwähnten Nachteilen.

5 Der «ideale» Finanzausgleich im Vergleich mit dem System in Liechtenstein

- 5.1 Ressourcenausgleich
- 5.2 Lastenausgleich
- 5.3 Vermeidung von Fehlanreizen
- 5.4 Fazit: Nicht schlecht, aber ...



5 | Der «ideale» Finanzausgleich im Vergleich mit dem System in Liechtenstein

Es gibt keine allgemeingültige, anerkannte und abschliessende Liste von Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit ein Finanzausgleichssystem eine «gute Note» erhält. Das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF) der Universität St.Gallen hat 2015 im Auftrag des Amtes für Gemeinden des Kantons St.Gallen den Wirksamkeitsbericht 2016 zum Finanzausgleich des Kantons erstellt⁹ (Schaltegger et al., 2015). In drei Bereichen – dem Ressourcenausgleich, dem Lastenausgleich und bei der Vermeidung von Fehlanreizen – werden Hauptziele definiert, die ein kommunales Finanzausgleichssystem erfüllen sollte, um die politisch angestrebten Ziele zu erreichen und gleichzeitig die grösstmögliche Effizienz zu bewahren.

Im Folgenden wird untersucht, inwiefern das liechtensteinische System diese Kriterien erfüllt oder nicht. Dabei gilt es zu beachten, dass ein Finanzausgleichssystem das Endresultat eines politischen Prozesses darstellt, in dem alle Beteiligten bestrebt sind, ihre Interessen möglichst optimal umzusetzen. Es steckt demnach auch eine realpolitische Komponente «Geben und Nehmen» im System. Wichtig ist, dass sich die verantwortlichen Gremien über die wesentlichen Konsequenzen und Wirkungen ihres Handelns bewusst sind.

Mit Blick auf den St.Galler Finanzausgleich unterscheidet das IFF zwischen Kriterien für den Ressourcenausgleich einerseits und den Lastenausgleich andererseits. Das liechtensteinische System ist allerdings nicht 1:1 vergleichbar mit demjenigen in St.Gallen, unter anderem weil es wie erwähnt keinen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden kennt. Die liechtensteinische Finanzausgleichstufe 1 wird an den Kriterien für den Ressourcenausgleich, die Stufe 2 an denjenigen für einen Lastenausgleich gemessen.

5.1 Ressourcenausgleich

Ziele eines idealen Finanzausgleichs

- Der Ressourcenausgleich führt zu einem tatsächlichen Abbau der Disparitäten, also der wesentlichen Steuerkraftunterschiede der Gemeinden.
- Dabei bleibt die Reihenfolge der Gemeinden bezüglich Steuerkraft vor und nach dem Ausgleich dieselbe. Wird dies nicht erreicht, besteht die Gefahr, dass die Disparitäten durch die Mittelverteilung wieder grösser werden.
- Wird eine Mindestausstattung definiert, sollte diese auch tatsächlich erreicht werden.

⁹ Die St.Galler Kantonsregierung ist gesetzlich verpflichtet, dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs vorzulegen.

- Die von den Gemeinden festgelegten Parameter zur Besteuerung fließen nicht in die Bemessung des Ressourcenpotenzials ein. Das Ressourcenpotenzial wird adäquat festgelegt, um eine direkte Beeinflussung der Ausgleichshöhe durch die Gemeinden und Effizienzverluste zu vermeiden.

Bewertung des liechtensteinischen Systems

Den Gemeinden stehen als Ressourcen die Erträge aus der Vermögens- und Erwerbssteuer der natürlichen Personen sowie ein 35%iger Anteil der Ertragssteuern der Unternehmen zur Verfügung. Mit einem standardisierten Gemeindesteuerzuschlag von 200% zur Vermögens- und Erwerbsteuer belief sich die Steuerkraft der Gemeinden 2015 auf CHF 205 Mio. Im Rahmen des Finanzausgleichs erhielten die Gemeinden vom Land Mittel im Umfang von CHF 62 Mio., was die Ressourcen (Steuern plus Finanzausgleich) der elf Gemeinden auf CHF 267 Mio. anheb.

Ein Blick auf die Standardisierte Steuerkraft (SSK) pro Kopf vor und nach der Verteilung der Finanzausgleichsmittel zeigt folgendes Bild:

	SSK vor Finanzausgleich		SSK nach Finanzausgleich Stufe I		Rangveränderung
	CHF pro Kopf	Rang	CHF pro Kopf	Rang	
Vaduz	12'199	1	12'199	1	
Schaan	8'684	2	8'684	2	
Gamprin	6'084	3	6'084	3	
Planken	4'786	4	5'097	4	+1
Triesen	4'007	5	5'097	4	+2
Balzers	3'484	6	5'097	4	+3
Ruggell	3'352	7	5'097	4	+4
Triesenberg	2'875	8	5'097	4	+5
Eschen	2'690	9	5'097	4	+6
Mauren	2'560	10	5'097	4	+7
Schellenberg	2'179	11	5'097	4	
Ø	5'496		6'744		

Tabelle 5:
Standardisierte Steuerkraft (SSK) pro Kopf vor und nach Finanzausgleich

Die Steuerkraftdisparitäten werden durch den Finanzausgleich zwar reduziert, bleiben aber hoch.

Quellen: Regierung (2016), eigene Berechnungen.

Anhand von Tabelle 5 lassen sich im Hinblick auf die oben erwähnten Zielsetzungen folgende Fragen beantworten:

Findet ein Abbau der Steuerkraftunterschiede statt?

Ja. Die Differenz zwischen der ressourcenstärksten und -schwächsten Gemeinde reduziert sich von CHF 10'020 auf CHF 7'102. Weil die Mittel nur vertikal vom Land zu den Gemeinden fließen, gibt es ausschliesslich Empfängergemeinden. Entsprechend findet bei keiner Gemeinde eine Steuerkraftreduktion statt. Die durchschnittliche Steuerkraft wird angehoben.

Bleibt die Reihenfolge in Bezug auf Ressourcenausstattung pro Kopf erhalten?

Ja und nein. Keine Gemeinde wird durch die Verteilung auf Stufe 1 in Bezug auf die Rangreihenfolge schlechter gestellt. Die Konzeption der Stufe als Mindestausstattung hebt jedoch alle Empfängergemeinden auf das gleiche Steuerkraftniveau pro Kopf und damit auf den gleichen Rang.

Wird die gesetzlich angestrebte Mindestausstattung erreicht?

Ja. Das Finanzausgleichsgesetz definiert einen «Mindestfinanzbedarf» pro Kopf, der sich für 2015 auf CHF 5'097 belief (siehe Kapitel 2.2.2).

Wird die Ermittlung der Steuerkraft unabhängig von den von den Gemeinden selbst festgelegten Gemeindesteuerzuschlägen vorgenommen?

Ja. Nachdem die für die Berechnungen zugrunde gelegte Steuerkraft einen einheitlichen Gemeindesteuerzuschlag verwendet, ist auch dieses Kriterium erfüllt. Die Gemeinden können die Höhe der für sie relevanten Finanzausgleichszahlungen nicht durch die eigene Steuerpolitik beeinflussen.

5.2 Lastenausgleich

Ziele eines idealen Finanzausgleichs

- Der Lastenausgleich dient dem Ausgleich der von den Gemeinden nicht beeinflussbaren (exogenen) Lasten.
- Er ist strikt vom Ressourcenausgleich getrennt, da sonst endogene Elemente (Ressourcenpotenzial) und exogene vermisch und Fehlanreize gefördert werden.

Bewertung des liechtensteinischen Systems

Wie beschrieben wird verglichen, inwiefern die liechtensteinische Finanzausgleichstufe 2 (siehe Kapitel 2.2.2) die oben erwähnten Zielsetzungen erfüllt. Zur Erinnerung: In dieser Stufe stehen die «Kosten von Kleinheit» sowie die Aufwendungen der Gemeinde Triesenberg für das Feriengebiet Steg-Malbus im Fokus. Dazu stellen sich folgende Fragen:

Werden ausschliesslich nicht beeinflussbare Lasten ausgeglichen?

Nein. Die Bewertung muss zweigeteilt werden. Im Falle der Sonderzuteilung Steg-Malbus fallen für die Gemeinde unbestritten nicht unwesentliche Investitionen und Aufwendungen an. Aber sie hätte auch die Möglichkeit, zumindest einen Teil davon durch entsprechende Erträge zu finanzieren. Auch wenn das liechtensteinische Steuergesetz (SteG) die Steuerpflicht von natürlichen Personen grundsätzlich mit dem Wohnsitz verknüpft (Art. 101 SteG), steht den Gemeinden auf Basis einer anderen gesetzlichen Grundlage die Möglichkeit offen, zusätzliche Erträge zu generieren. Das Gemeinde-Finanzhaushaltsgesetz (GFHG) bestimmt in Art. 30: «Auslagen, welche nur das Interesse einzelner Örtlichkeiten, Teile der Gemeinde oder abgrenzbare Personenkreise betreffen, sind ausschliesslich von den Beteiligten zu tragen, sofern nicht anderweitige Regelungen rechtsverbindlich bestehen oder getroffen werden.».

Nach aktuellem Kenntnisstand findet diese Bestimmung bis anhin in der Praxis keine Anwendung, ist aber gerade für eine (Teil)Finanzierung der Infrastruktur in Steg-Malbus prädestiniert, die in wesentlichem Ausmass von Besitzern der Ferienliegenschaften genutzt wird. Die Tatsache, dass das Naherholungsgebiet auch von anderen inländischen Personen und von Gästen aus dem Ausland genutzt wird, spricht dafür, die Infrastruktur-Finanzierung nicht vollumfänglich den Besitzern von Ferienliegenschaften aufzuerlegen.

In der Finanzausgleichstufe 2 werden «Kosten der Kleinheit» berücksichtigt. Ist die Gemeindegrösse in Bezug auf die Anzahl der EinwohnerInnen direkt beeinflussbar? Sie wäre es natürlich zum Beispiel durch Gemeindefusionen. Wenn sich zwei oder mehrere Nachbargemeinden zusammenschliessen, könnten vor allem im Bereich der Verwaltung sicherlich Skaleneffekte realisiert werden. Die Grundsatzfrage aber, ob die Kleinheit per se den entscheidenden Faktor für höhere Gesamtausgaben pro Kopf einer Gemeinde darstellt, wird in Kapitel 7.2.3 näher beleuchtet.

Ist der Lastenausgleich klar vom Ressourcenausgleich getrennt?

Nicht ganz. Wie in Kapitel 2.2.2 erklärt, wird in Stufe 2 auch berücksichtigt, wie hoch der Gemeindesteuerzuschlag ist. Je nach (originärer) Steuerkraft erhält eine Gemeinde keine Finanzausgleichsmittel. Auch wenn es sich dabei um einen seit dem Systemwechsel 2008 noch nie eingetretenen Fall handelt, ist das Kriterium nicht uneingeschränkt erfüllt.

5.3 Vermeidung von Fehlanreizen

Ziele eines idealen Finanzausgleichs

Verschiedene Kriterien sollten so weit wie möglich erfüllt werden, um Fehlanreize im Finanzausgleichssystem möglichst gering zu halten:

- Durch eine klare Aufgabenteilung zwischen den beiden Staatsebenen Land und Gemeinden wird die fiskalische Äquivalenz («wer zahlt befehlt») zu einem höchstmöglichen Grad erreicht. Ist eine klare Aufgabenteilung nicht möglich, so wird die gemeinsame Finanzierung auch durch entsprechende Kompetenzen beider Partner ausgestattet.
- Profitieren einzelne Gemeinden im wesentlichen Ausmass von den Leistungen anderer («spill-overs»), erfolgt ein Ausgleich in erster Linie durch Kooperationen unter den Gemeinden.
- Finanzausgleichsbeiträge sind nicht zweckgebunden. Zweckgebundene Transfers bergen das Risiko von Verzerrungen aufgrund überhöhter Preise bei der Bereitstellung von Gütern (vgl. Schaltegger et al. 2014).
- Die Grenzabschöpfung des Ressourcenpotenzials, also die Reduktion der Ausgleichsbeiträge bei Erhöhung der eigenen Ressourcen, soll nicht 100% betragen. Wird eine Mindestausstattung definiert, führt dies jedoch immer zu einer Grenzabschöpfung von mindestens 100% bei denjenigen Gemeinden, die auf das Niveau der Mindestausstattung angehoben werden. Ein Anreiz zur Verbesserung der eigenen Situation besteht in diesem Moment aber nicht mehr.

Bewertung des liechtensteinischen Systems

Wie hoch ist der Grad der fiskalischen Äquivalenz für die Gemeinden?

Zu wenig hoch. Mit Ausnahme der vier in Kapitel 3.5 aufgezeigten Bereiche¹⁰ besteht für die Gemeinden eine hohe Übereinstimmung zwischen Aufgabenvollzug und -finanzierung. Die vier Aufgabenbereiche sind allerdings finanziell potent. Es sollte daher das Ziel sein, eine Verbesserung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung in diesen Bereichen zu erreichen.

¹⁰ Personalaufwand in Kindergärten und Primarschulen, Ergänzungsleistungen, Alterspflege sowie Wirtschaftliche Sozialhilfe.

Werden «spill-overs» durch Kooperationen unter den Gemeinden ausgeglichen?

Wie die Gespräche mit den Gemeindeverantwortlichen gezeigt haben, existieren unter den Gemeinden keine relevanten «spill-overs».

Gibt es zweckgebundene Finanzausgleichsbeiträge?

Nein. Das Kriterium ist zu 100% erfüllt.

Liegt die Grenzabschöpfungsquote unter 100%?

Ja. Nachdem in Liechtenstein bis anhin lediglich den vertikalen Finanzausgleich kennt, gibt es Gemeinden mit einer überdurchschnittlich hohen Steuerkraft, die im Finanzausgleich weder Mittel abgeben müssen noch solche empfangen. In diesem Fall liegt die Grenzabschöpfungsquote bei 0. Bei den anderen Gemeinden kommt es stark darauf an, wie sich die Steuerkraft zusammensetzt. Wie in Kapitel 2.2.2 erklärt, fließen 100% der (standardisierten) Vermögens- und Erwerbssteuer und 70% der Ertragssteuer einer Gemeinde in die Berechnung der Steuerkraft. Ein Franken mehr oder weniger Vermögens- und Erwerbssteuer führt also zu einem Franken mehr oder weniger Finanzausgleich: Abschöpfungsquote = 100%. Bei der Ertragssteuer liegt die Quote bei 70%, da diese Steuererträge nicht gänzlich in die Berechnung der Steuerkraft einfließen. Wenn nur geringe Ertragssteuern erwirtschaftet werden (Triesenberg, Planken, Schellenberg), so liegt auch die Gesamt-Grenzabschöpfungsquote annähernd bei 100%. Da es aber keine Gemeinde gibt, die gar keine Ertragssteuern generieren, liegt der Wert grundsätzlich immer unter 100%.

5.4 Fazit: Nicht schlecht, aber ...

Das aktuelle Finanzausgleichssystem schneidet in diesem Vergleich in vielen Punkten gut ab. Was allerdings in den Kriterien nicht berücksichtigt wird, sind erstens das eigentliche Umverteilungsvolumen, das vom Land zu den Gemeinden verschoben wird und zweitens die – auch nach der Umverteilung – noch immer erheblichen Steuerkraftunterschiede.

Zwar kann das Finanzausgleichsvolumen vom Land auch im heutigen System durch eine Herabsetzung des Mindestfinanzbedarfs (MFB) reduziert werden. Aber einerseits würde dies nicht mehr der gesetzlichen Zielsetzung entsprechen, dass sich der MFB an den durchschnittlichen Ausgaben der Gemeinden orientiert, und andererseits baut das heutige System die

Steuerkraftunterschiede nur «von unten» ab. Ressourcenstarke Gemeinden werden im Finanzausgleich nicht berücksichtigt.

Des Weiteren differenziert das System in Bezug auf nicht beeinflussbare Belastungen einzelner Gemeinden nur wenig. Heute als Lasten taxierte Kriterien werden abgegolten, aber allenfalls bestehende andere Sonderlasten finden – mit Ausnahme der Komponente «Steg-Malbun» – keine Beachtung.

Das vom IFF beleuchtete st. gallische Finanzausgleichsgesetz (FAG) fasst die Zielsetzung denn auch deutlich weiter, indem es explizit auf die «Verringerung der finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden, die auf eine geringe Steuerkraft oder auf übermässige Belastungen zurückzuführen sind» abzielt (Art. 2 FAG).



6 **Vergleiche mit der Schweiz**

- 6.1 Wozu vergleichen? Wir sind doch ganz anders!
- 6.2 Finanzausgleichsystem in Schweizer Kantonen
- 6.3 Aargauer Modell
 - 6.3.1 Ausgangslage und Zielsetzung
 - 6.3.2 Ressourcenausgleich
 - 6.3.3 Lastenausgleich
 - 6.3.4 Ergänzungsbeiträge und regionale Standortförderung

6.1 Wozu vergleichen? Wir sind doch ganz anders!

Vergleiche können eine Standortbestimmung erleichtern, auch wenn sie immer relativ sind. Umso wichtiger sind die Transparenz über das, was verglichen wird sowie die notwendige Sorgfalt in der Interpretation der Ergebnisse.

Von anderen lernen, ist eine bewährte Strategie: Wie also gehen die Schweizer Kantone mit den Fragen des Finanzausgleichs um? Können daraus Lehren für eine Optimierung des Finanzausgleichsystems in Liechtenstein gezogen werden?

Was im Folgenden gezeigt wird, ist ein Beispiel eines schweizerischen in-nerkantonalen Finanzausgleichsystems. Später wird dargestellt, wie hier der horizontale Finanzausgleich zum Einsatz kommt und Steuermittel auch zwischen Gemeinden verschoben werden. Dass ein Schweizer Kanton andere Aufgaben hat als bei uns die Landesebene und dass die schweizerischen Gemeinden teilweise in politische Gemeinde, Schulgemeinde und Kirchgemeinde aufgeteilt werden, ist für den Systemvergleich nicht relevant. Dies kommt erst zum Tragen, wenn es um die Definition von Ausgleichslevels geht. In Österreich und auch in Deutschland wird der Finanzausgleichsbegriff aufgrund eines deutlich anderen Föderalismusverständnisses anders definiert (Rühli, 2013, S. 28), weshalb wir von einem weitergehenden Systemvergleich absehen.

6.2 Finanzausgleichssystem in Schweizer Kantonen

Die Zielsetzung des Finanzausgleichs in Liechtenstein liegt bis anhin darin sicherzustellen, dass die Gemeinden mit angemessenen finanziellen Mitteln ausgestattet sind, um ihre Aufgaben zu finanzieren. Hier zeigt sich ein wesentlicher Unterschied zu den kantonalen Systemen in der Schweiz. Dort stellen die Gemeinden ihre Finanzierung grundsätzlich aus *eigener Kraft* sicher. Finanzausgleichssysteme zielen darauf ab, grosse Unterschiede in der Steuerkraft der Gemeinden zu verringern und gleichzeitig die Anreize für einen sorgsam Umgang mit öffentlichen Mitteln zu bewahren. Die Ziele stehen in einem Spannungsverhältnis und es sind politische Entscheide, die das Mass an Disparitäten und die Bedeutung der Standortattraktivität festlegen (vgl. Schaltegger et al., 2015). Wenn Gemeinden aufgrund einer schwachen Steuerkraft für die Finanzierung ihrer Aufgaben einen derart hohen Steuerzuschlag erheben müssten, dass sich keine Steuerpflichtigen

mehr dort niederlassen oder bestehende wegziehen würden, dann ist eine zumutbare Schwelle überschritten. Der Finanzausgleich greift in diesem Fall eben «ausgleichend» ein, damit solche Gemeinden ihre Aufgaben mit einem angemessenen Steuerzuschlag finanzieren können. Die Ziele des Finanzausgleichs nach schweizerischer Prägung liegen folglich darin, eine unharmonische Entwicklung der Bevölkerungsstrukturen zu verhindern. Der Ausgleich versetzt die Gemeinden in eine vergleichbare finanzielle Ausgangslage. So erhalten politische Entscheidungen zum Beispiel zu Infrastrukturprojekten einen direkten Bezug zu den finanziellen Konsequenzen für die Steuerzahlenden.

Aber auch die kantonalen Finanzausgleichssysteme unterscheiden sich in der Schweiz trotz des Einflusses des Finanzausgleichs auf Bundesebene erheblich¹¹. Dies in Bezug auf Struktur, Umverteilungsintensität, angewendete Instrumente sowie die mit der Systematik verbundenen Anreize und Fehlanreize (Rühli, 2013, S. 9). Den meisten kantonalen Systemen ist allerdings gemeinsam, dass sie einerseits eine Ressourcenausgleichs- und andererseits eine Lastenausgleichskomponente kennen. Mit dem Ressourcenausgleich sollen die Unterschiede in Bezug auf das den Gemeinden zur Verfügung stehende Steuersubstrat teilweise ausgeglichen werden. Der Lastenausgleich dagegen verfolgt das Ziel, Sonderlasten, die einzelne Gemeinden aufgrund systematisch nachvollziehbarer Kriterien zu tragen haben, auszugleichen oder zumindest zu reduzieren.

Was den Geldfluss anbelangt, so erfolgt er bei beiden Komponenten sowohl in vertikaler Richtung (vom Kanton zu den Gemeinden) als auch in horizontaler (zwischen den Gemeinden). Hier besteht auch ein wesentlicher Unterschied zur Systematik in Liechtenstein, wo bis anhin Mittel ausschliesslich vom Land an die Gemeinden fliessen.

11 Eine gute Übersicht über sämtliche kantonalen Finanzausgleichssysteme findet sich im Beiheft zu Rühli (2013)

6.3 Aargauer Modell

6.3.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Für einen Vergleich mit Liechtenstein wurde das «jüngste» kantonale Finanzausgleichsprojekt ausgewählt. Das Parlament des Kantons Aargau hat im März 2016 eine Revision des Finanzausgleichsgesetzes verabschiedet. Gegen den Parlamentsbeschluss wurde allerdings das Referendum ergriffen. Da sich die Kritik nicht grundsätzlich gegen das Finanzausgleichssystem selbst richtet, ist dieser Umstand keine Einschränkung bezüglich eines Systemvergleichs¹². Wie der Regierungsrat des Kantons Aargau in seiner Botschaft ausführt (Kanton Aargau, 2015) waren unter anderem Fragen nach der Sachgerechtigkeit und Ausgewogenheit der geltenden Aufgaben- und Lastenteilung sowie Erfahrungen anderer Kantone und des Bundes Auslöser für eine Überarbeitung des Systems.

Das aargauische System erfüllt die Kriterien an einen «idealen» Finanzausgleich in hohem Masse. Dies zeigt sich bereits an den konzeptionellen Vorgaben, die für die Ausarbeitung einer neuen Lösung vom Aargauer Regierungsrat formuliert wurden:

- Klare Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich.
- Der Ressourcenausgleich soll die unterschiedliche Ressourcenausstattung verringern, jedoch für die Gemeinden Anreize erhalten, die eigene Ertragskraft zu stärken.
- Der Lastenausgleich soll Sonderlasten teilweise ausgleichen, die mit ausreichender statistischer Signifikanz Auswirkungen auf Kostenunterschiede belegen.
- Der Steuerfuss soll keinen Einfluss auf die Finanzausgleichszahlungen haben.
- Die Finanzierung soll weiterhin als Kombination von horizontalem Mittelfluss (von Gemeinde zu Gemeinde) und vertikalem (vom Kanton zur Gemeinde) erfolgen.
- Es soll eine Möglichkeit für ausserordentliche Beiträge in besonderen Fällen geben.
- Künftig soll von der Regierung regelmässig ein Wirkungsbericht zum Finanzausgleich erstellt werden.

Im Nachfolgenden werden die Hauptkomponenten des Systems kurz aufgezeigt.

¹² Die Inkraftsetzung war auf den 1.1. 2017 geplant. Das Gesetzesprojekt beinhaltet nebst einer Reform des Finanzausgleichs auch eine umfangreiche Aufgabenentflechtung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Die Hauptkritik der Gesetzesgegner wird darin geäussert, dass einige kleine Gemeinden in Summe zu stark belastet würden und die Spannweite zwischen «Verlierern» und «Gewinnern» des Systems zu gross sei. Dadurch würden faktisch Fusionszwänge geschaffen.

6.3.2 Ressourcenausgleich

Bevölkerungszusammensetzung sowie Anzahl und Struktur der Unternehmen führen zu unterschiedlichen Voraussetzungen bezüglich der Einnahmelmöglichkeiten von Gemeinden. Der Ressourcenausgleich soll diese unterschiedlichen Startvoraussetzungen teilweise ausgleichen. Er beinhaltet selbst wiederum zwei Komponenten, nämlich den Steuerkraftausgleich und die Mindestausstattung.

Mit dem Steuerkraftausgleich erhalten Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft Mittel von finanzstarken Gemeinden (horizontaler Mittelfluss). Ausgangsbasis bildet der über den ganzen Kanton ermittelte «Normsteuerertrag». Normierung bedeutet in diesem Fall, dass für die Berechnung der Steuerkraft der einzelnen Gemeinde der durchschnittliche Steuerfuss aller Gemeinden verwendet wird. Der Ausgleich ist so angesetzt, dass die Differenz zwischen der Steuerkraft einer Gemeinde und dem Kantonsdurchschnitt um 30% reduziert wird. Somit ist die Summe der Beiträge auf Zahler- und Empfängerseite immer gleich hoch.

Wenn eine Gemeinde trotz Steuerkraftausgleich noch immer einen Normsteuerertrag von weniger als 84% des Kantonsdurchschnitts aufweist, wird sie durch eine Mindestausstattung durch den Kanton auf dieses Niveau angehoben (vertikaler Mittelfluss).

6.3.3 Lastenausgleich

Im Lastenausgleich werden Sonderlasten ausgeglichen, die einerseits für bestimmte Gemeinden «typischerweise» anfallen und andererseits in ihrer Belastung für den Gemeindehaushalt wesentlich sind. Im Kanton Aargau wurden fundierte Untersuchungen angestellt, um die Einflussfaktoren zu ermitteln, die zu Sonderlasten führen. Betrachtet wurden folgende Variablen:

Anzahl EinwohnerInnen, Anteil Arbeitslose, Sozialhilfequote, Ausländeranteil, Volksschüleranteil, Bevölkerungsdichte, Anteil EinwohnerInnen im erwerbsfähigen Alter, Anteil EinwohnerInnen über 80 Jahre, Erreichbarkeitsindex gemäss BAKBASEL (ÖV/MIV), Siedlungsdichte, Anteil Wohn- und Mischzonen an Gesamtfläche.

Die Studie zeigte, dass ein Zusammenhang zwischen Einflussfaktoren im Bildungs- und Sozialbereich und den Pro-Kopf-Ausgaben hergestellt wer-

den kann. Bei zwei weiteren Einflussfaktoren wurden Besonderheiten festgestellt. So ergaben sich Indizien dafür, dass räumliche Faktoren wie Bevölkerungsdichte oder Siedlungsstruktur einen Einfluss auf die Kosten pro Kopf haben können. Allerdings waren die Ergebnisse weniger eindeutig belegbar. Ausserdem wurde ein Zusammenhang zwischen Einwohnergrößen-Klassen und Nettokosten pro Kopf festgestellt: Kleinere Gemeinden weisen signifikant höhere Nettokosten auf als mittelgrosse Gemeinden; bei grösseren Gemeinden steigen die Nettokosten wieder an. Da diese beiden Faktoren jedoch eine deutlich geringere Erklärungskraft als andere Kriterien besaßen, wurden sie in Bezug auf die neue Systematik zusätzlich «mit inhaltlich-politischen» Überlegungen ergänzt und als Komponenten in den Anhörungsvorschlag der Regierung aufgenommen. Im Rahmen der Anhörung stiess die Einwohnerkomponente auf Kritik und wurde im definitiven Gesetzesvorschlag nicht mehr berücksichtigt. Hauptargumente waren, dass eine geringe Einwohnerzahl keine exogene, unbeeinflussbare Grösse sei und vor allem durch Gemeindefusionen massgeblich verändert werden könne. Die Komponente hätte strukturerhaltende Wirkung und würde den Zusammenschluss von Gemeinden hemmen¹³.

Der Aargauer Finanzausgleich beinhaltet schliesslich folgende Lastenausgleichskomponenten:

- Bildungslastenausgleich: Gemeinden mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil von Volksschülerinnen und -schülern erhalten Beiträge von Gemeinden mit unterdurchschnittlichem Anteil (horizontaler Mittelfluss).
- Soziallastenausgleich: Gemeinden mit überdurchschnittlich hoher Sozialhilfequote erhalten Beiträge von Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Quote (horizontaler Mittelfluss).
- Räumlich-struktureller Lastenausgleich: Gemeinden mit einem hohen Anteil an Nicht-Siedlungsfläche erhalten Kantonsbeiträge (vertikaler Mittelfluss).

6.3.4 Ergänzungsbeiträge und regionale Standortförderung

Als weitere Komponente wurde im aargauischen System die Möglichkeit geschaffen, den Gemeinden, die trotz Ressourcen- und Lastenausgleich eine angespannte Finanzsituation aufweisen, unter die Arme zu greifen. Wenn nicht beeinflussbare, ausserordentliche Ereignisse von grosser Tragweite eintreten, deren Folgen eine Gemeinde nicht alleine stemmen kann,

¹³ Per Ende 2014 wiesen 57 oder mehr als ein Viertel der 213 aargauischen Gemeinden eine Gemeindegrösse von weniger als 1'000 EinwohnerInnen aus. Wiliberg als kleinste Gemeinde zählte 165 EinwohnerInnen (BFS, 2014).

können ausserordentliche Ergänzungsbeiträge beantragt werden. Diese sind zeitlich befristet und an Bedingungen bezüglich der Einnahmen- und Ausgabenpolitik geknüpft.

Mit dem Ziel, schwächere Regionen nachhaltig zu entwickeln und die Abhängigkeit vom Finanzausgleich zu reduzieren, wurden als letzte Komponente die Beiträge an Projekte für die regionale Standort- und Wirtschaftsförderung geschaffen, auf die an dieser Stelle nicht weiter eingegangen wird.

Sowohl Ergänzungs- als auch Standortförderungsbeiträge werden vertikal zu Lasten des Kantonsbudgets finanziert.

7 Ein neues Modell für Liechtenstein?

7.1 Der Idealfall

7.2 Das Modell

7.2.1 Ziele und Grundkonzeption

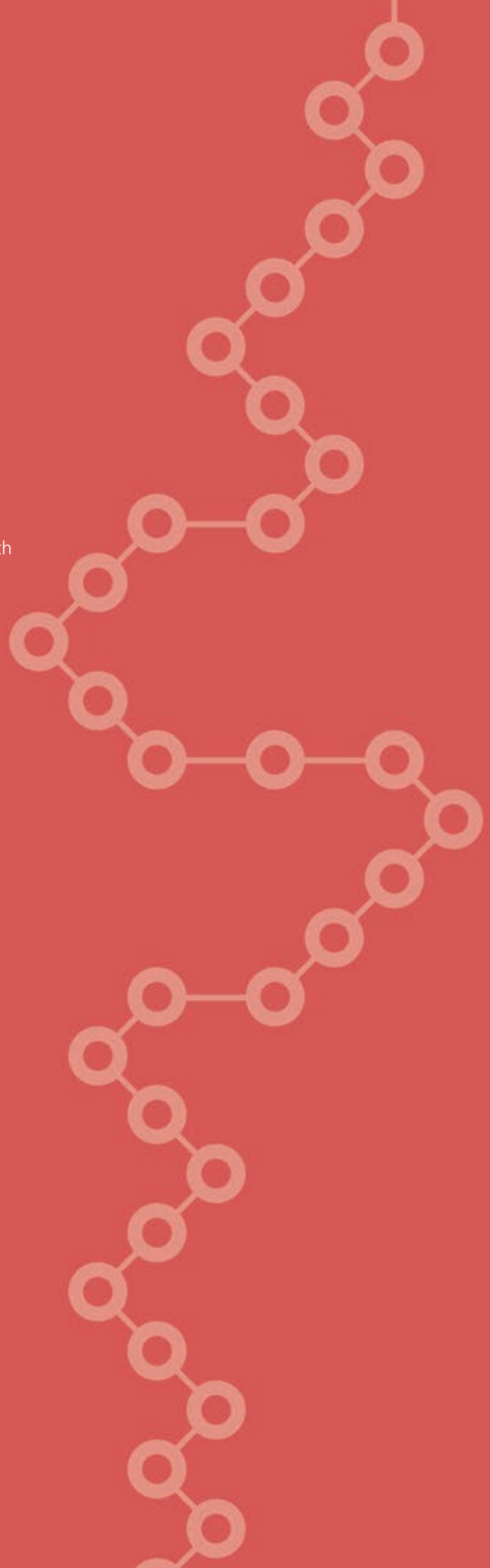
7.2.2 Ressourcenausgleich

7.2.3 Lastenausgleich

7.2.4 Zusammenfassung und Ergebnisse zum Lastenausgleich

7.3 Resultat der Modellrechnung

7.4 Abschliessender Systemvergleich



7.1 Der Idealfall

Wie oben festgestellt, verfolgen die kantonalen Finanzausgleichssysteme in der Schweiz eine andere Hauptzielsetzung als das heutige System in Liechtenstein. Sie gehen grundsätzlich davon aus, dass die Gemeinden ihre Aufgaben auf Basis der eigenen Steuerressourcen und der eigenen Steuerhoheit finanzieren. Wenn starke Unterschiede in der Steuerkraft oder in exogenen Lasten zu unerwünschten Entwicklungen führen, greift der Finanzausgleich korrigierend ein und versetzt die Gemeinden in eine vergleichbare Ausgangslage. Neben den damit verbundenen finanziellen Aspekten führt dieser Ansatz auch zu einer starken Bindung der EinwohnerInnen zu den in einer Gemeinde geplanten oder getroffenen Entscheidungen, da sich die daraus folgenden Konsequenzen in der Regel direkt in der Steuerbelastung der Einwohnerschaft niederschlägt.

Die Gemeinden unterscheiden sich in Bezug auf ihre Finanzierungsmöglichkeiten erheblich. Im liechtensteinischen System hingegen sind keine Aspekte von direkter Solidarität unter den Gemeinden zu finden. Gemeinden mit hohen Standortvorteilen müssen diese nicht mit benachteiligten Gemeinden teilen. Hohe Finanzierungsanteile des Finanzausgleichs bei einzelnen Gemeinden führen zudem dazu, dass die finanziellen Konsequenzen der eigenen Entscheidungen zu einem erheblichen Anteil nicht von den EinwohnerInnen selbst sondern von Steuerzahlern ausserhalb der eigenen Gemeinde finanziert werden. Das gleiche trifft auf «Nicht-Entscheidungen» zu, wie zum Beispiel einen Verzicht auf Zusammenarbeit in einzelnen Aufgabengebieten, um die Gesamtkosten der Leistungserstellung zu senken. Die mit nicht zweckgebundenen vertikalen Finanztransfers verbundenen Effekte sind auch ökonomisch belegt. Der «Flypaper-Effekt» (Fliegenfänger) beschreibt das Phänomen, dass die Ausgaben von Gebietskörperschaften durch vertikale Transfers stärker ansteigen, als dies bei einer Ausweitung der eigenen Steuerbasis der Fall ist. Geschenktes Geld bleibt also sozusagen dort kleben, wo es hinfliegt und unterschiedliche Geldquellen entfalten unterschiedliche Anreizwirkungen (Schaltegger, 2015).

Aus unserer Sicht sind dies gute Gründe zu prüfen, ob eine Adaption des liechtensteinischen Finanzausgleichs in Richtung des dargestellten schweizerischen Systems Sinn macht. Dies würde bedeuten:

Die Schaffung eines Ressourcenausgleichs

Dieser verhindert, dass ressourcenschwache Gemeinden einen nicht zumutbaren Steuerzuschlag erheben müssen, und gleicht die starken Ressourcenunterschiede zwischen den Gemeinden teilweise aus. Dabei darf die Rangreihenfolge in der Ressourcenstärke nicht auf den Kopf gestellt werden.

Die Einführung und eines Lastenausgleichs

Nachweisbare, nicht beeinflussbare und finanziell relevante Nachteile oder Leistungen von Gemeinden, welche sie im übergeordneten Interesse erbringen, werden teilweise ausgeglichen.

Die Erhöhung des finanziellen Gestaltungsspielraums der Gemeinden

Mit diesen beiden Instrumenten werden die elf Gemeinden in eine ähnliche finanzielle Ausgangslage gebracht. Darauf aufbauend sollen die Gemeinden über die notwendige Steuerhoheit verfügen, um die nicht durch den Finanzausgleich finanzierten Ausgaben durch das eigene Steuersubstrat zu finanzieren. Dazu wird der finanzielle Spielraum der Gemeinden erhöht, indem ein Anteil der Vermögens- und Erwerbssteuer vom Land zu den Gemeinden verschoben wird. Dies kann für die Steuerzahlenden im Umstellungszeitpunkt neutral gestaltet werden. Im Gegenzug werden die vertikalen Finanzausgleichstransfers des Landes reduziert. Eine Begrenzung der Gemeindesteuerzuschläge nach oben oder unten, wie sie heute besteht, wird damit nicht mehr notwendig.

7.2 Das Modell

Ein erster Schritt in Richtung des «Idealfalls» wäre für Liechtenstein die Neuausrichtung der Zielsetzung. Wenn die Reduktion der hohen Steuerkraftunterschiede ins Zentrum rückt, erhält der Finanzausgleich einen deutlich anderen Charakter und fordert so auch Solidarität unter den Gemeinden.

Im Folgenden gehen wir der Frage nach, wie das System in Liechtenstein in Anlehnung an diese Ausführungen weiter entwickelt werden könnte, und konzentrieren uns dabei auf die Komponenten des Ressourcen- und des Lastenausgleichs. Auf die Aspekte bezüglich der Vermeidung von Fehlansätzen (Kapitel 5.3) gehen wir an dieser Stelle nicht weiter ein, weil sie wohl

sinnvolle Begleitmassnahmen darstellen, aber nicht das eigentliche Ausgleichssystem betreffen.

Unabhängig von der Systematik bleibt es eine politische Entscheidung, wie hoch das Ausgleichsniveau definiert wird, wie stark der Abbau von Unterschieden in der Steuerkraft der Gemeinden ausfallen oder in welchem Ausmass ein Ausgleich horizontal oder vertikal finanziert werden soll. Wenn allerdings als Ziel festgelegt würde, dass nach einer Systemanpassung in etwa jede Gemeinde über gleich viele Mittel verfügen sollte wie vor einer Umstellung, dann sollten die dafür notwendigen Ressourcen für anderes eingesetzt werden.

In den nachfolgenden Kapiteln wird beispielhaft aufgezeigt, wie ein adaptiertes Modell für Liechtenstein aussehen könnte. Dabei ist der Vorschlag nicht für eine 1:1-Umsetzung gedacht. *Aber:* Wir möchten mit diesem Ansatz darlegen, wie mit vertretbarem Umstellungsaufwand für die beiden Staatsebenen Land und Gemeinden eine effizientere Verwendung der gemeinsamen Steuermittel zu erreichen wäre.

7.2.1 Ziele und Grundkonzeption

Angelehnt an die Ausführungen in Kapitel 5 definieren wir für das Modell folgende Zielsetzungen:

- Es erfolgt eine Reduktion der wesentlichen Steuerkraftunterschiede durch einen Ressourcenausgleich ohne Verwerfung der Rangreihenfolge der Steuerkraft der Gemeinden.
- Die Ausgleichshöhe kann nicht durch die von den Gemeinden festgelegten Steuer-Parameter beeinflusst werden.
- In einem Lastenausgleich werden von den Gemeinden nicht beeinflussbare (exogene) Lasten ausgeglichen.
- Es erfolgt keine Vermischung von Ressourcen- und Lastenausgleich.

Die Finanzausgleichsbeiträge des Landes an die Empfängergemeinden beliefen sich 2015 auf CHF 62 Mio. Stellt man diese Mittel dem Volumen gegenüber, das potenzielle Gebergemeinden im einem horizontalen Finanzausgleich leisten könnten, wird rasch klar, dass eine rein horizontale Finanzausgleichslösung nur schwer möglich ist. Zudem kann es nicht das Ziel sein, steuerkraftstarke Gemeinden durch eine hohe Abschöpfung so zu «schröpfen», dass diese sämtliche Anreize verlieren, ihre attraktive Situa-

tion zu erhalten oder weiterhin zu verbessern. Die angestrebte Reduktion der heute noch hohen Steuerkraftunterschiede bedingt aber dennoch die Implementierung einer horizontalen Ausgleichskomponente. Aufgrund dieser Zielsetzungen enthält das Modell folgende drei Ausgleichsinstrumente:

- *Ressourcenausgleich* – horizontal finanziert
- *Mindestausstattung* – vertikal finanziert
- *Lastenausgleich* – vertikal finanziert

Es gäbe gute Gründe, auch den Lastenausgleich horizontal zu finanzieren. Im Falle des Kantons Aargau wurde eine weitgehend horizontale Lastenausgleichs-Finanzierung unter anderem mit der Überlegung angestrebt, dass sie mehr der Grundidee eines Ausgleichs zwischen den Gemeinden entspricht, während die vertikale Finanzierung stärker den Charakter einer Subventionierung aufweist. In Analogie zum Ressourcenausgleich kann auch argumentiert werden, dass es keinen Grund gibt, weshalb Gemeinden mit einer «vorteilhaften» Struktur nicht Gemeinden mit einer stark belastenden Struktur unterstützen sollten.

Als Basis für die Berechnung der Standardisierten Steuerkraft (SSK) dienen die Zahlen des Rechnungsjahres 2015, und wir verwenden die derzeit gültige Definition gemäss Finanzausgleichsgesetz (Art. 6 FinAG).

In Kapitel 2.2.2 haben wir dargelegt, wie die SSK im heutigen System berechnet wird. Es wäre durchaus legitim zu hinterfragen, ob die Kürzung des Ertragssteueranteils, wie sie heute vorgenommen wird, wenn in einer Gemeinde mehr als 25% aller Gemeindeanteile anfallen, in einer Neukonzeption des Systems anzupassen oder allenfalls aufzuheben wäre. Man kann diese Kürzung als ersten Schritt zur Reduktion der hohen Steuerkraftunterschiede im Sinne von «Ausreissern» betrachten.

Andererseits kann auch darauf verzichtet werden, denn schliesslich ist von der Politik im Falle einer Systemumstellung zu entscheiden, wie stark die Disparitäten abgebaut werden sollen. Es wird zu einer Frage des Ausgangsniveaus, ob schon vor der eigentlichen Finanzausgleichsberechnung über die Zuteilung von Steueranteilen an die Gemeinden ein erster Schritt erfolgt. Wird diese 25%-Grenze beibehalten, so startet ein Ressourcenausgleich mit geringeren Ressourcenunterschieden und umgekehrt. Für eine

Systemkonzeption ist es allerdings einfacher, wenn die Steuerkraftunterschiede nicht exorbitant hoch sind.

Um die einzelnen Parameter im Modell «einzustellen», muss eine Zielsetzung für das Resultat definiert werden. Damit nach dem Finanzausgleich jede Gemeinde mindestens eine gewisse (standardisierte) Ressourcenstärke erreicht, orientiert sich das Modell am Finanzbedarf, also an den Nettogesamtausgaben der Gemeinden in den vergangenen Jahren. Wohlgermerkt: Die effektiv von den Gemeinden festgelegten Steuerzuschläge spielen im Modell keine Rolle.

7.2.2 Ressourcenausgleich

Schritt 1 – Steuerkraftausgleich

2015 haben die Gemeinden im Durchschnitt eine Standardisierte Steuerkraft (SSK) von CHF 5'496 erwirtschaftet. Dabei reicht die Bandbreite von CHF 12'199 (Vaduz) bis CHF 2'179 (Schellenberg), also ein Verhältnis von 5.6:1. Analog dem Aargauer Modell (siehe Kapitel 6.3.2) setzt der Steuerkraftausgleich so an, dass bei jeder Gemeinde der jeweilige Abstand zum Durchschnitt um x% reduziert wird. In unserem Rechenbeispiel reduzieren wir die Disparitäten um 25%, das heisst die Abweichung vom Durchschnitt wird um diesen Wert vermindert.

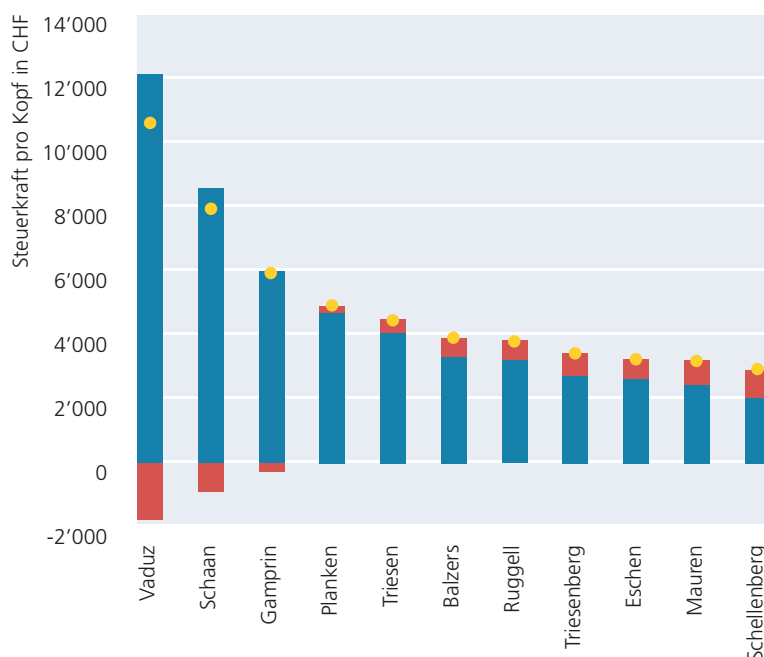


Abbildung 11:
Modellrechnung – Schritt 1
Steuerkraftausgleich

■ Standardisierte Steuerkraft (SSK)
■ Steuerkraftausgleich (SKA 1)
● Standardisierte Steuerkraft nach Steuerkraftausgleich (SSK 1)

Solange nicht 100% der Unterschiede ausgeglichen werden, was im Resultat zur identischen Steuerkraft für alle Gemeinden führen würde, bleibt die ursprüngliche Rangreihenfolge in Bezug auf Steuerkraft nach diesem Schritt unverändert.

Quellen: Regierung (2016), eigene Berechnungen.

Das Umverteilungsvolumen beläuft sich für diesen Schritt auf CHF 14 Mio., die von drei Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft an acht Empfängergemeinden fließen. Das Verhältnis zwischen der steuerkraftstärksten und der -schwächsten Gemeinde reduziert sich dadurch auf 3.5 : 1.

Anwendungsbeispiele

Die Gemeinde Balzers verfügt über eine Standardisierte Steuerkraft (SSK) von CHF 3'484 pro Kopf und liegt damit um CHF 2'012 unter dem Durchschnitt aller Gemeinden. Die Abweichung wird mit dem Steuerkraftausgleich (SKA) um 25 % oder CHF 503 pro Kopf reduziert. Die Gemeinde erhält CHF 2.3 Mio. (CHF 503 x EinwohnerInnen) und liegt neu bei einer Standardisierten Steuerkraft (SSK1) von CHF 3'987 pro Kopf.

Umgekehrt liegt die Gemeinde Vaduz mit einer Standardisierten Steuerkraft (SSK) von CHF 12'199 um CHF 6'702 oder 122 % über dem Landesmittel und gibt 25 % der Differenz (CHF 1'676) pro Kopf im horizontalen Steuerkraftausgleich (SKA) ab. Die neue Standardisierte Steuerkraft (SSK1) liegt für Vaduz bei CHF 10'523.

Schritt 2 – Steuerkraftausgleich «plus»

Nach diesem ersten Schritt des Steuerkraftausgleichs sind die Steuerkraftunterschiede also immer noch beträchtlich. Um die Disparität zusätzlich horizontal abzubauen, wird in einer zweiten Stufe – hier bezeichnet als «Steuerkraftausgleich plus» (SKA+) – der vorhergehende Schritt noch einmal verstärkt. Dazu orientieren wir uns an der Standardisierten Steuerkraft und gestalten die Stufe progressiv aus (siehe Tabelle 6). Das heisst, je höher die (ursprüngliche) Standardisierte Steuerkraft einer Gemeinde über dem Durchschnitt liegt, desto stärker fällt der abzugebende Teil aus. Der so berechnete Betrag der Gebergemeinden wird an die Empfängergemeinden im gleichen Verhältnis wie im vorangegangenen Schritt verteilt.

Differenz SSK zu Ø >=	SKA+
20 %	0 %
40 %	5 %
60 %	15 %
80 %	40 %
100 %	60 %

Tabelle 6:
Progression für Steuerkraftausgleich «plus»

Anwendungsbeispiel

Die Gemeinde Schaan verfügt über eine Standardisierte Steuerkraft von CHF 8'684, die um 58% über dem Landesmittel liegt. Im ersten Schritt hat sie einen Beitrag von CHF 797 abgegeben. Im zweiten Schritt leistet sie zusätzlich 5% dieses Betrags pro Kopf, d.h. CHF 40 in den horizontalen Ausgleich. Die Standardisierte Steuerkraft von Schaan liegt nach diesem Schritt bei CHF 7'848 (SSK 2).

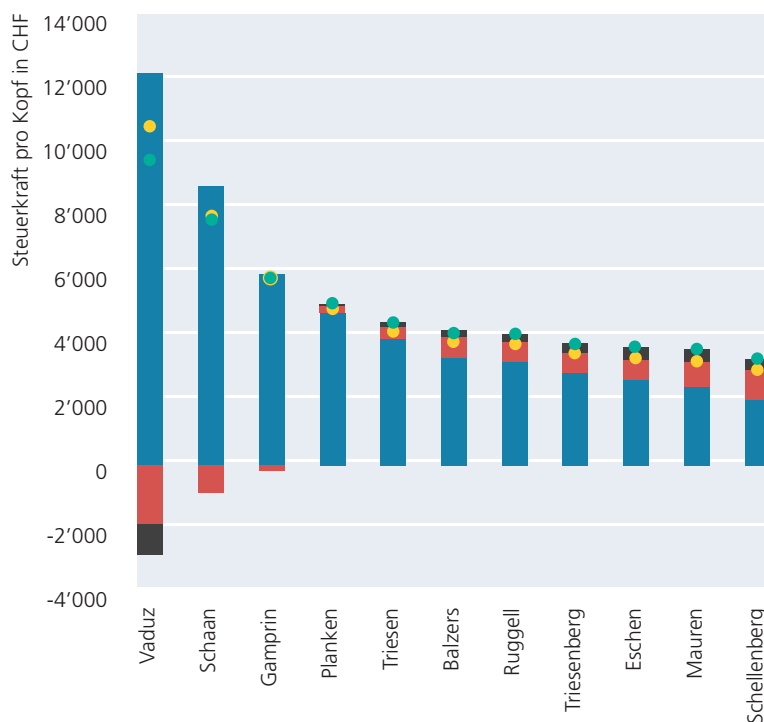


Abbildung 12:
Modellrechnung – Schritt 2
Steuerkraftausgleich «plus»

■ SSK
■ SKA 1
■ SKA +
● SSK 1
● SSK 2

Der Abstand zwischen der Gemeinde mit der höchsten und derjenigen mit der tiefsten Standardisierten Steuerkraft reduziert sich nach Schritt 2 noch einmal auf 2.8:1.

Quellen: Regierung (2016), eigene Berechnungen.

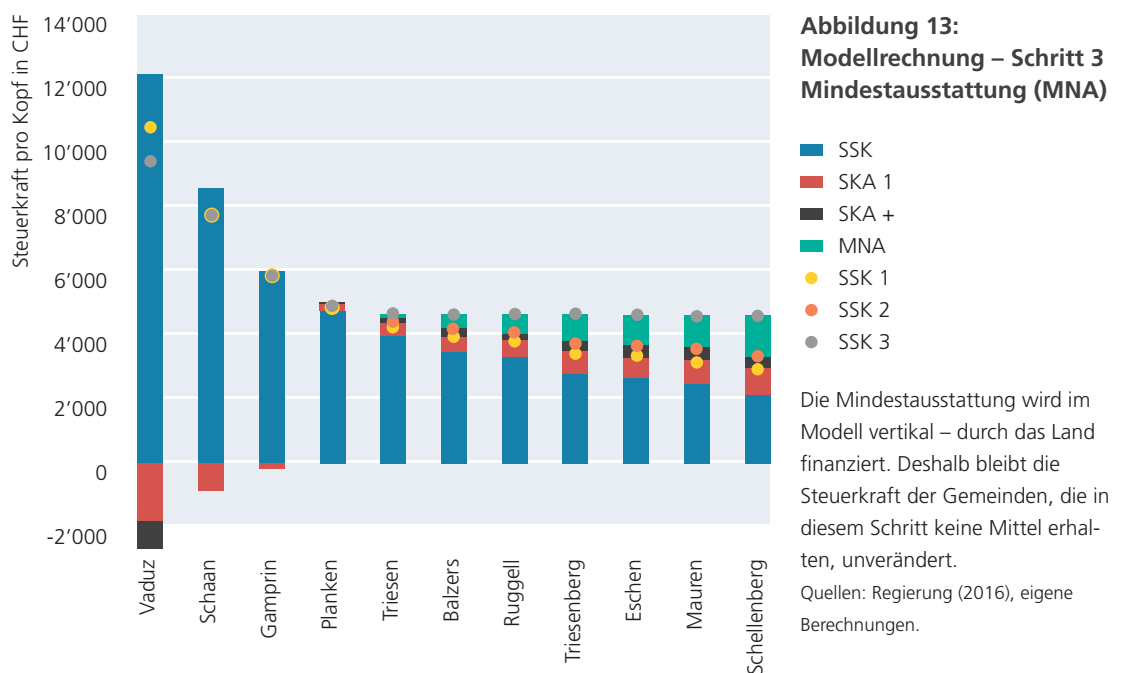
Die ursprüngliche Steuerkraft-Reihenfolge bleibt auch nach diesem Vorgang unverändert.

Schritt 3 – Mindestausstattung

Wenn die Unterschiede in der Steuerkraft so erheblich sind wie in Liechtenstein, dann ist das Ziel, auch für die Gemeinden mit der geringsten Steuerkraft eine zumutbare Ausgangslage zu erreichen, nicht ohne eine Mindestausstattung zu schaffen. Die nur teilweise Berücksichtigung der Er-

tragssteuer in der Standardisierten Steuerkraft (SSK) reduziert die Differenz der «wirklichen» Steuerkraft zwischen der stärksten und der schwächsten Gemeinde. Werden 100% der Ertragssteuer berücksichtigt, so beträgt der Unterschied das Sechsfache. Und wenn zusätzlich noch die Kürzungsregel bei der Ertragssteuer (eine Gemeinde kann maximal 25% der gesamten Gemeindesteuererträge vereinnahmen) nicht berücksichtigt wird, ergibt sich ein Differenzfaktor von 7.1.

Eine Mindestausstattung ist auch im heutigen System durch die Definition der Grösse «Mindestfinanzbedarf» implementiert. Die Mindestausstattung in unserem Modell definiert, auf welchen Grad der durchschnittlichen (ursprünglichen) Standardisierten Steuerkraft (SSK) eine Gemeinde angehoben werden soll, wenn sie nach der Mittelzuteilung aus den Schritten 1 und 2 (Steuerkraftausgleich) diesen noch nicht erreicht. Für unser Beispiel definieren wir, dass die Mindestausstattung 85% der durchschnittlichen Steuerkraft von CHF 5'496 pro Kopf entspricht, das heisst CHF 4'672 pro Kopf.



Eine Mindestausstattung führt noch nicht zu einer Veränderung der Rangreihenfolge in puncto Steuerkraft pro Kopf in dem Sinne, dass keine Gemeinde eine andere überholt. Wohl aber werden unterdurchschnittlich ausgestattete Gemeinden auf den gleichen Steuerkraftlevel angehoben, vergleichbar mit dem heutigen Mindestfinanzbedarf.

Anwendungsbeispiel

Die Gemeinde Eschen startet mit einer SSK pro Kopf von CHF 2'690. Im Steuerkraftausgleich erhält sie pro Kopf CHF 985 und liegt neu bei CHF 3'675. Mit der Mindestausstattung erhält sie nun zusätzliche CHF 997 und erreicht die angepeilten CHF 4'672 pro Kopf (SSK 3).

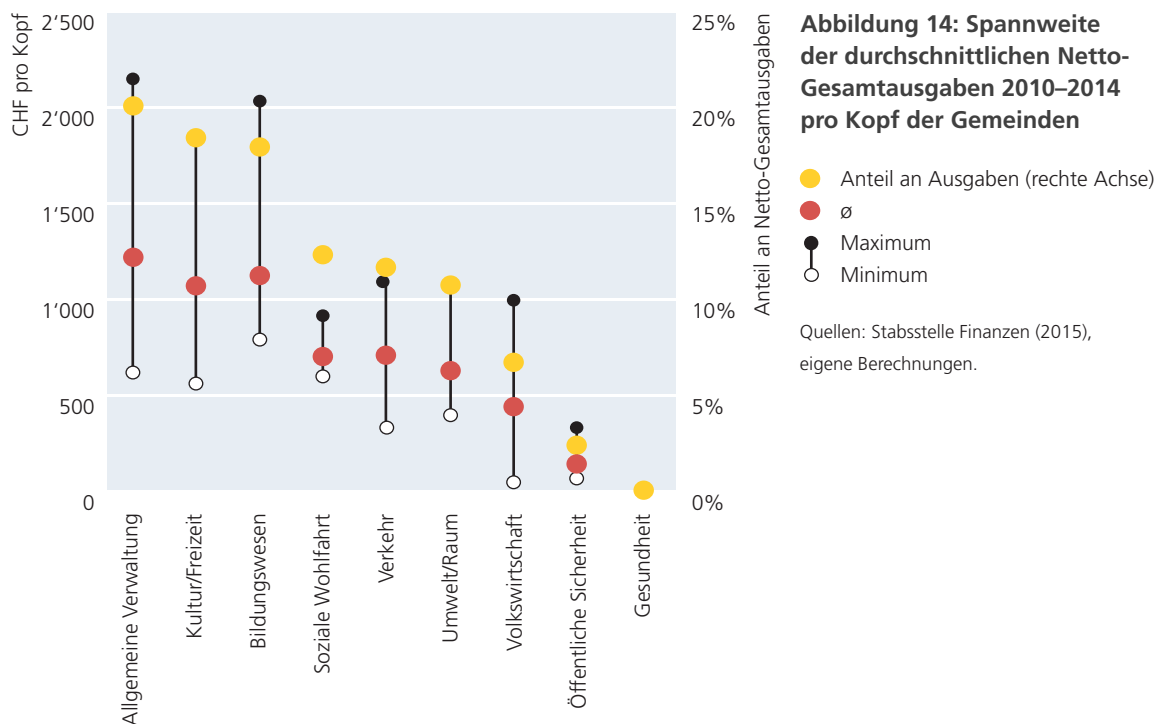
7.2.3 Lastenausgleich

Um festzustellen, welche Faktoren im Falle der liechtensteinischen Gemeinden die wirklichen Lastenverursacher beziehungsweise Kostentreiber sind, müssten – wie dies auch im Kanton Aargau gemacht wurde – fundierte Analysen durchgeführt werden. So können Zusammenhänge und Abhängigkeiten zwischen einzelnen Parametern und den Ausgaben pro Kopf der Gemeinden ermittelt werden. Eine Auswertung der Gemeinderechnungen auf Pro-Kopf-Ausgaben einzelner Aufgabengebiete ist nur beschränkt aussagekräftig, da vorgängig die Vergleichbarkeit der Daten hergestellt werden müsste. Beides sprengt den Rahmen dieser Arbeit. Wir werden dennoch anhand einfacher Überlegungen aufzeigen, wie einzelne Lastenausgleichskomponenten in einem Modell berücksichtigt werden können.

Eine mögliche Alternative zu diesem Vorgehen hat das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht im Wirkungsbericht 2016 des Finanzausgleichs des Kantons St.Gallen aufgezeigt (vgl. Schaltegger et al., 2015). Dort wird in einer Simulation der allgemeine Sonderlastenausgleich durch einen partiellen Ausgabenausgleich ersetzt. Damit wird bei Gemeinden mit überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben ein relativer Anteil der über dem Durchschnitt liegenden Ausgaben abgegolten. Der Ansatz fusst auf der Annahme, dass Lasten der Weite und Lasten der Dichte einer Gemeinde nicht genau gemessen werden können und damit Mitnahmeeffekte entstehen und die angestrebten Ausgleichsziele verfehlt werden. Dabei muss eine Zielungenauigkeit in Kauf genommen werden, weil hohe Ausgaben nicht ausschliesslich auf exogene Lasten zurückzuführen sind. Der

Vorteil eines partiellen Ausgabenausgleichs wird vor allem darin gesehen, dass die Mess- und Endogenitätsprobleme beseitigt, problematische Anreizeffekte für Ausgabensteigerungen grösstenteils vermieden und die Komplexität des Systems stark reduziert werden.

Um als «Last» im Sinne einer im Lastenausgleich zu berücksichtigenden Sonderbelastung in Frage zu kommen, muss sie im Verhältnis zu den Netto-Gesamtausgaben auch wesentlich sein. Wir haben in Kapitel 3.2.2 aufgezeigt, dass die Aufgabenbereiche Allgemeine Verwaltung, Kultur/Freizeit, Bildungswesen, Soziale Wohlfahrt, Verkehr und Umwelt/Raum zusammen 95% der durchschnittlichen Netto-Gesamtausgaben 2010 bis 2014 der Liechtensteiner Gemeinden ausgemacht haben.



Aber auch bei den grossen Ausgabenbereichen gibt es einzelne, die aus unterschiedlichen Gründen nicht als Sonderlast in Frage kommen. Der Bereich der Sozialen Wohlfahrt beansprucht einen Anteil von 13% der Netto-Gesamtausgaben. Aufgrund der heutigen Finanzierungssystematik kann in diesem Bereich für eine einzelne Gemeinde keine Sonderlast

entstehen, weil die Aufwendungen überwiegend pro Kopf über alle Gemeinden verteilt werden.

Einen noch grösseren finanziellen Umfang beansprucht der Bereich Kultur/ Freizeit. Es besteht in diesem Aufgabengebiet eine grosse Wahlfreiheit für die Gemeinden, welche Freizeitangebote sie in welchem Ausmass zur Verfügung stellen. Jede Gemeinde kann autonom entscheiden, ob sie einen Badensee, eine Sportanlage, ein Hallenbad oder eine Langlaufloipe realisiert und betreibt. Im Rahmen eines Lastenausgleichs muss eine Last jedoch weitgehend exogen, also unbeeinflussbar durch die Gemeinde sein. Dies gilt bei Angeboten für die Freizeitgestaltung nur in geringem Umfang. Andererseits könnte eine Sonderbelastung durchaus darin gesehen werden, dass einzelne Gemeinden Sportstätten so zur Verfügung stellen, dass sie damit die Durchführung von internationalen Wettkämpfen in einzelnen Sportarten überhaupt ermöglichen und damit ein übergeordnetes Landesinteresse erfüllen. Solche Fragen können im Rahmen einer Neukonzeption des Systems genauer beleuchtet und politisch bewertet werden.

Kostentreiber Kleinheit

Ob die Einwohnerzahl einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Gesamtkosten pro Kopf einer Gemeinde ausübt, kann in dieser Arbeit nicht abschliessend analysiert werden. Dafür müssten Dienstleistungsniveaus, Umfang und Qualität der Infrastruktur und andere Faktoren vertieft untersucht werden. Nachdem jedoch der Finanzausgleich ein «Pro-Kopf»-basiertes System darstellt und mit der heutigen Stufe 2 auch eine Komponente in Bezug auf die Einwohnergrösse kennt, gehen wir etwas näher auf die Fragestellung ein.

Wir betrachten zu diesem Zweck die Aufwendungen der Gemeinden ohne den Aufgabenbereich Finanzen/Steuern¹⁴ und die Netto-Investitionen der Gemeinden im Zeitraum 2010 bis 2014. In der nachfolgenden Abbildung stellt jeder Punkt die Aufwendungen pro Kopf einer Gemeinde in einem Jahr dar.

14 Aufwendungen der Vermögensverwaltung wie beispielsweise Verluste auf Finanzanlagen würden das Bild verfälschen und sind hier nicht relevant.

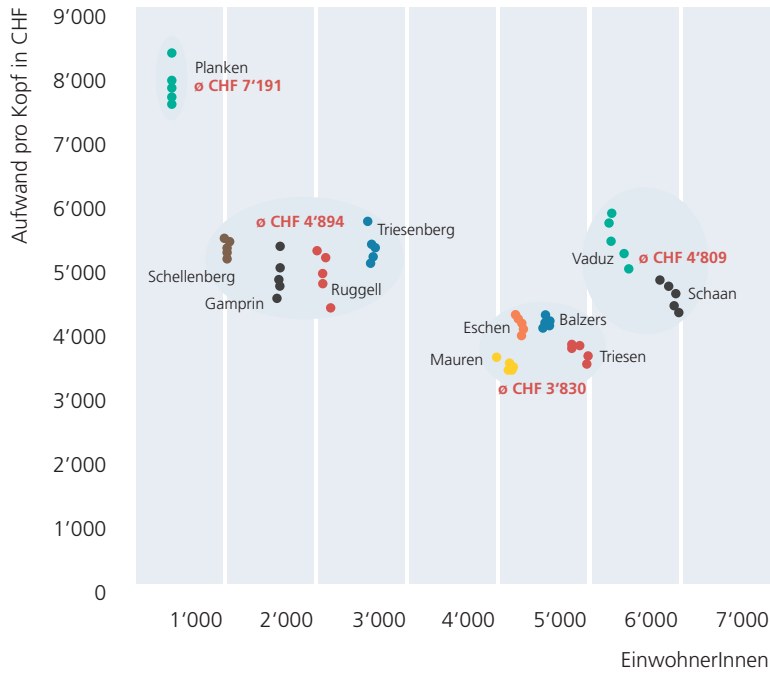


Abbildung 15:
Aufwendungen pro Kopf der Gemeinden (ohne Finanzen/Steuern) der Jahre 2010–2014

- jeder Punkt steht für den Wert eines Jahres

Mittelgrosse Gemeinden wie Eschen, Balzers, Mauren und Triesen weisen die geringsten Aufwendungen pro Kopf auf.
Quellen: Stabsstelle Finanzen (2015), AS (2015c), eigene Berechnungen.

Die Aufwendungen pro Kopf fallen zuerst mit zunehmender Grösse und steigen dann mit wachsender Einwohnerzahl wieder an. Für einzelne Aufwandkategorien kann davon ausgegangen werden, dass sie mit ansteigender Einwohnerzahl kontinuierlich sinken, wie beispielsweise die zentralen Verwaltungsaufgaben. In jeder Gemeinde ist eine gewisse Grundkapazität an Verwaltungs- und Betriebspersonal vorhanden. Die bauliche Verwaltungsinfrastruktur kann nicht einfach linear zur Gemeindegrösse bereitgestellt werden. Diese Feststellung deckt sich mit den Ergebnissen einer Studie, welche die Hochschule für Technik und Wirtschaft in Chur im Auftrag des Amtes für Gemeinden des Kantons Graubünden erstellt hat (Moser, Fischer, 2010). Dort wird aufgezeigt, dass der Einfluss der Gemeindegrösse auf die Höhe der Verwaltungskosten pro Kopf nicht linear verläuft. Diese sinken zunächst mit steigender Bevölkerung, erreichen ein Minimum und steigen bei grösserer Population wieder an.

Für andere Aufwandkategorien lässt sich aber dieser Schluss nicht ohne Weiteres ziehen. Grössere Gemeinden bieten einzelne Leistungen in stärkerem Umfang an, als dies kleinere Gemeinden tun, oder sie übernehmen in Teilbereichen Zentrumsfunktionen. So weisen die Gemeinden Schaan und Vaduz beispielsweise im Bereich der Kultur und Freizeit hohe Pro-Kopf-Aufwendungen auf.

Werden die Investitionsausgaben in die Betrachtung mit einbezogen, zeigen sich wohl einzelne Ausreisserwerte, da vor allem grössere Investitionen in kleineren Gemeinden sich bei einer Pro-Kopf-Betrachtung deutlich niederschlagen. Die Grundfeststellung jedoch, dass die Pro-Kopf-Ausgaben mit steigender Anzahl Einwohnerinnen zuerst sinken, ab einer gewissen Grösse aber wieder ansteigen, bleibt auch bei dieser erweiterten Betrachtung erkennbar.

In einem Lastenausgleich können Kosten der Kleinheit dann teilweise abgegolten werden, wenn sich nachweisen lässt, dass sie die Gesamtausgaben pro Kopf einer Gemeinde relevant beeinflussen. Andere, vor allem von der Topografie abhängige Faktoren wie zum Beispiel Hangneigungen, Höhe der Siedlung über Meer, die Siedlungsdichte oder der Anteil des produktiven am gesamten unbebauten Gebiet könnten möglicherweise höhere Korrelationen zu verschiedenen Pro-Kopf-Aufwendungen aufweisen als die Einwohnerzahl. Diese Analysen stehen nicht zur Verfügung, sodass wir für die Modellrechnung mangels Alternative die heutige Finanzausgleichstufe 2 anwenden. Im Hinblick auf die einleitend erwähnte Zielsetzung für die Modellrechnung haben wir aber die heute gültigen, nach Grössenkategorie abgestuften Zuschlagssätze angepasst (Tabelle 7).

Bildungsbereich – Kostentreiber Schulkinder

Die Schulinfrastruktur und die Anteile an den Personalkosten der Lehrerschaft bilden die hauptsächlichen Investitionen und Aufwendungen für die Gemeinden im Bildungsbereich. Die laufenden Personalaufwendungen sind im Wesentlichen abhängig von der Anzahl der geführten Klassen und damit indirekt von der Anzahl der SchülerInnen, vom Lohnniveau der Lehrpersonen sowie von den Klassengrössen. Wesentliche Investitionen in die Schulinfrastruktur hingegen werden in der Regel alle paar Jahrzehnte ausgelöst. Aus diesem Grund betrachten wir die jährlich wiederkehrenden Aufwendungen der Gemeinden im Bildungsbereich.

Die Gemeinden finanzieren nach heutiger Regelung die Hälfte der Personalaufwendungen im Kindergarten- und Primarschulbereich sowie die Schulinfrastruktur. Wie viele Kinder es in einer Gemeinde gibt, ist von der Politik wohl kaum zu beeinflussen und stellt damit einen exogenen Faktor dar. Es ist nicht überraschend, dass ein Zusammenhang zwischen dem Anteil der Schulkinder dieser Altersklassen an der Gemeindebevölkerung und den Bildungsaufwendungen pro Kopf besteht, wie die nachfolgende Abbildung aufzeigt:

Tabelle 7:
Parameter für Lastenausgleich
«Kleinheit»

Kategorie nach Einwohnern	Heutige Sätze	Im Modell verwendet Sätze
bis 500	1.80	1.1
501–2'000	1.26	0.9
2'001–3'300	0.99	0.8

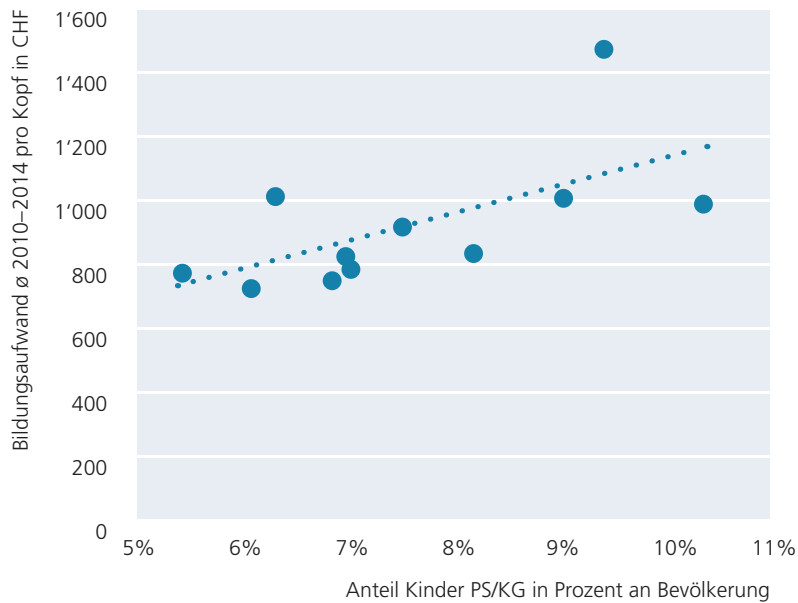


Abbildung 16:
Zusammenhang zwischen Bildungsaufwand pro Kopf und dem Anteil der Kinder im Kindergarten- und Primarschulalter

Je höher der Anteil der unterrichteten Kinder an der Einwohnerzahl einer Gemeinde, desto höher fällt tendenziell der Aufwand pro Kopf aus und umgekehrt.

Quellen: Schulamt¹⁵, Stabsstelle Finanzen (2015), eigene Berechnungen.

Für unsere Modellrechnung setzen wir den Lastenausgleich auf 75% der durchschnittlichen Bildungsaufwendungen pro Kind dieser Altersgruppe (CHF 11'800). Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Schulkindern erhalten so einen teilweisen Ausgleich ihrer Bildungskosten als vertikale Finanzierung aus Landesmitteln.

Auch im Lastenausgleich wäre eine horizontale Finanzierung denkbar. Wie in Kapitel 7.2.1 aufgezeigt, ist das System im Kanton Aargau so konzipiert.

Verkehr / Umwelt und Raum – Kostentreiber Strassenlänge?

Im Strassen- und Werkleitungsbau stellt der Erhalt der Infrastruktur eine Daueraufgabe der Gemeinden dar. Durch grosse Infrastrukturprojekte entstehen in einzelnen Jahren Ausreisser auf der Ausgabenseite. Deshalb haben wir für diese Aufgabengebiete mit den Rechnungsjahren 2005 bis 2014 einen längeren Beobachtungszeitraum unterlegt.

Im Verkehrsbereich flossen 83% der gesamten Aufwendungen und 95% der Investitionen der Gemeinden in die Erstellung und den Betrieb des Strassennetzes, und im Bereich Umwelt/Raum beanspruchten Ausgaben für die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung 59% respektive 78% der Aufwände und Investitionen. Damit ist zu erwarten, dass die Länge des Strassen- und Leitungsnetzes einen relevanten Faktor für die Ausgaben der Gemeinden in diesen Aufgabebereichen darstellt.

¹⁵ Schulkinder pro Gemeinde nach Angaben des Schulamts.

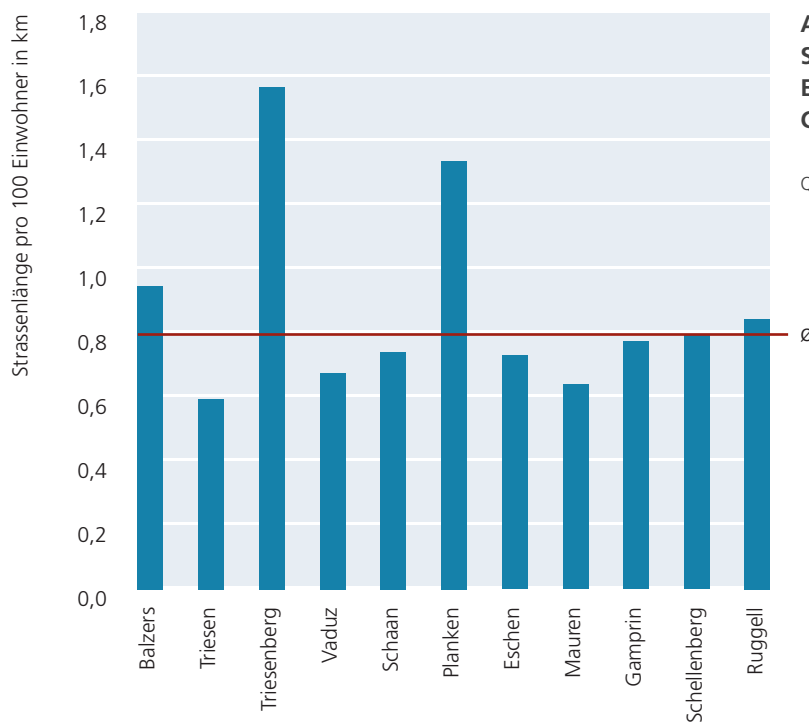


Abbildung 17:
Strassenlänge pro 100
EinwohnerInnen der elf
Gemeinden

Quelle: Amt für Bau und Infrastruktur¹⁶

Die Länge des Strassennetzes im Verhältnis zur Anzahl der EinwohnerInnen ist in den Gemeinden sehr unterschiedlich. Vor allem die Berggemeinden Triesenberg und Planken weisen im Verhältnis zur Einwohnerzahl ein umfangreiches Strassennetz auf.

In Abbildung 18 lässt sich ein Zusammenhang zwischen den laufenden Aufwendungen pro Kopf für diese Aufgabengebiete und der Strassenlänge pro Kopf der Gemeindebevölkerung erkennen.

Allerdings beeinflussen Finanzierungsmechanismen wie zum Beispiel für die Zentralkosten der Abwasserentsorgung oder die gemeindeübergreifende Finanzierung der Betriebsaufwendungen und Investitionen bei der Wasserversorgung Unterland die Korrelation. Speziell ist hier zudem zu beachten, dass die Gemeinden nicht frei sind in der Finanzierung dieses Aufgabenbereichs. Gemäss Gewässerschutzgesetz (Art. 52) müssen grundsätzlich sämtliche Aufwendungen und Investitionen für die Abwasserentsorgung den Verursachern weiterbelastet werden. Würden die Gemeinden dies tun, verbliebe in diesem Bereich gar keine durch Steuern zu finanzierende Belastung mehr. Der von den Nutzern gebührenfinanzierte Anteil ist

¹⁶ Strassenlänge nach Angaben des Amtes für Bau und Infrastruktur: Nur befestigte Strassen; Ausschluss: Waldstrassen, Strassen mit Fahrverbot und Unzugänglichkeit für Lastwagen.

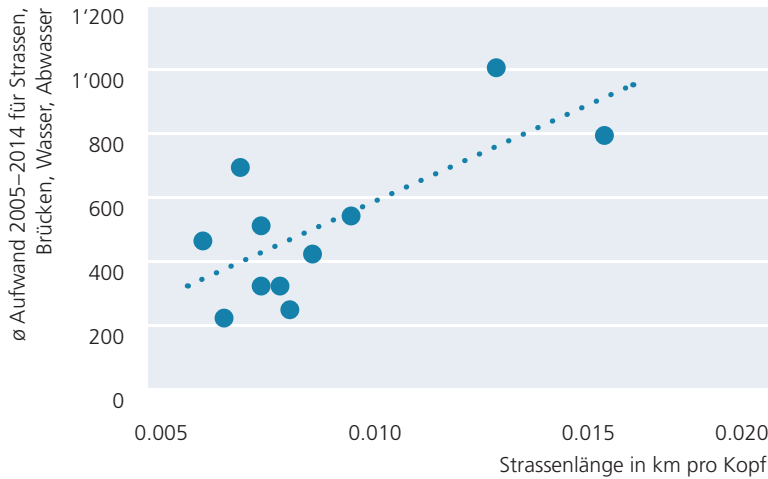


Abbildung 18: Zusammenhang zwischen den Aufwendungen für Strassen, Brücken, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung pro Kopf und Strassenlänge pro Kopf in den elf Liechtensteiner Gemeinden

Mangels verfügbarer Daten wird für die Strassen- und Werkleitungslänge die gleiche Grundlage verwendet.
 Quellen: Amt für Bau und Infrastruktur, Stabsstelle Finanzen (2015), eigene Berechnungen.

jedoch auch heute noch tief. Die Kosten werden zu einem hohen Anteil durch die Gemeinden subventioniert (siehe AU, 2015, S. 58–60).

Betrieb und Investitionen des Strassen- und Brückennetzes beanspruchten von 2005–2014 über alle Gemeinden gesehen durchschnittlich rund CHF 83'000 pro km und Jahr. In unserem Modell gehen wir wieder davon aus, dass für den über dem Durchschnitt von 0.81 km pro 100 EinwohnerInnen liegenden Teil des Strassennetzes 75% dieses Betrags ausgeglichen werden.

Sonderfall Steg-Malbun

In Kapitel 2.2.2 haben wir beschrieben, weshalb der heutige Finanzausgleich der Gemeinde Triesenberg für die Infrastruktur in Steg-Malbun gesondert einen definierten Pauschalbetrag zuweist. Im Sinne einer übergeordneten Leistung von landesweiter Bedeutung kann diese Abgeltung als Sonderlast angesehen werden.

Der Ansatz, dass sich diese an einer fiktiven Gemeindegrösse anhand der vorhandenen Wohneinheiten orientiert, ist jedoch zu hinterfragen. Konsequenterweise müsste die Abgeltung variabel ausgestaltet und periodisch den veränderten Verhältnissen angepasst werden. Die Kosten für die Gemeinde sind in erster Linie Infrastrukturkosten, und die Anzahl der Wohneinheiten dürfte eine plausible Referenzgrösse darstellen. Andererseits haben wir in Kapitel 5.2 aufgezeigt, dass die Gemeinde die Möglichkeit hätte, zumindest einen Teil der nicht vorhandenen Steuererträge auf an-

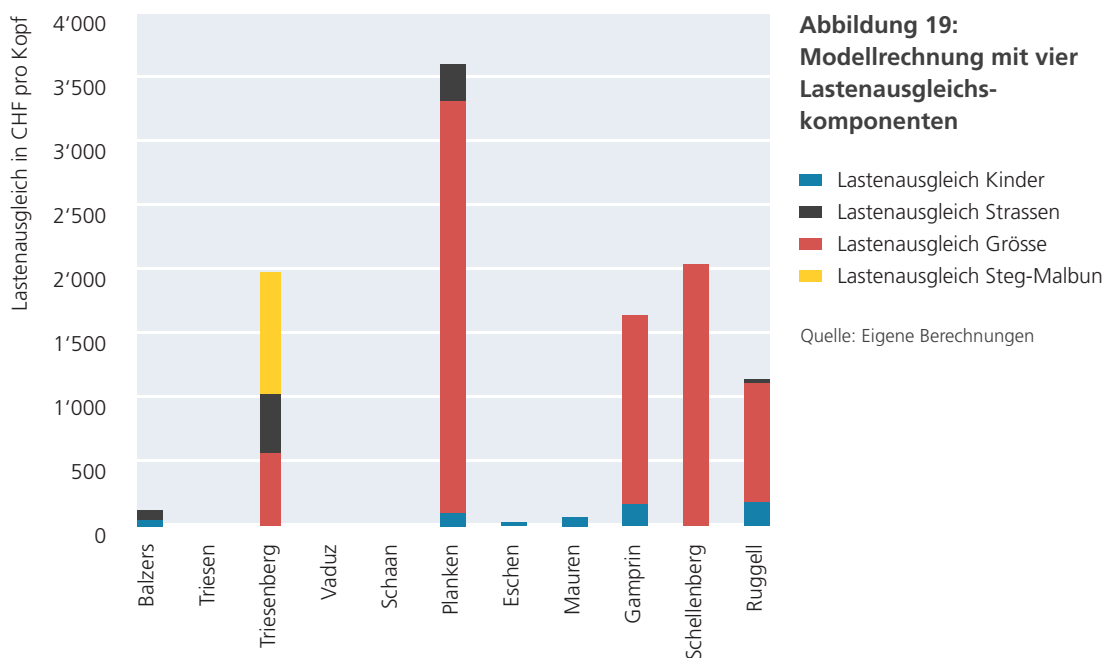
dere Weise zu kompensieren und damit die Abhängigkeit von Finanzausgleichsbeiträgen zu reduzieren.

Um sowohl die adäquate Referenzgrösse als auch das Ausmass des gerechtfertigten Lastenausgleichs zu verifizieren, müssten auch hier vertiefte Analysen angestellt werden. Im Rahmen dieser Arbeit übernehmen wir für die Modellrechnung den Ansatz, wie er im derzeit geltenden System ausgestaltet ist.

7.2.4 Zusammenfassung und Ergebnisse zum Lastenausgleich

Die vorangehenden Kapitel haben ansatzweise aufgezeigt, wie die Frage des Lastenausgleichs methodisch angegangen werden kann. Mit den für unser vereinfachtes Modell gewählten Parametern beläuft sich das Lastenausgleichsvolumen auf CHF 15.2 Mio., das sieben Gemeinden in stark unterschiedlichem Umfang zugeteilt würden.

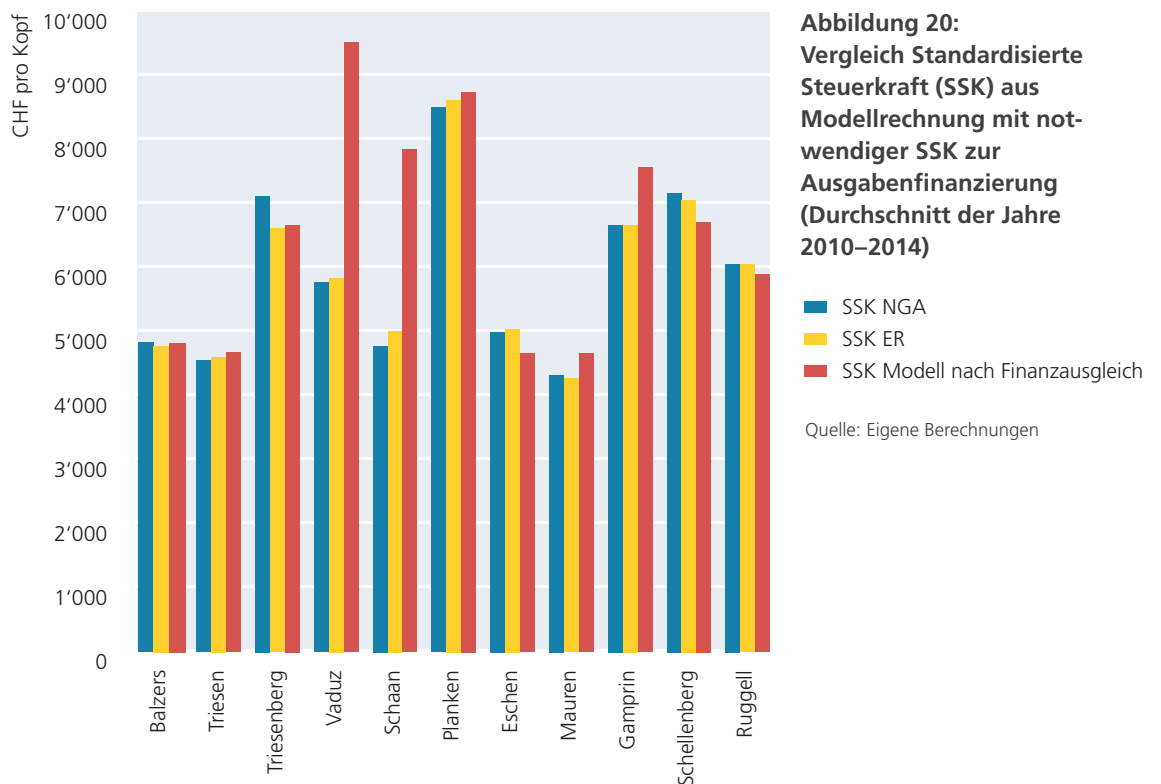
Mangels anderer verfügbarer Daten kommt der Komponente für die Einwohnergrösse ein hohes Gewicht zu. Wie im vorangehenden Kapitel ausgeführt, kann an dieser Stelle nicht abschliessend geklärt werden, ob



andere exogene Merkmale die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden stärker beeinflussen als die Einwohnerzahl. Wenn dies der Fall ist, sollten die daraus resultierenden Lasten abgegolten werden, und eine Finanzierung der Kleinheit sollte aufgrund der mit ihr verbundenen Fehlanreize nur die zweitbeste Lösung darstellen.

7.3 Resultat der Modellrechnung

Abbildung 20 zeigt als Resultat der Modellrechnung den Vergleich zwischen der Standardisierten Steuerkraft (SSK) pro Kopf und derjenigen, die notwendig gewesen wäre, um in den Jahren 2010–2014 einerseits die Netto-Gesamtausgaben zu finanzieren (SSK NGA) und andererseits eine ausgeglichene Erfolgsrechnung (SSK ER) zu erreichen. Um einen Vergleich zwischen den Gemeinden aufzuzeigen, muss die Standardisierte Steuerkraft betrachtet werden und nicht etwa die Steuererträge, die aufgrund der von den Gemeinden effektiv angewendeten Steuerzuschlagssätze resultieren.



Die Steuerkraft, die sich mit dem Modell pro Gemeinde ergibt, wäre in den meisten Fällen ausreichend zur Finanzierung der Netto-Gesamtausgaben respektive zur Erreichung einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung. Wichtig ist nun aber die Feststellung, dass nur gerade zwei Gemeinden (Eschen und Ruggell) den für die Standardisierung verwendeten Gemeindesteuerzuschlag von 200% auch angewendet haben. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass mit den für das Modell getroffenen Annahmen einzelne Gemeinden entweder ihre Ausgaben senken müssten, um bei den heutigen Steuerzuschlägen zu bleiben oder eben diese anheben müssten, um einen ausgeglichenen Haushalt bei gleichem Ausgabenniveau zu erreichen.

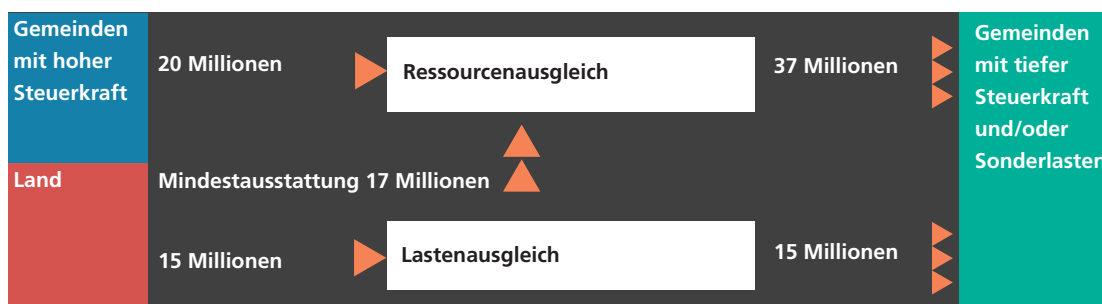
Die SSK der ressourcenstärksten Gemeinden Vaduz und Schaan bleiben mit der Standardisierten Steuerkraft auch im Modell bewusst über dem für die Ausgabenfinanzierung notwendigen Niveau. Wie bereits ausgeführt, kann es nicht Ziel eines Finanzausgleichs sein, Gemeinden mit hoher Steuerkraft sämtlicher finanzieller Vorteile zu berauben. *Auf die Frage, wie stark der Abbau der Disparitäten erfolgen soll, gibt es kein Richtig oder Falsch. Sie bleibt politisch zu beantworten.*

Die Darstellung verdeutlicht auch, dass es bezüglich der notwendigen Steuerkraft relevante Unterschiede gibt. Auf einzelne mögliche Gründe dafür wurde bereits hingewiesen. Andererseits sind Differenzen von Gemeinden mit nicht offensichtlich unterschiedlichen Gegebenheiten wie zum Beispiel zwischen Eschen und Mauren ohne detaillierte Datenanalyse schwer erklärbar. Und letztlich gilt es auch zu beachten, ob im Zeitraum 2010 bis 2014 in einzelnen Gemeinden grössere Investitionsprojekte realisiert wurden und so die Pro-Kopf-Ausgaben genau für diese Periode ausserordentlich hoch ausgefallen sind.

Abbildung 21: Finanzströme als Resultat der Modellrechnung

Das System wird im Modell aus zwei Quellen gespeist: Vom Land (bisher) UND von steuerkräftigen Gemeinden. Allerdings kann durch den Lastenausgleich jede Gemeinde neu auch Mittel erhalten, wenn sie die Kriterien einzelner Lastenausgleichskomponenten erfüllt.

Quelle: eigene Berechnungen.



Während im bisherigen System das Land als höhere Staatsebene der einzige Zahler im Finanzausgleich ist, werden bei einem System, das auch horizontale Ausgleichskomponenten kennt, ressourcenstarke Gemeinden zu Mit-Finanzierern. In unserem Modell fliessen so insgesamt CHF 52 Mio. an diverse Gemeinden. Das Land steuert durch die Finanzierung der Lastenausgleichskomponenten und der Mindestausstattung CHF 32 Mio. bei, während auf dem horizontalen Weg Mittel von ressourcenstarken Gemeinden von CHF 20 Mio. in den Ressourcenausgleich fliessen.

7.4 Abschliessender Systemvergleich

Der Vergleich zwischen dem effektiven Finanzausgleich 2015 und unserer Modellrechnung zeigt abschliessend folgendes Bild:

	Finanzausgleich 2015	Modell
Umverteilte Mittel (in Mio. CHF)	62	52
- davon vertikal	62	32
- davon horizontal	0	20
Empfängergemeinden	8	9*
Zahlergemeinden	0	3
Unterschied zwischen höchster und tiefster SSK pro Kopf (Faktor)		
- vor Finanzausgleich	5.6	5.6
- nach Finanzausgleich	2.4	2.0
SSK pro Kopf nach Finanzausgleich (in CHF)		
- Minimalwert	5'097	4'672
- Maximalwert	12'199	9'518
- Durchschnitt	7'154	6'349

Tabelle 8:
Vergleich Finanzausgleich heute mit Modell

* Im Lastenausgleich können auch ressourcenstarke Gemeinden Ausgleichsmittel erhalten. Deshalb kann die Summe von Empfänger- und Zahlergemeinden grösser sein als die Anzahl der Gemeinden.

- Mit einer horizontalen Komponente gibt es neu auch Zahlergemeinden. Da die Unterschiede in der Ressourcenstärke erheblich sind und die Mehrzahl der Gemeinden eine deutlich unterdurchschnittliche Steuerkraft aufweist, lässt sich die Anzahl der Empfängergemeinden auch im Modell nicht reduzieren.
- Der angestrebte stärkere Abbau der Steuerkraftunterschiede gelingt. Mit den Modellannahmen verbleibt noch ein Faktor von 2.0 zwischen der ressourcenstärksten und -schwächsten Gemeinde. Mit dem Finanzausgleich 2015 liegt der Faktor bei 2.4.
- Durch die Volumenreduktion sinken sowohl die durchschnittliche Steuerkraft als auch die Maximal- und Minimalwerte.

Zusammengefasst zeigt das Modell gegenüber dem heutigen Finanzausgleichssystem folgende Vorteile:

- Mit einem geringeren Gesamtvolumen müssen insgesamt weniger Steuermittel im Umverteilungssystem eingesetzt werden. Auch wenn die einzelnen Systemkomponenten politisch anders gewichtet werden können, kann die langfristige Zielsetzung nicht darin liegen, über den Finanzausgleich Reservemittel vom Land zu den Gemeinden zu verschieben.
- Durch die Einführung einer horizontalen Komponente ist es möglich, die grossen Steuerkraftunterschiede auch «von oben» und nicht ausschliesslich durch die Anhebung der Steuerkraft von ressourcenschwachen Gemeinden «von unten» zu reduzieren.
- Mit der Berücksichtigung verschiedener Lastenausgleichskomponenten wird das System ebenfalls gerechter. Nicht oder kaum beeinflussbare Nachteile werden gesondert abgegolten, wenn solche systematisch festgestellt werden können.
- Die Lastenausgleichskomponente eröffnet zudem die Möglichkeit, nicht zwingend finanziell bezifferbare Nachteile oder Leistungen einzelner Gemeinden, die diese im Interesse der gesamten Volkswirtschaft in Kauf nehmen respektive erbringen, über das Finanzausgleichssystem abzugelten.



8 Schlussbetrachtung und Empfehlungen

Abbau der Steuerkraftunterschiede als Hauptzielsetzung

Das Finanzausgleichssystem in Liechtenstein hat heute eher einen Subventions- als einen Ausgleichscharakter. Die Unterschiede in der Steuerkraft der liechtensteinischen Gemeinden sind jedoch beträchtlich. Wird die Hauptzielsetzung des Ausgleichsystems in der Reduktion hoher Steuerkraftunterschiede gesehen, stellt ein horizontaler Ressourcenausgleich dafür ein adäquates Instrument dar. Die Unterschiede werden damit verringert, ohne die Reihenfolge der Ressourcenstärke der Gemeinden zu verändern. Anders als heute wird damit auch Solidarität unter den Gemeinden eingefordert, um den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen Rechnung zu tragen.

Berücksichtigung von Sonderlasten

Nicht oder kaum beeinflussbare Lasten der Gemeinden können in einem Lastenausgleich teilweise ausgeglichen werden. Dazu muss untersucht werden, welche Merkmale die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden in einem wesentlichen Umfang beeinflussen. Eine klare Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich führt zu hoher Transparenz im Finanzausgleichssystem und auch steuerkraftstarke Gemeinden können Lastenausgleichs-Empfänger sein. Ein flexibler Lastenausgleich kann auch berücksichtigen, dass einzelne Gemeinden mitunter nicht direkt bezifferbare Belastungen im übergeordneten Interesse übernehmen. Beispiele hierfür sind hohe Beeinträchtigungen durch Durchgangs- und Arbeitsplatzverkehr oder die Zurverfügungstellung von Sportinfrastruktur zur Durchführung internationaler Wettkämpfe.

Bisheriger Finanzausgleich übertrifft die gesetzliche Zielsetzung

Der Finanzausgleich in Liechtenstein erreicht wohl das heutige gesetzlich vorgegebene Ziel, nämlich den Gemeinden die Finanzierung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Die Zielsetzung wird jedoch übertroffen, was bei der Mehrzahl der Gemeinden selbst bei Festlegung der gesetzlich tiefst möglichen Steuerzuschläge zum Aufbau von teilweise erheblichen Reserven führt. Ein effizientes Finanzausgleichssystem bietet den Gemeinden Anreize, ihre finanzielle Situation durch eigene Anstrengungen und durch die Pflege der eigenen Steuerbasis im Rahmen der Möglichkeiten zu verbessern. Diese Zielsetzung ist gefährdet, wenn zu hohe Mittel verschoben werden.

Gemeindeautonomie stärken

In der Frage über individuelle oder vereinheitlichte Gemeindesteuerzuschläge besteht heute auch bei den Gemeindevertretungen kein Konsens. Die Festlegung des Gemeindezuschlags stellt jedoch ein wichtiges Gestaltungselement

der Gemeindepolitik dar. Eine Vereinheitlichung würde zu einem Abbau der Gemeindeautonomie führen, der in einem auf Subsidiarität fussenden System eine hohe Bedeutung zukommt. Auch wenn nicht klar dargelegt werden kann, dass unterschiedliche Steuerzuschlagssätze im Sinne eines Steuerwettbewerbs wirken, ist es für die politische Partizipation der EinwohnerInnen der Gemeinden von Bedeutung, dass sie nicht nur auf der Ausgaben-, sondern auch auf der Finanzierungsseite über entsprechende Instrumente verfügen.

Die Abhängigkeit der Gemeinden von Finanzauszahlungen kann – aufbauend auf dem beschriebenen Ressourcen- und Lastenausgleich – reduziert werden, wenn die Steuerbasis durch eine Verschiebung von Steuererträgen vom Land zu den Gemeinden erhöht und auf Landesseite das vertikale Transfervolumen gleichzeitig reduziert wird. Die Gemeindeautonomie aber auch die Finanzierungsverantwortlichkeit für die eigenen Entscheide werden dadurch gestärkt.

Deckungsgleichheit von Aufgabenverantwortung und –finanzierung verbessern

Eine hohe Übereinstimmung von Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung fördert die Effizienz in der Aufgabenerfüllung. Diese ist in einzelnen, finanziell wesentlichen Bereichen heute nicht gegeben. Eine Aufgabenentflechtung und im Gegenzug der «Tausch von Steuereinnahmen» stellen eine Möglichkeit dar, diese Übereinstimmung zu erhöhen.

Zwischen Einheitlichkeit und Wettbewerb:

Ansatzpunkte für praktische Umsetzung

Die «Kunst» bei Finanzausgleichssystemen liegt darin, den Zielkonflikt zwischen einem Abbau der Steuerkraftunterschiede einerseits und dem Erhalt von Anreizen für sparsames und wirtschaftliches Handeln andererseits zu meistern. In Anlehnung an das Praxisbeispiel aus dem Kanton Aargau zeigen wir anhand eines Modells auf, wie der Finanzausgleich in Liechtenstein neu konzipiert werden könnte. Wichtig ist neben einer klaren Trennung der beiden Komponenten «Ressourcenausgleich» und «Lastenausgleich», dass die von den Gemeinden festgelegten Steuerzuschläge keinen Einfluss auf die Höhe der Ausgleichsbeiträge haben.



Liste der Interviewpartner

- Christoph Beck, Gemeindevorsteher Triesenberg
- Rainer Beck, Gemeindevorsteher Planken
- Hansjörg Büchel, Gemeindevorsteher Balzers
- Adrian Hasler, Regierungschef des Fürstentums Liechtenstein und Minister für Präsidiales und Finanzen
- Daniel Hilti, Gemeindevorsteher Schaan
- Freddy Kaiser, Gemeindevorsteher Mauren
- Maria Kaiser-Eberle, Gemeindevorsteher Ruggell
- Günther Kranz, Gemeindevorsteher Eschen
- Günter Mahl, Gemeindevorsteher Triesen
- Donath Oehri, Gemeindevorsteher Gamprin
- Ewald Ospelt, Bürgermeister Gemeinde Vaduz
- Norman Wohlwend, Gemeindevorsteher Schellenberg

Literatur und Quellen

- Amt für Statistik (AS) (2015a): Migrationsstatistik 2014. Tabellen 6.1.1 und 6.3.1. Vaduz.
- Amt für Statistik (AS) (2015b): Steuerstatistik 2014. Vaduz.
- Amt für Statistik (AS) (2015c): Bevölkerungsstatistik 31. Dezember 2014. Tabelle ZR02 Ständige Bevölkerung nach Gemeinden seit 1960. Vaduz.
- Amt für Umwelt (AU) (2015): Bestandsaufnahme und Überwachungsprogramm nach Wasserrahmenrichtlinie. Vaduz.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2014): Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung nach Bezirken und Gemeinden, 2014. Tabelle su-d-1.2.2.1.15. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2015): Finanzstatistik der Schweiz 2013, Jahresbericht. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2016): Ständige Wohnbevölkerung der Schweiz, Bestand am 31.12. 2013 (STATPOP). Neuchâtel.
- Familienhilfe Balzers (2015): Familienhilfe Balzers, Jahresbericht 2014. Balzers.
- Familienhilfe Liechtenstein (2015): Familienhilfe Liechtenstein, Jahresbericht 2014. Vaduz.
- Kanton Aargau (2015): Botschaft an den Grossen Rat; Optimierung Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden und Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden. Aarau.

- Moser, P.; Fischer J. (2010): Gemeindegrösse und Leistungsfähigkeit von Gemeinden. Studie zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Graubünden. In: Schweizerischer Gemeindeverband (Hrsg.). Schweizer Gemeinde 6/11. Bern.
- Regierung (2005): Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Aufgabenentflechtung zwischen Land und Gemeinden. Vaduz.
- Regierung (2007): Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Reform des Finanzausgleichs vom Land zu den Gemeinden. Vaduz.
- Regierung (2009): Rechenschaftsbericht 2008 der Regierung an den Hohen Landtag. Vaduz.
- Regierung (2015): Rechenschaftsbericht 2014 der Regierung an den Hohen Landtag. Vaduz.
- Regierung (2016): Rechenschaftsbericht 2015 der Regierung an den Hohen Landtag. Vaduz.
- Rühli, L. (2013): Irrgarten Finanzausgleich. Kantonsmonitoring 5: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. Avenir Suisse. Zürich.
- Schaltegger, C. A.; Huwyler, Z.; Angelini, T. & R. Hoffmann (2014): Gutachten zum Finanzausgleich im Kanton Basel-Landschaft. MIMEO.
- Schaltegger, C.A. (2015): Unternehmenssteuerreform III: Geld aus Bern bleibt in den Kantonen kleben. In: Die Volkswirtschaft 12: S. 37.
- Schaltegger, C. A.; Huwyler, Z.; Angelini, T. (2015): Finanzausgleich des Kantons St. Gallen: Wirksamkeitsbericht 2016. Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht Universität St. Gallen. St. Gallen.
- Schildknecht, K. & de Spindler, J.; (Hrsg.); unter Mitwirkung von Ernst Baltensperger, Silvio Borner, Reiner Eichenberger, Konrad Hummler, Beat Kappeler, Robert Nef und Thomas Straubhaar. (2006): Wirtschaftspolitische Mythen, Argumente zur Versachlichung der Debatte. Avenir Suisse. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Stabsstelle Finanzen (2015): Aufbereitete Daten zu den Gemeinderechnungen der Jahre 2005 bis 2014. Stabsstelle Finanzen der Liechtensteinischen Landesverwaltung. Vaduz.
- Steuerverwaltung (2016): Unveröffentlichte Daten zu den Vermögens- und Erwerbssteuererträgen der Gemeinden 2011 bis 2014 ohne Berücksichtigung von Erträgen aus Selbstanzeigen im Rahmen der Steueramnestie. Liechtensteinische Steuerverwaltung. Vaduz.

Zu dieser Publikation

Mit *Finanzausgleich – Argumente für eine Neuausrichtung* tritt die Stiftung Zukunft.li erstmals mit einer Publikation an die Öffentlichkeit. Sie wurde von der Geschäftsstelle der Stiftung – namentlich von Thomas Lorenz mit Unterstützung von Peter Eisenhut – verfasst und verschiedene Personen aus dem In- und Ausland standen für einen themenbezogenen Austausch bereitwillig zur Verfügung. Ihnen allen gebührt ein herzlicher Dank, insbesondere Jürg Feigenwinter, Leiter der Fachstelle für Aufgaben- und Lastenverteilung beim Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau und Andreas Gritsch (Stabsstelle Finanzen der Regierung). Wertvolle Anregungen und Verbesserungsvorschläge steuerten Prof. Dr. A. Schaltegger (Universität Luzern) und Lukas Rühli (Avenir Suisse) bei.

Impressum

Autoren

Thomas Lorenz und Peter Eisenhut,
Stiftung Zukunft.li
info@stiftungzukunft.li

Herausgeber

Stiftung Zukunft.li, Ruggell
www.stiftungzukunft.li

Lektorat

Johannes J. Schraner

Gestaltung, Druckvorstufe

Gassner.Grafisches Atelier, Vaduz

Druck, Bindung

Gutenberg AG, Schaan

© Stiftung Zukunft.li 2016

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.

Bestellung

info@stiftungzukunft.li

Download

www.stiftungzukunft.li



