



Stiftung für  
Staatsrecht und  
Ordnungspolitik

Michael Wohlgemuth

# Staatsaufgaben, Staatsausgaben und Staats- wachstum

Liechtenstein im internationalen Vergleich

Herausgegeben von  
der Stiftung für Staatsrecht  
und Ordnungspolitik, Eschen



Michael Wohlgemuth

# Staatsaufgaben, Staatsausgaben und Staats- wachstum

Liechtenstein im internationalen Vergleich

## Impressum

### Herausgeber:

Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik  
Essanestrasse 91  
LI-9492 Eschen  
[info@sous.li](mailto:info@sous.li)  
[www.sous.li](http://www.sous.li)

### Copyright:

Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik  
Oktober 2022

### Produktion:

BVD Druck + Verlag AG  
Landstrasse 153, LI-9494 Schaan  
[www.bvd.li](http://www.bvd.li)



# Staatsaufgaben, Staatsausgaben und Staatswachstum

## Liechtenstein im internationalen Vergleich

1. Einführung	7
2. Staatsaufgaben: normative Theorie	11
2.1 Rechtsschutzstaat und Leistungsstaat	11
2.2 Öffentliche Güter und (weitere) politische Güter	14
2.3 Kollektivgüter und «politische Externalitäten»	19
3. Staatswachstum: Theorie und Empirie	21
3.1 Adolph Wagner und sein «Gesetz» der wachsenden Staatsausgaben	21
3.2 Moderne Theorien des Staatswachstums	22
3.3 Krisen, Pfadabhängigkeiten und der «Sperrklinken-Effekt»	24
3.4 Grenzen des Staatswachstums	27
3.5 Staatsaufgaben, Staatsausgaben, Staatswachstum: empirische Befunde	28
3.6 Verdrängt der (Wohlfahrts-) Staat privaten Gemeinsinn?	34
3.7 Staatsrechtliche und ordnungspolitische Rahmenbedingungen des Wohlfahrtsstaats	38
4. Staatsaufgaben, Staatsausgaben und Staatswachstum im Kleinstaat	45
4.1 Was ist ein «Kleinstaat?»	45
4.2 Wohlstand, Wachstum und Grösse einer Nation (Theorie)	47
4.3 Der relative Erfolg von Kleinstaaten (Empirie)	49
4.4 Wettbewerbsstrategien kleiner Länder	53
4.5 Landesgrösse, Grösse und Qualität des Staatssektors	55

5. Staatsaufgaben, Staatsausgaben und Staatswachstum in Liechtenstein	67
5.1 Eine kurze Geschichte der Staatstätigkeit in Liechtenstein	69
5.2 Liechtenstein und die Schweiz: «funktional überlappende Jurisdiktionen»	74
5.3 «Von den Staatsaufgaben» in der Landesverfassung	78
5.4 Staatsausgaben in Liechtenstein: Strukturverschiebungen des Staatshaushalts	94
5.5 Staatshandeln jenseits des Budgets	103
5.6 Zentrale Politikfelder	111
5.7 Daseinsvorsorge (service public) in Liechtenstein: Wandel und Reformoptionen	130
5.8 Wie «gut» ist das Staatshandeln Liechtensteins im internationalen Vergleich?	148
6. Liechtenstein: kleines Land, schlanker Staat?	157
6.1 Weder Minimalstaat noch «Leviathan»	157
6.2 «Fürst und Volk» als Staatsbremser?	161
6.3 Privates Engagement auf lokaler Ebene	175
6.4 Wettbewerbsstrategien im globalen Wettbewerb	180
6.5 «Importiertes Staatswachstum»?	183
7. Ausblick	195
Literatur	199





# 1. Einführung

Liechtenstein ist bekanntlich ein sehr kleines Land, was Territorium oder Einwohnerzahl betrifft. Das Fürstentum ist aber auch ein **Staat**, das heisst ein Land, in dem Staatsorgane das Monopol legalen und legitimierten Zwangs über seine Bürger ausüben, etwa indem sie Steuern erheben, oder Gesetze und Vorschriften verabschieden und durchsetzen<sup>1</sup>. Wie gross ist «der Staat» in Liechtenstein, also das Ausmass an Staatstätigkeit? Dies ist nur eine der Fragen, die hier beantwortet werden sollen.

Dabei fällt auf, dass Liechtenstein auch in Hinsicht auf die Macht des Staates relativ zu anderen Ländern recht «klein» ist: Das Fürstentum unterhält einen relativ «**schlanken Staat**», aber keineswegs einen unterentwickelten «Nachtwächter-» oder «Minimalstaat». Die gängige Theorie der «optimalen Grösse eines Landes»<sup>2</sup> würde vermuten lassen, dass ein sehr kleines Land einen relativ hohen Anteil der heimischen Wertschöpfung und der heimischen Beschäftigung für die staatliche Produktion «öffentlicher Güter» aufwenden muss, da es kaum Grössenvorteile («economies of scale») nutzen kann. Je kleiner das Land, desto grösser müsste also der Staatssektor relativ zum Sozialprodukt oder zur (Erwerbs-) Bevölkerung ins Gewicht fallen.

Beides ist indes in Liechtenstein nicht bzw. kaum der Fall. Die «Staatsquote» (der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt) lag 2020 in Liechtenstein bei 26.3 Prozent, deutlich niedriger als in allen Ländern der EU (dort sind es im Durchschnitt über 52 Prozent), aber auch etwa der Schweiz (37.8 Prozent)<sup>3</sup>. Selbst der Anteil der Beschäftig-

---

1 Max Weber (1926: 8) definiert den Staat «als diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes ... das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) in Anspruch nimmt».

2 Vor allem: Alesina/Spolaore (2003); s. Teil 4.5.

3 Quelle: Amt für Statistik (2022).

ten im Staatssektor ist recht bescheiden<sup>4</sup>. Gleichzeitig lässt sich während des gesamten 20. Jahrhunderts so gut wie überall auf der Welt ein rasanter **Anstieg der Staatsaufgaben**, Staatsausgaben und meist auch Staatsschulden beobachten. Ausser im Bereich Staatsschulden hat sich Liechtenstein diesem «ehernen Gesetz» des nicht nur absoluten, sondern auch relativen Wachstums (im Vergleich zur volkswirtschaftlichen Entwicklung) des Staatssektors nicht entziehen können. Das Fürstentum folgt dem Trend aber mit etwas geringerer Dynamik und im internationalen Vergleich nachweisbar hoher Effizienz und Qualität staatlicher Dienstleistungsbereitstellung.

Diese und weitere im folgenden präsentierten Beobachtungen werfen eine Reihe spannender **ordnungspolitischer Fragen** auf. Um nur einige zu nennen:

- Was sind eigentlich legitime und sinnvolle Staatsaufgaben?
- Wie werden diese in Liechtenstein erfüllt?
- Wie erklärt sich der nahezu ungebrochene Trend stetigen Staatswachstums?
- Was sind die wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Folgen eines «wuchernden» Staates?
- Wie ist es Liechtenstein als kleines Land gelungen, ein relativ schlanker, funktionsfähiger und souveräner Staat zu bleiben?
- Wie kann das Land als Staat und global wettbewerbsfähiger Standort auch weiterhin vergleichsweise effektiv, attraktiv und souverän bleiben?
- Wo sind Potenziale für mehr noch bessere Erledigung alter wie neuer Staatsaufgaben?

Diese Studie wird all diese komplexen Fragen sicher nicht umfassend und befriedigend beantworten. Aber sie könnte dazu beitragen, Bürger und politisch Verantwortliche im Land (in Liechtenstein sind dies keine getrennten Einheiten), aber auch Nicht-Liechtensteiner, die mehr über dieses bemerkenswerte Land erfahren möchten, über einige Aspekte der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben in einem (sehr) kleinen Land zu informieren.

Die Studie gliedert sich wie folgt: In **Teil 2** geht es um die normative Theorie (Begründung) von Staatsaufgaben. Dabei erweist sich die Unterscheidung zwischen klassischen Staatsaufgaben («protective state», Rechtsschutzstaat) und modernen Staatstätigkeiten («productive state», Wohlfahrtsstaat) als hilfreich. Ökonomen sprechen in diesem

---

4 S. Wohlgemuth (2020a: 94 f.).

Zusammenhang gerne von «öffentlichen Gütern», die der Markt nicht bereitstellen kann. In reiner Form gibt es davon indes nur sehr wenige. Vielmehr handelt es sich meist um «politische Güter und Dienstleistungen», die der Staat «anbietet» und seine Bürger (zumindest genügend davon) auch «nachfragen». Anders als auf dem Markt herrscht in der Politik allerdings «Zwangskonsum». Auch hierzu wird ein wenig zu sagen sein.

**Teil 3** widmet sich der Theorie und Empirie des Staatswachstums. Erklärt werden muss eben auch, weshalb der Staatssektor in den letzten Jahrzehnten derart gewachsen ist und heute viele Staaten weit über das Mass hinaus in die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung eingreifen, welches eine (liberale) Theorie der Staatsaufgaben bisher legitimieren konnte. Hierzu bieten sich vor allem Modelle der ökonomischen Theorie der Politik («Public Choice») an: das Eigeninteresse politischer «Stimmenmaximierer», einer undurchschaubaren Bürokratie als «Budgetmaximierer», oder der Einfluss gut organisierter Lobbygruppen.

In **Teil 4** geht es um die besondere Situation von Kleinstaaten. Es können verschiedene Vor- und Nachteile der Kleinheit bei der Bereitstellung öffentlicher Güter identifiziert werden. Zu den Nachteilen gehören sicher die hohen Fixkosten der Bereitstellung vieler öffentlicher Leistungen für eine kleine Bevölkerung. Ein Weg, diese Kostennachteile zu vermeiden, besteht etwa im «outsourcing», also der Teilnahme an der Bereitstellung durch andere, grössere Länder (oder auch private Dienstleister). Zu den Vorteilen der Kleinheit gehören neben den «kurzen Wegen» zwischen Verwaltungen und zwischen Staatsvertretern und Bürgern auch die «Vertrautheit» und das gegenseitige Vertrauen im Land, sowie die «Wendigkeit» beim innovativen Vorstossen in Nischen der internationalen Arbeitsteilung und des internationalen Regulierungsnetzwerks.

Diese theoretischen Überlegungen und international vergleichenden Beobachtungen erlauben in **Teil 5** einen informierten und strukturierten Blick auf das Fürstentum Liechtenstein: welche Staatsleistungen werden wie bereitgestellt? Was sind die staatsrechtlichen Rahmenbedingungen? Wie haben sich Staatsaufgaben und Staatsausgaben in letzter Zeit entwickelt? Wo besteht Reformbedarf? Wie schneidet das Land im internationalen Vergleich hinsichtlich verschiedener Indikatoren der staatlichen «governance» ab?

In **Teil 6** werden verschiedene Hypothesen geprüft, die erklären könnten, weshalb Liechtenstein ein kleines Land mit noch einiger-

massen schlankem Staat ist – und sein sollte. Als mögliche Gründe werden die staatsverfassungsrechtlichen Positionen von Fürst und Volk als «Vetospieler» angeführt, die an einem schlanken und liberalen Staat ein ureigenes Interesse haben könnten; die Bedeutung der Philanthropie und der Eigeninitiative im kleinen, vertrauten Raum; und das wirtschaftliche Interesse, im globalen Wettbewerb attraktive Standortbedingungen bieten zu können. Neben diesen «Bremsen» des Staatswachstums gelten indes auch in Liechtenstein einige Verstärker. Als kleines, aber ökonomisch wie politisch stark mit Europa und der Welt integriertes Land kann Liechtenstein seine Präferenz für einen schlanken und liberalen Staat nicht in voller Souveränität ausleben. Etwa über den EWR oder die OECD muss das Fürstentum zunehmend Regulierungen, Staatsaufgaben und Staatsausgaben «importieren», die es vielleicht in Art und Ausmass so nicht selbst gewählt hätte.

Die Studie endet in **Teil 7** mit einem knappen Ausblick auf die künftige Entwicklung von Staatsaufgaben und Staatswachstum in Liechtenstein<sup>5</sup>.

---

5 Zu den Staatsfinanzen im engeren Sinn, die in Liechtenstein weltweit aussergewöhnlich solide sind (sowohl im Bereich des Landesbudgets, der Gemeindekassen und der Sozialversicherungen), wird auch in dieser Studie Einiges berichtet. Ausführlicher hierzu aber unsere Studie «Erfolgsfaktor solide Staatsfinanzen» (Wohlgemuth 2020a).

## 2. Staatsaufgaben: normative Theorie

Was der Staat tun soll – sei es aus Sicht einer politischen Ideologie oder aus Sicht der Meinungen und Interessen einer «Bürgergenossenschaft»<sup>6</sup> – war und ist zu jeder Zeit und in jeder Gegend umstritten und Gegenstand normativer (werturteilsbeladener) Diskussion. Hier sollen einige klassische und noch heute gebräuchliche Theorien skizziert werden, die begründen können, warum es den Staat überhaupt braucht und was er seinen Bürgern bieten sollte.

### 2.1 Rechtsschutzstaat und Leistungsstaat

Die ideengeschichtlich noch heute wohl einflussreichste Begründung des Staates und seiner Aufgaben stammt vom englischen Philosophen **Thomas Hobbes** (1588–1679). In seinem Hauptwerk «Leviathan» (Hobbes 1651/1966) begründet er den Staat aus den gravierenden Nachteilen der Anarchie: im Krieg aller gegen alle ist das Leben (fast) aller «nasty, brutish and short». Zur Überwindung dieses Naturzustandes braucht es eine «Gewalt, die in der Lage ist, die Menschen vor dem Angriff Fremder und vor gegenseitigen Übergriffen zu schützen und ihnen dadurch eine solche Sicherheit zu verschaffen, dass sie sich durch eigenen Fleiss und von den Früchten der Erde ernähren und zufrieden leben können» (ebd.: 134f.). Diese Gewalt nennt Hobbes Staat oder «**Leviathan**». Die Macht dieses absolutistischen Souveräns (eines Menschen oder einer Versammlung von Menschen) basiert auf einem «Gesellschaftsvertrag», in dem alle Bürger unwiderruflich ihr Selbstbestimmungs- und Selbstverteidigungsrecht auf den Souverän übertragen, der sie im Gegenzug vor Angriffen und Übergriffen schützt.

---

6 Hierzu, auch im Hinblick auf die politische Verfasstheit von Liechtenstein, Vanberg (2019) und die dort zitierten Quellen.

Die **moderne Verfassungsökonomik** verwendet ein zunächst ähnliches Gedankenexperiment, in dem Menschen untereinander einen Gesellschaftsvertrag abschliessen, um der Anarchie zu entkommen und sich gegenseitig besser zu stellen, indem sie die (Eigentums- und Handlungs-) Rechte aller anderen respektieren. Um diesem Vertrag aber auch glaubwürdig durchzusetzen, braucht es eine legitimierte Kontroll-, Streitschlichtungs- und Durchsetzungsinanz: den Staat als (alleinigen) Träger legitimer Zwangsgewalt. Dieser muss indes keineswegs absolutistisch sein: Im Gegensatz zu Hobbes verlieren bei Buchanan (1975: 51) die Individuen ihre Rechte nicht an den «Leviathan»; sie nutzen vielmehr den Staat als Dienstleister, der ihre Rechte schützt. Was ihre Rechte und Pflichten (und diejenigen ihrer staatlichen Dienstleister) sind, definieren die Bürger selbst; sie sind der Souverän.

Die entsprechende Staatsform ist der **demokratische Rechtsstaat**. Als solcher ist er in seinen eigenen Rechten beschränkt auf das, was die Verfassung, der Gesellschaftsvertrag, dem Staat an Macht zuweist. Die Bürger sind der Souverän und besitzen Abwehrrechte nicht nur gegenüber Eingriffen in ihre Rechte durch andere Individuen, sondern auch durch den Staat.

Diese klassische und essentielle Funktion des Staates nennt Buchanan (ebd.: 68) den «legal or protective state» oder «**Rechtsschutzstaat**», «charged with the single responsibility of enforcing agreed-on rights and claims along with contracts which involve voluntarily negotiated exchanges of such claims». Diese Staatsaufgaben werden in erster Linie durch unabhängige Gerichte, Polizei und Streitkräfte gewährleistet (s. a. Blankart 2017: 33).

Deutlich verwandt, aber nicht deckungsgleich, ist das für moderne liberale Verfassungsstaaten konstitutive **Rechtsstaatsprinzip** (oder die «rule of law»), welche sich an den Staat selbst richtet (sei es in seiner Kompetenz als Rechtsschutzstaat oder als Leistungsstaat, s. u.). Dieses Prinzip bindet den Staat (auch ein demokratisch legitimiertes Parlament, einen mehrheitlich gewählten Präsidenten oder einen Monarchen in einer konstitutionellen Monarchie) in seinem Handeln an folgende Prinzipien<sup>7</sup>:

---

7 Hierzu Wohlgemuth (1996); Grimm (1991).

- **Achtung der Grundrechte:** Die Grundrechte binden alle Organe der Staatsgewalt. Insbesondere sind sie in ihrem Wesensgehalt der Disposition des Gesetzgebers entzogen und werden von unabhängigen Gerichten gewährleistet.
- **Vorbehalt des Gesetzes:** Nur auf der Grundlage eines förmlichen, vorher erlassenen Gesetzes dürfen staatliche Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Bürger erfolgen. Dadurch, dass der Gesetzgeber wiederum den Wesensgehalt der Grundrechte, das Rückwirkungsverbot und das Klarheits- bzw. Bestimmtheitsgebot zu achten hat, wird dem Prinzip der *Rechtssicherheit* zusätzlich Geltung verschafft.
- **Gleichbehandlung durch das Gesetz:** Grundsätzlich hat Rechtsetzung in Form allgemeiner, niemanden diskriminierender Gesetze zu erfolgen. Es soll vermieden werden, dass Einzelfallregelungen und Massnahmegesetze allgemeingültige Gesetze derart verdrängen, dass dem Willkürverbot nicht mehr entsprochen wird.
- **Verhältnismässigkeit:** Die ausführende Gewalt hat bei der Anwendung von Gesetzen Mittel zu wählen, die geeignet sind, den erstrebten Erfolg zu erreichen, hierbei den geringstmöglichen Eingriff in die Freiheitssphäre der Bürger bewirken und gleichzeitig in einem zumutbaren Verhältnis zum Gewicht der betroffenen subjektiven Rechte stehen.
- **Gewaltenteilung:** staatliche Gewalt soll durch besondere Organe der Gesetzgebung, der Regierung und der Rechtsprechung wahrgenommen werden, die untereinander durch eine demokratische «Legitimationskette» verbunden bleiben (Böckenförde 1991: 302ff). So sollen hoheitliche Funktionen in ein System gegenseitiger Abhängigkeit und Hemmung gebracht werden.

Auch wenn ein reiner Rechtsschutzstaat gern als «Nachtwächter-» oder «Minimalstaat» klein geredet wird, leistet er Wesentliches: er ist die notwendige Bedingung für Sicherheit und Wohlstand seiner Bürger. Eine wesentliche empirische Erkenntnis der Wirtschaftsgeschichte ist, dass der Wohlstand der Nationen entscheidend davon anhängt, dass private Eigentumsrechte gesichert sind (gegen Übergriffe privater wie auch staatlicher Akteure), dass weitgehende Vertragsfreiheit, Gewerbe-freiheit, Meinungsfreiheit, und andere private Handlungsrechte garantiert werden (z. B. Olson 1996).

Eine konzeptionell andere und weitere Kategorie verfassungs-ökonomisch legitimierbarer Staatsaufgaben firmiert unter «productive state» oder «**Leistungsstaat**». Buchanan (1975: 68) definiert diesen als

«agency through which individuals provide themselves with «public goods» in postconstitutional contract». Erst hierbei, bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen kommt «Politik» im engeren Sinne als Regierung und demokratische Abwägung von Kosten und Nutzen zur vollen Anwendung.

## 2.2 Öffentliche Güter und (weitere) politische Güter

«**Öffentliche Güter**» wiederum sind zwar in der Theorie leicht zu definieren, in der Praxis aber schwer eindeutig zu identifizieren. Dem Konzept öffentlicher Güter liegt eine Hypothese zugrunde, wonach ein Gut nicht über Märkte bereitgestellt werden kann, da (besser: solange) trittbrettfahrende Nutzer nicht ausgeschlossen werden können und keine Rivalität im Konsum besteht (d.h. der Nutzen der Individuen wird durch die gleichzeitige Nutzung durch andere nicht berührt). Dieser Fall wird in der Wohlfahrtsökonomik auch als «**Marktversagen**» bezeichnet und mit der Politikempfehlung versehen, solche Güter staatlich bereitzustellen (z. B. Sohlen 1992: Kap. 6).

Doch schon die Beobachtung, dass es kaum ein Beispiel «reiner» öffentlicher Güter gibt, das nicht unter Ökonomen umstritten wäre und dass unterschiedliche politische Herrschaftsgebilde zu unterschiedlichen Zeiten höchst unterschiedliche Staatsaufgaben wahrgenommen haben, lässt erkennen, dass eine Gleichsetzung staatlicher Tätigkeit mit der Bereitstellung öffentlicher Güter für eine beschreibende Analyse nicht taugt<sup>8</sup>. Demgegenüber gewinnt das Vorgehen von de Jasay (1991: 60f) an Attraktivität: «For the present, it suffices to note that certain goods, even if they could be supplied by exchange mechanisms, are as a matter of fact provided by non-market, collective choices instead, and made freely available to all comers (like the protection of the law) or to all persons in a defined class (like state schools to school-age children).

---

8 Tatsächlich «gibt es keine Güter und Ressourcen, die «von Natur aus» Kollektivgutcharakter besitzen» (Wegehenkel 1981). Vielmehr sind «Öffentlichkeit» oder «Kollektivgutcharakter» typischerweise Folge momentaner Mängel rechtstechnischer und technologischer Möglichkeiten, private Eigentumsrechte hinreichend zu definieren und zu überwachen. Schon Max Weber (1921/72: 396) stellte fest: «Es gibt fast keine Aufgabe, die nicht ein politischer Verband hier und da in die Hand genommen hätte, andererseits auch keine, von der man sagen könnte, dass sie jederzeit, vollends: dass sie immer ausschliesslich denjenigen Verbänden, die man ... heute: als Staaten, bezeichnet ... eigen gewesen wäre».



The goods so provided are de facto public, in the manner of the proverbial bird that waddled and quacked like a duck, and was one».

Wir wollen solche Güter, die schlichtweg «de facto» über politische Entscheidungen zustande kommen, «**politische Güter**» nennen, um Verwechslungen mit dem normativen Konzept öffentlicher Güter (als scheinbar unzweifelhafte Fälle von «Marktversagen») zu vermeiden. Politische Güter sind damit auch solche Güter, bei denen zwar Ausschluss und damit Marktfähigkeit theoretisch und technisch möglich, nicht aber politisch erwünscht ist. Gleich wie hoch oder gering der theoretische Öffentlichkeitsgrad eines Gutes, es wird zum politischen Gut und damit zu einer de facto Staatsaufgabe in unserem Sinne, sobald mithilfe staatlicher Hoheitsgewalt erreicht wird, dass sich Bürger von der Inanspruchnahme oder zumindest von der Finanzierung der politischen Güter nicht *selbst* ausschliessen können. Im einzelnen können private, politische und öffentliche Güter mitsamt ihrer Mischformen wie folgt unterschieden werden:

Tabelle 1: Ausschluss und Rivalität bei politischen, privaten und öffentlichen Gütern

		Rivalität		
Ausschluss		<i>vorhanden und privat ausgetragen</i>	<i>vorhanden und politisch geregelt</i>	<i>innerhalb von Kapazitätsgrenzen nicht vorhanden</i>
	<i>privat möglich politisch gewollt</i>	Reines privates Gut		Privates Mautgut
	<i>privat möglich politisch nicht gewollt</i>		«reines» politisches (politisiertes) Gut	politisches Mautgut
	<i>im Rahmen tragbarer Ausschlusskosten technisch nicht möglich</i>	privates Allmendegut	politisches Allmendegut	reines öffentliches Gut

Es ergibt sich als «reine» Form des politischen Gutes diejenige, bei der sowohl Ausschliessbarkeit (und damit Marktfähigkeit) als auch Nutzungsrivalität (und damit die Erzielbarkeit von Knappheitspreisen) vorliegt, womit eine private Bereitstellung ohne weiteres möglich wäre. Damit liegt hier die reinste Form der **Politisierung** oder Verstaatlichung grundsätzlich marktfähiger Leistungen vor. Hierzu kann ein guter Teil des leistungsstaatlichen Angebots wie etwa der «soziale Wohnungsbau» gezählt werden.<sup>9</sup>

Die politische Regulierung von **Allmendegütern** lässt sich demgegenüber leichter auch durch spezifische Gutseigenschaften erklären (und unter Umständen rechtfertigen), da immerhin das Ausschlussprinzip nicht (oder nur unter hohen Kosten) greifen kann. Es bestehen, etwa am Bestand von Hochseefischen oder dem Grundwasser, keine exklusiven Eigentumsrechte; das Gut ist damit nicht marktfähig. Dennoch rivalisieren interessierte Nutzer um dieses (faktisch, nur nicht: rechtlich) knappe Gut. Es kommt auch aus Sicht der Nutzer insgesamt zu einer Übernutzung des Gutes. Hiergegen sind auch private oder genossenschaftliche, d.h. ohne Einsatz staatlicher Zwangsmittel durchsetzbare, Vereinbarungen der Selbstbeschränkung denkbar (Ostrom 1990). Ob diese im einzelnen staatlicher Ersatzvornahme vorzuziehen sind, ist hier nicht zu prüfen. Wichtig ist hier nur, dass es auf den politischen Willen ankommt, ob Allmendegüter politisch oder privat (oder gar nicht) verwaltet werden<sup>10</sup>.

Der gleichen politischen Logik folgt die Abgrenzung politischer von privaten **Maut- bzw. Clubgütern**. Hier herrscht – zumindest unterhalb von Kapazitätsgrenzen – keine Rivalität im Konsum, doch ist Ausschluss (durch private oder durch staatliche Anbieter) grundsätzlich möglich. Damit sind diese Güter auch stets marktfähig und häufig erst durch politischen Entschluss aus dem Markt genommen worden. Wie-

---

9 Ebenso gut kann von einer «Meriotisierung von privaten Gütern, wie Bildung oder Wohnung durch staatliche Bereitstellung» (Windisch 1984: 583, Fn. 11) gesprochen werden. Ähnlich diskutiert etwa Nelson (1989: 62) die «public production of private goods».

10 Fritz (2020) zeigt, dass auch viele soziale Dienstleistungen (etwa: Gesundheitsversorgung in Kliniken, Pflegedienste, Kinderbetreuung) in vielen Ländern den Charakter von Allmendegütern aufweisen, da Knappheit und «Rivalität im Konsum» besteht, wobei gleichzeitig politisch gewollt ist, dass (trotz technischer Ausschliessbarkeit) jeder weitgehend unabhängig von der Zahlungsbereitschaft gleichen Zugang zu diesen Leistungen haben sollte. Es handelt sich also gerade hier um «politische Allmendegüter».

derum mag dies etwa im Falle der Eisenbahn, Stromnetzen, Autobahnen, Post oder des öffentlichen Fernsehens wegen staatlicher Gröszen- und Verbundvorteile der Produktion, wegen der Abwehr privater Monopoltendenzen (bei «natürlichen» Monopolen) oder der direkteren Durchsetzung (vor allem sozial- und verteilungs-) politischer Nebenziele begründbar sein oder nicht. Politische Güter werden von Politikern, nicht von Wissenschaftlern gekoren. In Teil 5.7 wird dieser Aspekt anhand vieler Beispiele der Daseinsvorsorge in Liechtenstein näher diskutiert.

Wichtig ist bei öffentlichen und politischen Gütern des Leistungsstaats, dass sie zwar **öffentlich bereitgestellt und finanziert** werden – aber nicht staatlich und monopolistisch produziert und geliefert werden müssen. Der Staat (Regierung und Verwaltung) kann die **eigentliche Leistungserbringung auch Privaten überlassen**. Er ist damit «provider» oder «arranger», private Unternehmen («profit» oder «non-profit» Organisationen) sind dagegen die «producer» oder «supplier» (Ostrom/Ostrom 1977: 11). Damit dürften in den meisten Fällen Effizienzvorteile einhergehen, da Beamte und Angestellte in reinen und mit Monopol versehenen Staatsbetrieben nicht naturgemäss auch gute und innovative Unternehmer sind. Eher versuchen sie, unternehmerische Risiken und neue Wege zu meiden und gleichzeitig ihr Budget und ihre Ruhe zu maximieren (s. a. Teil 3.2).

Für die Einführung von privatem **Unternehmertum und Wettbewerb** bei der Produktion öffentlicher und politischer Güter existieren verschiedenste Arrangements (ebd.: 23ff.):

- Leistungsverträge zwischen Staat und privaten Unternehmen. Im besten Fall können diese wiederholt ausgeschrieben werden («**franchise bidding**»), um eher zu gewährleisten, dass im Wettbewerb die Unternehmen, welche das öffentliche oder politische Gut zum besten Preis-Leistungs-Verhältnis zu liefern versprechen, zum Zuge kommen. Politische Vorgaben (etwa: Universaldienst, sozial gestaffelte Nutzergebühren) können Teil der Ausschreibung sein. Dieses Verfahren kann vor allem in Bereichen genutzt werden, die dem «**Service Public**» zugerechnet werden, so etwa Strassenreinigung, Telekommunikation, Bildung, Verkehr, Rundfunk, aber auch Gesundheitsleistungen<sup>11</sup>.

---

11 Hierzu grundlegend bereits Demsetz (1968); Williamson (1976b). S. a. Wohlgenuth (2000).

- Die Wahl des «besten» privaten (oder öffentlichen) Anbieters öffentlicher Leistungen kann aber auch dem **Bürger selbst** überlassen werden. Das Paradebeispiel hierfür ist das von Milton Friedman (1962: Kap. VI) aber auch Fürst Hans Adam II (Liechtenstein 2010: 135) vorgeschlagene «voucher»-System im Bildungswesen. Eltern von Schülern bzw. Studierende erhalten staatlich finanzierte Bildungsgutscheine; sie sind frei in der Wahl der Bildungsstätte; diese erhalten dadurch einen Anreiz, sich durch gute Leistungen im Wettbewerb hervorzutun, ohne dass Bildungschancen den ärmeren Schichten vorenthalten werden. Ähnlich (wenn auch etwas komplizierter) kann eine Krankenversicherungspflicht mit dem Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Krankenkassen kombiniert werden (Ostrom/Ostrom 1977: 24f). Auch Essensmarken («food stamps») waren oft wichtige Elemente der Armenfürsorge (und sind es noch heute oft; auch bei der Versorgung von Geflüchteten).
- Eine Jurisdiktion kann die Bereitstellung öffentlicher oder politischer Güter auch an **andere Jurisdiktionen** (gegen einen Finanzierungsbeitrag) «outsourcen». Dies geschieht in föderalen Organisationen öfters zwischen Gliedstaaten (Kantonen, Bundesländern), aber auch international etwa bei der Übertragung von Kompetenzen der Wettbewerbs- und Handelspolitik der EU-Mitglieder an die EU-Kommission, oder bilateral zwischen Staaten.

Gerade kleine Staaten wie Liechtenstein nutzen vielerlei Möglichkeiten, die Bereitstellung öffentlicher und politischer Güter zu gewährleisten, ohne deshalb selbst als (im Zweifel relativ ineffizienter) Produzent tätig zu werden. Wie unten (Teil 4.2) näher gezeigt, haben gerade kleine Staaten Nachteile bei der Produktion weitgehend öffentlicher Güter, da sie kaum Raum für «economies of scale» bieten können. Zudem würden sie das wertvolle und knappe Reservoir an heimischem Humankapital (gut ausgebildeten Fachkräften) schlecht einsetzen, wenn dies zu sehr in eigenen Bürokratien und Staatsbetrieben gebunden wäre. Besser sind diese Personen in einer **wettbewerbsfähigen Privatwirtschaft** beschäftigt, welche dem Staat Steuereinnahmen verschafft, die er für den Einkauf und nicht die Eigenproduktion öffentlicher Leistungen einsetzen kann. Hierfür werden in Teil 5 viele Beispiele aus dem Fürstentum erläutert.

## 2.3 Kollektivgüter und «politische Externalitäten»

Auch wenn, wie oben am Beispiel der staatlich finanzierten Gutscheine beschrieben, in einigen wenigen Bereichen dem Bürger ein gewisses Mass an «Konsumentensouveränität» bei der Auswahl öffentlicher und politischer Güter eingeräumt werden kann, gilt: die meisten politischen Güter unterliegen typischerweise einer Art «**Zwangskonsum**» (Mitchell 1988: 35). Hierunter sei die Tatsache verstanden, dass Bürger mit Leistungen versorgt und zu ihrer Finanzierung herangezogen werden, unabhängig davon, ob sie diese gewählt haben oder präferiert hätten. Gerade wegen starker Unteilbarkeiten<sup>12</sup> lässt sich zwar argumentieren, dass politische Leistungserstellung besonders nötig ist; die Unteilbarkeiten bringen aber mit sich, dass die *Art und Weise* der Bereitstellung besonders *nötigend* sein kann. So gilt selbst für das Lehrbuchbeispiel eines «reinen» öffentlichen Gutes im Rechtsschutzstaat: «Der überzeugte Pazifist konsumiert (wie jeder andere Bürger) die Landesverteidigung selbst dann, wenn er diese ablehnt» (Blankart 1994: 56). Zudem bedeutet dies nicht nur dulddenden Zwangskonsum, sondern (etwa im Falle der Zwangsrekrutierung oder Frontverschickung) auch eine beträchtliche **Zwangsbeteiligung**. Hierbei ist nicht entscheidend, ob das Ausschlussprinzip von den Bereitstellern eines Gutes angewandt wird oder nicht. Entscheidend ist, ob das Individuum *sich selbst* von der Nutzung oder Bezahlung der Leistung ausschliessen kann.

Im Fall der erzwungenen Duldung oder Finanzierung einer kollektiven Entscheidung kann man von «**politischen externen Effekten**» sprechen. Dieses Konzept spielt eine tragende Rolle im Rahmen der vertragstheoretischen Verfassungsökonomik seit Erscheinen des «Calculus of Consent» (Buchanan/Tullock 1962). Dort wird die Wohlfahrtsökonomik unter anderem dahingehend kritisiert, dass sie externe Kosten lediglich als Folge privaten und nicht auch kollektiven Handelns betrachtet. Weiter führen Buchanan/Tullock (ebd.: 89f) aus: «little or nothing has been said about the external costs imposed on the individual by collective action. Yet the existence of such external costs is inherent in the operation of any collective decision-making rules other than that of unanimity. Indeed, the essence of the collective-choice pro-

---

12 Die «Unteilbarkeit» von Leistungen verweist auf die Nutzerseite, nicht auf die Anbieterseite, vgl. Musgrave (1939: 224): «The product of public economy is «divisible» in the sense that its supply may be increased by small units, but «indivisible» in the sense that no separate «benefit shares» may be attributed to individual purchasers».

cess under majority voting rules is the fact that the minority of voters are forced to accede to actions which they cannot prevent and for which they cannot claim compensation for damages resulting». Politische externe Kosten entstehen somit im politischen Prozess bei einem Individuum in der Masse, in dem es sich nicht *selbst* von der Duldung oder Finanzierung ungewollter politischer Güter ausschliessen kann. Sie bezeichnen indes kein «Staatsversagen», sondern sind die notwendige Folge von Staatshandeln oder «normaler Politik».

Gleichwohl gibt es für das Individuum (in freien Gesellschaften) legale Möglichkeiten, sich dem Zwangskonsum und der Zwangsbeteiligung politischer Güter zu entziehen – aber nur, indem es sich ausser Land begibt und das Angebot an anderen Pakten politischer Güter und (Steuer-) Preise in anderen Jurisdiktionen – ebenso zwangsweise – annimmt, das jedenfalls den eigenen Präferenzen eher entsprechen mag. Dieser **Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen** um mobile Ressourcen (Bürger und deren Kapital) setzt ein internationales Regime möglichst offener Grenzen voraus. Dies ist letztlich die einzige (legale und friedliche) Möglichkeit, das Zwangsmonopol der Staaten zumindest zu relativieren und für deren Politik oft genug lehrreiche Prozesse des zwischenstaatlichen Wettbewerbs als **Entmachtungsinstrument** und als **Entdeckungsverfahren** besserer politischer Problemlösungen in Gang zu setzen (hierzu ausführlich Wohlgemuth 2008).

## 3. Staatswachstum: Theorie und Empirie

### 3.1 Adolph Wagner und sein «Gesetz» der wachsenden Staatsausgaben

Adolph Wagner (1835–1917) gehörte zu den bedeutendsten deutschen Ökonomen der Bismarck-Ära. In seiner «Grundlegung der politischen Ökonomie» (1893) beschrieb er sein noch heute als «Wagnersches Gesetz» vielzitiertes «Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, bez. der Staatsthätigkeiten» (ebd.: 892). Es besagt: «Der Staat speciell, als Wirtschaft zur Fürsorge der Bevölkerung mit gewissen Gütern, insbesondere Gemeingütern für gewisse Bedürfnisse aufgefasst, wird dabei *absolut* immer wichtiger für die Volkswirtschaft und für den Einzelnen. Aber auch seine *relative* Bedeutung steigt, d. h. eine immer grössere und wichtigere Quote der Gesamtbedürfnisse eines fortschreitenden Culturvolks wird durch den Staat statt durch andere Gemeinwirtschaften und Privatwirtschaften befriedigt.» (ebd.: 893 f.).

Wagner prophezeit somit einen **Anstieg der Staatsquoten** (Staatsausgaben steigen stärker als die Wirtschaftsleistung), zumindest für «fortschreitende Culturvölker», d. h. eine sich entwickelnde Industriegesellschaft, wie sie sich zu seiner Zeit in Deutschland zeigte. Als Gründe nennt Wagner den mit der Urbanisierung einhergehenden erhöhten Bedarf an staatlich bereitgestellter Infrastruktur und die sozialen Konsequenzen des raschen Strukturwandels, der einen Ausbau des Gesundheitswesens und der sozialen Sicherung nötig oder doch zumindest wünschenswert mache<sup>13</sup>. Schon Wagner unterscheidet zwei Kategorien von Staatsaufgaben: (a) den Rechtsschutzstaat (den «Rechts- und Macht-

---

13 Wagner wurde zwar von der deutschen Freihandelsschule als «Kathedersozialist» bezeichnet, war indes wohl eher ein «sozialer Marktwirtschaftler», der einen «dritten Weg» zwischen laissez-faire und Sozialismus suchte (hierzu Dluhosch/Zimmermann 2006).

zweck») und (b) den Leistungsstaat (den «Kultur- und Wohlfahrtszweck»).

Mit fortschreitender **wirtschaftlicher Entwicklung** entstehen «immer kompliziertere Verkehrs- und Rechtsverhältnisse (Creditwesen!). Daraus ergeben sich leicht vermehrte Rechtsstreitigkeiten und Rechtsstörungen ... und demgemäss höhere Anforderungen an die repressive und präventive Thätigkeit des Staats zur Verwirklichung des Rechtszwecks» (ebd.: 899). Die Aufwendungen des Rechtsschutzstaates steigen somit<sup>14</sup>. Das gilt noch mehr für den (Sozial-) Leistungsstaat. Wegebau und Eisenbahnen, aber auch Gesundheitswesen, Sozialversicherung und Armenfürsorge werden im Zusammenhang mit Urbanisierung und Industrialisierung bedeutender.

Freilich kann Wagners Gesetz einer stetig steigenden Staatsquote oder Staatstätigkeit nicht unbegrenzt gelten: es gibt «**Grenzen des Wachstums**» auch für den Staat (spätestens bei einer Staatsquote nahe 100 Prozent, s. Teil 3.4)<sup>15</sup>. Wo diese Grenzen liegen oder eine «optimale» Ausdehnung der Staatstätigkeit festzumachen wäre, legt Wagner nicht «gesetzesmässig» fest. Gleichwohl erkennt er an, dass sich der Staat auch überdehnen kann: «Er kann also auch unpassende Thätigkeiten übernehmen und festhalten oder übermässige Kosten dafür verwenden, ohne wie die Privatwirtschaft, durch Absatzmangel oder zu teure Produktion und zu hohe Preise zur Einstellung seiner Thätigkeit gezwungen zu werden. Die Regierung, als Wirtschaftssubjekt, wird ferner leicht geneigt sein, die Bedeutung oder den Werth der Leistungen zu überschätzen, ihre Thätigkeiten zu weit auszudehnen, zu sehr nach der Schablone durchzuführen, unpassend alte Thätigkeiten beizubehalten, statt sie ganz einzustellen oder sie andren Wirthschaften zu überlassen» (ebd.: 920).

### 3.2 Moderne Theorien des Staatswachstums

Moderne Theorien des Umfangs und Wachstums der Staatstätigkeiten in Demokratien bieten verschiedene Erklärungen an, die weniger mit einer inhärenten Notwendigkeit steigender Anforderungen an den Staat

---

14 Hinzu kommt, dass auch der «Machtzweck» in Wagners Zeiten des Imperialismus und Kolonialismus steigende Staatsausgaben erforderte.

15 S. a. Peacock (2006: 28).



zu tun haben und eher auf Interessen der Akteure abstellen. Die **ökonomische Theorie der Politik** unterstellt nicht, dass «der Staat» ein Organismus sei, der das Gemeinwohl kennt und fördert. Vielmehr geht es auch bei kollektiven Entscheidungen um die Verfolgung von Eigeninteressen verschiedener Akteure (Wähler, Politiker, Bürokraten). Mit verschiedenen Modellen kann man erklären, weshalb auch in einer Demokratie der Umfang der Staatstätigkeit über das Mass hinausgehen kann, das die Bürger (Wähler) eigentlich möchten.

Modelle der ökonomischen Theorie der Demokratie gehen meist von der Nachfrageseite aus: konkurrierende Parteien oder Kandidaten wollen Macht, Prestige und Einkommen maximieren, deshalb werden sie zu **Stimmen-Maximierern** und erfüllen die Präferenzen des Medianwählers (Downs 1957/68; Becker 1983). Grössere Abweichungen der Staatstätigkeit von einer Präferenz der Mehrheit der Bürger können so freilich nicht erklärt werden, zumal dann, wenn auch angenommen wird, dass die Wähler leidlich gut informiert sind (Holcombe 1989). Dennoch kann mit Medianwähler-Modellen bereits Einiges an Staatswachstum erklärt werden; etwa als Folge der Ausweitung des Stimmrechts auf ärmere Schichten der Bevölkerung sowie auf Frauen<sup>16</sup>.

Erst in den 1970er Jahren wurde auch die Angebotsseite demokratischer Willensbildung und Produktion politischer Güter näher untersucht. Niskanen (1971) brachte die These der **Budget-Maximierung** staatlicher Bürokratien auf. Akteure in der öffentlichen Verwaltung haben ein Eigeninteresse an Macht, Prestige und Einkommen, was jeweils durch ein hohes Budget gefördert wird. Als meist monopolistische Produzenten politischer Leistungen, deren Produktionsbedingungen sie sehr viel besser kennen und die meist nicht mit konkurrierenden Marktwerten verglichen werden können, haben Bürokraten einen Informationsvorteil gegenüber ihren Auftraggebern (Regierung, Parlament, und letztlich Bürger). So steigen ihre Budgets über ein eigentlich effizientes Niveau hinaus an<sup>17</sup>.

---

16 Vgl. Meltzer/Richard (1981); Lott/Kenny (1999) fanden heraus, dass Frauen eher als Männer für eine Ausweitung von Staatstätigkeiten sind.

17 Auch unabhängig davon dürfte der öffentliche Sektor an einer immanenten «Kostenkrankheit» leiden, da – anders als im produzierenden Gewerbe – deutlich weniger Produktivitätssteigerungen (Automatisierung etc.) möglich sind; die Löhne und Gehälter aber dennoch ähnlich wie in der industriellen Privatwirtschaft stiegen. Diese frühe These von Baumol (1967) wurde bis heute (auch für die Schweiz) oft empirisch bestätigt (s. Portmann/Schaltegger 2022: Teil 2.2).

Ähnlich verhält es sich im «**Leviathan**» Modell von Brennan und Buchanan (1980), in dem der Staat insgesamt als Einkommensmaximierer unter Monopolbedingungen modelliert ist. Wie das Modell der Budgetmaximierung erklären auch «Leviathan Modelle» zunächst nur, weshalb der Staat (zu) *gross* ist, aber nicht weshalb er im 20. Jahrhundert beständig *gewachsen* ist. Das Maximum an Budget oder Einkommen ist zunächst gegeben (etwa durch die Laffer-Kurve, die angibt, ab welchem Steuersatz die Einnahmen des Staates wegen zunehmender Erdrosselung der wirtschaftlichen Aktivität (oder Steuerflucht) zurückgehen.<sup>18</sup>

Gleichwohl könnten sich Produktions- und Absatzbedingungen gerade des Fiskal- und Leistungsstaats in den letzten Jahrzehnten geändert haben. Kau und Rubin (1981) haben festgestellt, dass nahezu die gesamte Expansion des US-amerikanischen Fiskalstaates zwischen 1929 und 1970 durch gesunkene **Kosten der Steuereintreibung** erklärt werden können<sup>19</sup>. Zudem wurde es dem Staat auch immer leichter gemacht, seine Einnahmen durch **Verschuldung** zu finanzieren – was auch an Änderungen des Meinungsklimas gelegen hat, nachdem die Keynesianische Konjunkturpolitik auch in Wissenschaft und Öffentlichkeit Konjunktur hatte (Buchanan/Wagner 1977).

### 3.3 Krisen, Pfadabhängigkeiten und der «Sperrklinken-Effekt»

Einige dieser Erklärungen finden sich auch in der «Sperrklinken-» oder «ratchet-» Effekt Literatur wieder<sup>20</sup>. Robert Higgs (1987) hat über 100 Jahre des Wachstums des Staates in den USA empirisch untersucht. Er zeigt, dass staatliche Eingriffe besonders in **Zeiten von Krisen** (Kriegen und Wirtschaftskrisen wie der grossen Depression) enorm gewachsen – und nach Ende der jeweiligen Krise nicht mehr auf Vorkrisen-Niveau (oder -Trend) gefallen sind. Dies zeigt sich nicht nur in

---

18 Hierzu ausführlich Wohlgemuth (2020a: 100ff).

19 So vor allem die bequeme Art, Lohnsteuer als «withholding tax» gleich von den Unternehmen an den Staat abzuführen.

20 Siehe die historischen Analysen für Grossbritannien bei Peacock/Wiseman (1961) sowie für die USA bei Higgs (1987) oder Holcombe (2002).

einfach fassbaren Grössen wie staatlichen Steuersätzen<sup>21</sup>, oder bei Ausgaben-, Verschuldungs- oder Angestelltenquoten, sondern auch und vor allem in der Schaffung neuer staatlicher Interventionsbefugnisse. Die Krise liefert anfangs plausible Gründe für eine Ausweitung staatlicher Macht zur Bewältigung der Ausnahmesituation – aber die Macht bleibt, auch wenn der Ausnahmezustand verschwunden ist.

Für die Existenz eines solchen **Sperrklinkeneffekts** wiederum bieten sich verschiedene polit-ökonomische Erklärungen an:

*Unbeabsichtigte Nebenwirkungen.* Die Geschichte der Wirtschaftspolitik ist eine Geschichte unintendierter Nebenwirkungen wohlintendierter Interventionen. Am Beispiel zunächst auf soziale Notlagen eng umgrenzter Gruppen abzielender Massnahmen hat dies schon vor 90 Jahren Ludwig von Mises (1929: 10ff.) mit seinem «**Ölflecktheorem**» illustriert. Am Anfang mag eine starke Ausweitung der Geldmenge stehen, dann steigen die Preise auch für Grundbedarfsmittel; die Regierung reagiert mit Preisdeckeln, die Reaktion von Angebot und Nachfrage lässt genau die «sozialen» Güter knapper werden, die Regierung reagiert mit Rationierung; auf Drängen der Bürger werden dann auch andere Güter und Vorprodukte mit Preiskontrollen belegt, subventioniert oder rationiert; es folgen Mindestlöhne, Zölle u. v. m. Jeweils um die Nebenwirkungen des vorigen Eingriffs zu mildern, werden weitere Eingriffe notwendig. Bezogen auf die aktuellen Krisen drängen sich einige Parallelen zu dieser Logik auf.

*Verschobene Wiederwahlrestriktion.* Zeiten der Krise, des Ausnahmezustands, sind schlechte Zeiten für sorgsame Abwägung von Vor- und Nachteilen massiv erhöhter Staatstätigkeit (Wohlgemuth 2009). Schon Calvin Hoover (1959: 326f.) bemerkte: «At the time of economic crisis ... there is little opportunity for a meaningful vote on whether or not, as a matter of principle, the powers of the state should be extended. Instead, there is likely to be an insistent demand for emergency action

---

21 Holcombe (2005: 100): «Prior to World War I the highest marginal income tax rate was 7 percent, and it went to 77 percent in 1918. The top marginal rate fell back to 25 percent in the 1920s, which was below the wartime high but more than three times higher than the pre-war rate. Similarly, from 1936 to 1939 the top marginal income tax rate was 79 percent, levied on incomes above \$5 million. It was raised to 94 percent of incomes above \$200,000 during World War II, and the rate came down only to 91 percent of incomes above \$200,000 in the 1950s. Rates that would not have been tolerated prior to the war were accepted as a part of the war effort and, once in place, the federal government was able to maintain much of the tax increase after the crisis had passed».

of some sort and relatively little consideration of what the permanent effect would be». Higgs (1987: 59ff) und Holcombe (2005: 101ff) argumentieren, dass sich die Einstellungen, das «**ideologische Klima**» der Bevölkerung nach Ende der Krise (Krieg, Rezession) oft deutlich geändert haben. Man hat sich an höhere Steuern, Staatsschulden und Regulierungen gewohnt und teilweise will man den «**starken Staat**» auch nicht mehr missen. Auch im Politischen stellt sich ein «endowment effect», «loss aversion» und «status quo bias» ein<sup>22</sup>, welcher den Sperrklinkeneffekt nachfrageseitig unterstützt.

*Verschobene Rechtsrestriktionen.* In Krisenzeiten werden regelmässig die **staatsrechtlichen Regelbindungen der Politik gelockert**: sei es durch Nichtbeachtung oder durch explizite Änderung. Auch ändert sich oft die gerichtliche Rechtsprechung, die im «Ausnahmestand» staatliche Interventionen für geboten oder verhältnismässig erklärt, die sie im Normalzustand eher nicht hätte gelten lassen. Dies erzeugt einen erweiterten Handlungsspielraum, der auch in Nachkrisenzeiten meist weiterhin gilt. Higgs (1987: 168ff.) illustriert dies anhand der Gesetzgebung und Rechtsprechung des New Deal in den USA der 1930er Jahre: «The result was a constitutional revolution ... Institutional legacies of those fateful years stand all around us: federal lending for a multitude of purposes, federal production and sale of energy, federal manipulation of agricultural production, prices, and marketing, federal regulation of virtually every aspect of labor markets, the vast federal social insurance system, a plethora of anticompetitive federal laws, and an uncountably large variety of federal subsidies.» (ebd.: 194f.)<sup>23</sup>.

*Selbsterhaltungstrieb der Bürokratie.* Krisenmanagement im Ausnahmestand verlangt nach Krisenmanagern. Und dies sind nicht nur parteipolitische Unternehmer im Stimmenwettbewerb, sondern vor allem auch deren Angestellte, die «**Manager**» und **Experten** innerhalb ihrer Krisenstäbe und -verwaltungen. Denen zu unterstellen, sie hätten ein Interesse am Fortbestand der Krise, wäre bössartig. Zu mutmassen, dass sie ihre Arbeit für wichtig und dauerhaft notwendig halten, ist naheliegend. Noch ehe die ökonomische Theorie der Bürokratie diese Logik als «rational choice» Modell dem mainstream zugefügt hat, sprach

---

22 Zu diesen «Anomalien» bzw. Abweichungen eines strengen Rationalitätskonzepts s. Kahnemann et al. (1991). Wie diese auch und gerade in der Politik wirksam sind, versuche ich in Wohlgemuth (2005) zu zeigen.

23 Dies mag recht ähnlich auch für aktuelle Krisen gelten, vgl. Wohlgemuth (2021a).

sie Friedrich von Hayek (2005: 369) aus: Politiker sind auch nur Menschen und können deshalb nicht alles hinreichend fundiert selbst beurteilen. Deshalb beschäftigen sie Experten, gerade für die Bewältigung von Notlagen. Das ist sinnvoll, kann aber auch zur «Selbst-Beschleunigung» des interventionistischen Elans führen: «Der Politiker, der ... behauptet, dass «alle Fachleute dafür sind», ist oft vollkommen ehrlich, weil nur jene, die für diese Entwicklung sind, Fachleute in diesem organisatorischen Sinne geworden sind und neutrale Nationalökonomien oder Juristen, die dagegen sind, nicht zu den Fachleuten gezählt werden.» (ebd.).

### 3.4 Grenzen des Staatswachstums

Staaten können nicht unendlich wachsen. Das gilt geographisch (es gibt auf der Erde kaum noch unbeanspruchtes Staatsgebiet), aber auch ökonomisch und politisch. Die hier vorgestellten Theorien erklären einen guten Teil des im 20. Jahrhundert zu beobachtenden steilen Anstiegs von Staatsausgaben und Staatsaufgaben. Zumindest als Verhältnis zur privaten Wertschöpfung (z. B. Staatsquote) oder zum Raum der Privatrechtsgesellschaft haben viele Staaten aber bereits Grenzen des weiteren Wachstums erreicht. Selbst Nordkorea dürfte keine Staatsquote von 100 Prozent aufweisen; und nicht viele Länder sind bereit, sich in diese Richtung (weiter) zu bewegen.

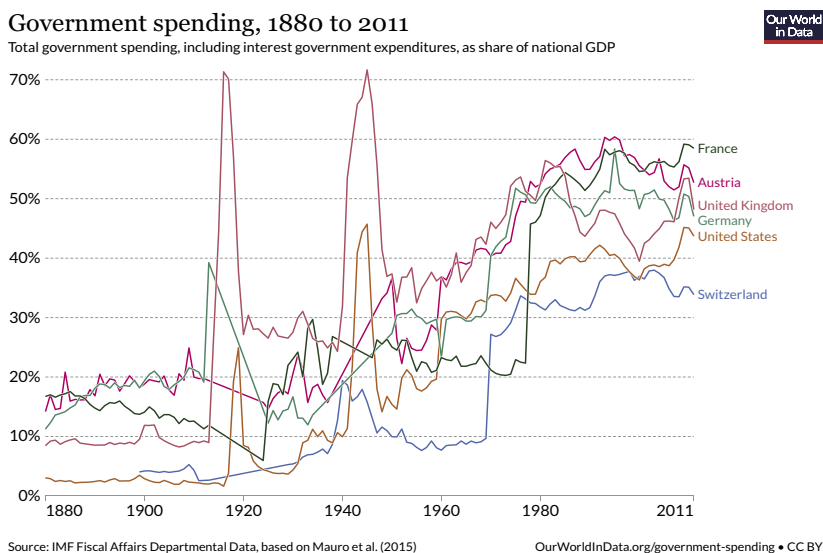
Holcombe (2005: 110 f.) stellt fest, dass einige der Faktoren, die das Staatswachstum des 20. Jahrhunderts erklärten, sich inzwischen erschöpft haben, oder gar nicht mehr wirken. Die Kosten und Schwierigkeiten der Eintreibung von Steuermitteln dürften mit der Zahl der Selbständigen und vor allem als Folge der Globalisierung mit der **Mobilität der Steuerbasis** eher gestiegen sein. Steuer- und Standortwettbewerb zwingen viele Staaten dazu, «abzuspecken». Die «budget constraint» lässt sich zwar durch Verschuldung und geldpolitische Monetarisierung immer wieder – zumal in neuen Krisenzeiten (Corona, Ukraine, Klima ...) – aufweichen und zeitlich hinauszögern, aber nicht dauerhaft ignorieren. Höhere Steuern oder höhere Schulden wären für einen etwas längerfristig denkenden «Leviathan» auch nicht mehr eigenutzmaximierend (s. o.). Holcombe kommt deshalb zum Schluss: «The factors that propelled twentieth century government growth are unlikely to generate more growth in the twenty-first century, but government

growth is difficult to reverse. Taking all factors into account, the best forecast for the twenty-first century may be for stabilized government, but not shrinking government. The era of big government will remain with us».

### 3.5 Staatsaufgaben, Staatsausgaben, Staatswachstum: empirische Befunde

Der Anteil des Staates an der Volkswirtschaft ist seit dem frühen 20. Jahrhundert nahezu überall auf der Welt rasant angestiegen. Wie Abbildung 1 zeigt, lag die **Staatsquote** bis zu Beginn des Ersten Weltkriegs in den meisten hoch entwickelten Ländern noch bei um die 20 Prozent (Deutschland, Österreich) bzw. um die zehn Prozent (UK) oder gar unter fünf Prozent (USA, Japan, Schweiz). Heute hat sich diese Quote überall mehr als verdoppelt. Aktuelle Zahlen für 2020 sehen Frankreich bei 62.1 Prozent, Österreich bei 58 Prozent, das Vereinte Königreich bei 49 Prozent, Deutschland bei 51 Prozent, Japan und USA jeweils bei 45 Prozent, und die Schweiz bei 36.5 Prozent (Quelle: Eurostat, statista).

Abbildung 1: Staatsquoten im historischen Vergleich



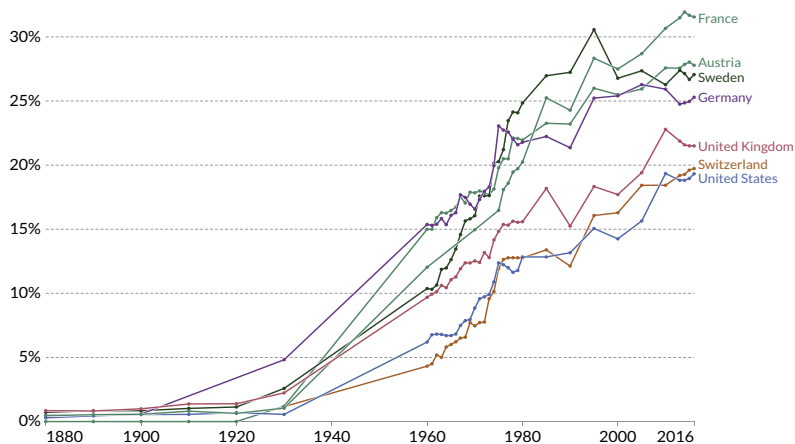
Quelle: Ortiz-Ospina/Roser (2016)

Klar erkennbar sind in der Zeitreihe die Auswirkungen der beiden Weltkriege, die jeweils einen heftigen Anstieg der Staatsausgaben bewirkten – ohne dass sie in der Zwischen- und Nachkriegszeit wieder auf das Vorkriegsniveau zurückgeführt wurden. Der Wiederanstieg der Staatsquoten in den 1960er Jahren und deren Beharren auf hohem Niveau wiederum hat mit einer Änderung der Struktur der Staatsausgaben zu tun, welche ihren Schwerpunkt der Staatstätigkeit vom «protective state» zum «productive state», genauer: zum Sozial- und Wohlfahrtsstaat verlagert hat. Dies zeigt der Anteil der öffentlichen Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt («Sozialquote»), dessen historische Entwicklung in Abbildung 2 gezeigt wird.

Abbildung 2: Sozial(ausgaben)quoten im historischen Vergleich

### Public social spending as a share of GDP, 1880 to 2016

Social spending includes, among others, the following areas: health, old age, incapacity-related benefits, family, active labor market programmes, unemployment, and housing.



Source: Our World in Data based on OECD and Lindert (2004)

OurWorldInData.org/government-spending • CC BY

Quelle: Ortiz-Ospina/Roser (2016)

### **Exkurs: Was sagt uns die Staatsquote?**

So eindrücklich die Zahlen der Staatsquote auch ein Bild der starken Ausweitung der Staatstätigkeit im Laufe der letzten Jahrzehnte vermittelt, gibt sie nur bedingt die tatsächliche Staatstätigkeit wider. Dies hat vor allem fünf Gründe<sup>24</sup>:

1. Die Staatsquote ist eine **«unechte» Quote**, da neben Ausgaben für Güter und Dienstleistungen auch Ausgaben des Staates in die Berechnung einbezogen werden, die nicht Teilmenge des Bruttoinlandsprodukts sind. Dies sind insbesondere die staatlichen Transferzahlungen wie Sozialleistungen und Subventionen – welche inzwischen die dominanten Staatsausgaben sind. Da diese Ausgaben des Staates noch einmal zu Ausgaben der Haushalte oder Unternehmen in Form von Konsum- oder Investitionsausgaben führen, addieren sich die Staatsquote und die private Ausgabenquote auf einen Wert von über 100 Prozent. Deswegen sagt die Staatsquote nur bedingt etwas über die Beanspruchung des Sozialprodukts durch den Staat aus.
2. Die Abgrenzung zwischen «Staat» und «Privat» fällt auch aus anderen Gründen oft schwer. So werden Ausgaben der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen bei der Berechnung der Staatsquote hinzugezogen, oft aber nicht die teils grossen Budgets sogenannter **«Parafisci»**, die ebenfalls überwiegend öffentliche Aufgaben wahrnehmen und hierfür oft Zwangsgebühren erheben, ohne erkennbar dem Staatssektor zugerechnet zu werden. Beispiele hierfür sind etwa Kirchen, der öffentliche Rundfunk, öffentliche Post und Bahn, berufsständische Kammern<sup>25</sup>.
3. Gleichzeitig geht das Ausmass der Staatstätigkeit und der Wahrnehmung von Staatsaufgaben weit über das Ausgeben öffentlicher Mittel hinaus. Vor allem **Regulierung** kostet «den Staat» wenig; kann aber bei Bürgern und Unternehmern zu erheblichen staatlich erzwungenen Ausgaben führen. Verpflichtet etwa ein Gesetz den Arbeitgeber zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, fallen bei diesem Kosten an, die im Falle einer Übernahme durch den Steuerzahler oder die gesetzliche Krankenkasse in der Staatsquote ausgewiesen würde. Auch die Bedienung wirtschaftlicher Sonderinteressen kann entweder durch Zahlungen (Subventionen) oder

24 Vgl. hierzu Scherf (2010); Blankart (2017: Kap.8).

25 Hierzu auch: Tjepelmann/van der Beek (1992); Portmann/Schaltegger (2022).



Einnahmenverzicht (Steuervergünstigungen) geschehen. Der ordnungspolitische Eingriff in die Wettbewerbsordnung ist ähnlich wirksam, schlägt aber nur im ersten Fall auch in der Staatsquote zu Buche.

4. Auch Regulierung selbst kann aus ordnungspolitischer Sicht die Freiheit der Individuen oder die Funktionsfähigkeit des politischen und wirtschaftlichen Systems reduzieren, aber auch erhöhen. Hierzu sehr grundsätzlich Hayek (2005: 306): «das Wichtige ist **die Art und nicht das Ausmass der Staatstätigkeit** ... Es kann daher eine Regierung, die verhältnismässig inaktiv ist, aber das falsche macht, die Kräfte des Marktes weit mehr lähmen als eine Regierung, die sich um Wirtschaftsangelegenheiten mehr kümmert, sich dabei aber auf Tätigkeiten beschränkt, die die spontanen Kräfte der Wirtschaft unterstützen». Vor allem die Freiburger Schule des «**Ordo-Liberalismus**» hat diese Position zugunsten eines «starken Staates», der allgemeine wettbewerbs- und freiheitsfördernde Regeln durchsetzt, vehement (und mit anfänglichem Erfolg) in Deutschland vertreten (vgl. Wohlgemuth 2017).

Dennoch bieten die Budgets von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen (sowie der Parafisci) einen guten Anhaltspunkt, welche Staaten welche Schwerpunkte bei den Staatsaufgaben legen und wie sich diese im Zeitverlauf ändern. Die **Struktur der Staatstätigkeit** kann man anhand der Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (Classification of the Functions of Government – COFOG) nachvollziehen, welche 1999 in ihrer derzeitigen Fassung von der OECD erarbeitet und von der Statistikabteilung der Vereinten Nationen als Standardklassifikation für die Zwecke staatlicher Aktivitäten veröffentlicht wurde. Tabelle 2 gibt diese wieder.

Tabelle 2: COFOG Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates

Government broad objective (division)	Sub-items
<b>General public services</b>	Executive and legislative organs, financial and fiscal affairs, external affairs; foreign economic aid; general services; basic research; public debt transactions, transfers of a general character between different levels of government.
<b>Defence</b>	Military defence; civil defence; foreign military aid.
<b>Public order and safety</b>	Police services; fire-protection services; law courts; prisons.
<b>Economic affairs</b>	General economic, commercial and labour affairs; agriculture, forestry; fishing and hunting; fuel and energy; mining, manufacturing and construction; transport; communication; other industries.
<b>Environmental protection</b>	Waste management; water waste management; pollution abatement; protection of bio-diversity and landscape; R&D related to environmental protection.
<b>Housing and community amenities</b>	Housing development; community development; water supply; street lighting.
<b>Health</b>	Medical products, appliances and equipment; outpatient services; hospital services; public health services.
<b>Recreation, culture and religion</b>	Recreational and sporting services; cultural services; broadcasting and publishing services; religious and other community services.
<b>Education</b>	Pre-primary, primary, secondary and tertiary education, post-secondary non-tertiary education, education non definable by level, subsidiary services to education.
<b>Social protection</b>	Sickness and disability; old age; survivors; family and children; unemployment; housing.

Quelle: Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/07/07/2021>

Die ersten drei Kategorien – allgemeine öffentliche Dienstleistungen, Verteidigung, öffentliche Ordnung und Sicherheit – weisen deutliche Überschneidungen mit den Kernaufgaben des «protective state» oder **Rechtsschutzstaats** auf. Bei den anderen sieben Aufgabenbereichen handelt es sich dagegen eher um Aufgaben des «productive state» bzw. des **Wohlfahrtsstaats**. Dass dieser heute zur dominanten Art der Wahrnehmung von Staatsaufgaben, zumindest aus fiskalischer Sicht, geworden ist, zeigt ein etwas genauerer Blick in die jeweiligen Kategorien für verschiedene Länder in Tabelle 3.

Tabelle 3: Anteil der Staatsausgaben am BIP nach Aufgaben (2020)  
in Prozent

Government broad objective (division)	EU	D	F	CH	A	USA (2019)	LI (2019)
General public services	6.2	6.1	5.8	4.5	6.2	5.8	4.6
Defence	1.3	1.1	1.9	0.9	0.6	3.4	0.0
Public order and safety	1.8	1.7	1.8	1.7	1.4	1.9	1.0
Economic affairs	6.1	4.6	6.8	4.5	9.8	3.4	2.5
Environmental protection	0.9	0.7	1.0	0.6	0.4	0.0	0.8
Housing and community amenities	0.6	0.5	1.1	0.2	0.3	0.5	0.1
Health	8.0	8.5	9.0	2.5	9.2	9.3	6.1
Recreation, culture and religion	1.2	1.1	1.5	1.1	1.2	0.3	1.3
Education	5.0	4.7	5.5	5.7	5.1	5.9	4.0
Social protection	22.0	21.8	27.3	16.0	22.9	7.6	9.6
Gesamt (2019)	46.5	45.0	55.4	32.8	48.6	38.1	24.6
Gesamt (2020)	53.1	50.8	61.6	37.8	57.1		

Quelle: Eurostat für EU, D, F, CH, A; OECD für USA (2019), Amt für Statistik für LI (eigene Berechnungen).

Deutlich erkennbar wird erneut nicht nur das unterschiedliche **Gesamtniveau** der fiskalischen Staatstätigkeit, sondern auch deren **Prioritätensetzung**. Unter den ausgewählten Ländern ist die Staatsquote in Frankreich, Österreich und Deutschland sehr hoch; in den USA und der Schweiz dagegen traditionell eher niedrig. Jeweils machen sich die Unterschiede im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge besonders bemerkbar. Im Bereich staatlicher Ausgaben für Gesundheit zeigen sich dagegen deutliche Unterschiede zwischen den USA und der Schweiz, die deutlich weniger mit staatlichen Mitteln für eine gleichwohl sehr gute «Volksgesundheit» sorgt. Dagegen zeigen sich in den Verteidigungshaushalten klare Unterschiede zwischen den USA und anderen NATO-Mitgliedern wie Deutschland, trotz der Verabredung, mindestens zwei Prozent des BIP für Verteidigung auszugeben. Die neutralen Nachbarn Liechtensteins – Österreich und die Schweiz – weisen einen noch geringeren Verteidigungshaushalt auf.

Wie oben (Teil 2.2) beschrieben, bedeutet die Erfüllung von Staatsaufgaben nicht, dass auch die Produktion öffentlicher Güter und Leistungen durch staatliche Unternehmen oder staatliche Bedienstete erfolgen muss. Die Herstellung kann privat erfolgen, ebenso die Planung und oft sogar die (Ko-) Finanzierung. Der Umfang des **öffentlichen Beschaffungswesens**<sup>26</sup> hat gerade in den OECD-Ländern einen deutlichen Umfang erreicht. 2020 waren es im OECD-Durchschnitt 30 Prozent der gesamten Staatsausgaben. Nicht nur die Gesamtniveaus, sondern auch die Struktur des öffentlichen Beschaffungswesens unterschieden sich deutlich zwischen verschiedenen Ländern. Im OECD-Durchschnitt erfolgt der grösste Teil öffentlicher Käufe von Privaten im Gesundheitssektor (29.3 Prozent), gefolgt von «economic affairs»<sup>27</sup> (16.7 Prozent) und Bildung/Erziehung (11.6 Prozent). Damit stellt sich auch die Frage: liesse sich nicht auch zumindest ein Teil der staatlichen Leistungen nicht nur privat produzieren, sondern auch privat und damit ohne Zwangsbeiträge bereitstellen und finanzieren?

### 3.6 Verdrängt der (Wohlfahrts-) Staat privaten Gemeinsinn?

Wie oben (Teil 2.2) schon festgestellt, wurden historisch viele «öffentliche Güter» privat finanziert und der Öffentlichkeit (oft auch unentgeltlich) zugänglich gemacht. «Schulen und Spitäler für die Allgemeinheit, Bibliotheken und Museen, Theater und Parks wurden anfänglich nicht vom Staat geschaffen», sondern von Kirchen, privaten Wohltätern, Stiftungen, oder Wohltätigkeitsvereinen (Hayek 2003: 356). Wenn nun der Staat diese und viele weitere Aufgaben übernommen und durch Zwangsabgaben finanziert, ist naheliegend, dass privates Engagement in ähnlichem Maass zurückgedrängt wird. Auch hierzu Hayek (ebd.: 302f.): «Die verhängnisvolle Idee, alle öffentlichen Bedarfe durch Zwangsorganisationen zu decken ... ist den Grundprinzipien einer freien Gesellschaft gänzlich fremd ... Die gegenwärtige Tendenz des Staates, alle gemeinsamen Interessen grosser Gruppen unter ihre Kont-

---

26 Definiert als «process through which governments purchase work, goods and services from companies, which they have selected for this purpose» (Ortiz-Espina/Roser 2016).

27 Hierzu gehören vor allem: Energie, Transport, Kommunikation, Forschung und Entwicklung.

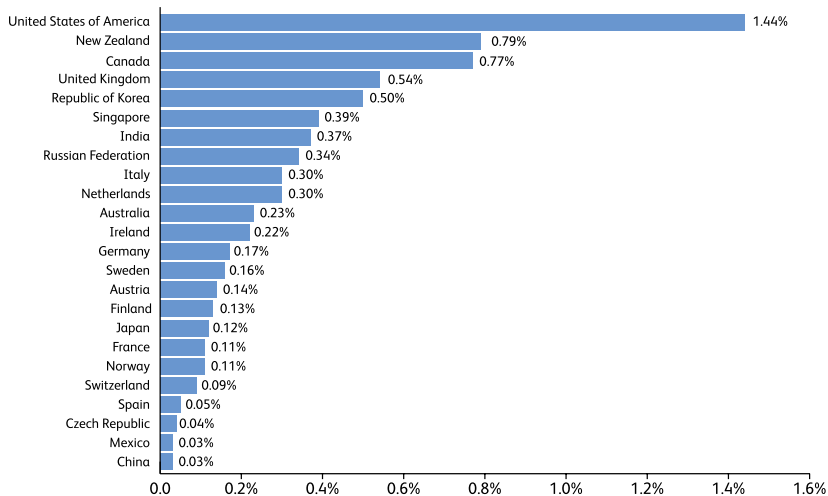
rolle zu bringen, wird über kurz oder lang den echten Gemeinsinn zerstören ... In Kontinentaleuropa hat die **Überbesorgtheit des Staates** die Entwicklung freiwilliger Organisationen für öffentliche Zwecke in der Vergangenheit weitgehend verhindert und eine Tradition entstehen lassen, in der private Leistungen oft als überflüssige Einmischung von Wichtigtuern galten» (ebd.: 302f).

Diese These eines **«crowding-out» privaten Gemeinsinns** durch staatliche Übernahme ist ebenso plausibel wie empirisch schwer nachweisbar. Das liegt zum einen daran, dass sich «echter Gemeinsinn» oder Philanthropie im Sinne von «voluntary action for the public good» (Payton/Moody 2008: 6) schwer abgrenzen und messen lässt. Gerade in den typischen Bereichen staatlich anerkannter Gemeinnützigkeit (soziale Fürsorge, Gesundheit, Kultur, Bildung) sind sowohl staatliche Zwangsmittel (Steuern) als auch private Initiativen üblich. Teilweise sind diese komplementär (sie ergänzen und befördern sich); teilweise substitutiv (sie ersetzen und verdrängen sich).

Das Ausmass privater Gemeinnützigkeit kann meist nur durch Umfragen festgestellt werden. Bekannt ist vor allem der **CAF World Giving Index** (Charities Aid Foundation 2021). Hier werden Menschen in 144 Ländern (Liechtenstein ist nicht dabei) gefragt, ob sie im letzten Monat (a) einem Fremden in Not geholfen haben, (b) eine gemeinnützige Spende getätigt und/oder (c) ehrenamtliche Zeit verbracht haben. Im Durchschnitt der Jahre lagen hier die USA an der Spitze, gefolgt von Myanmar und Neuseeland (die Schweiz auch recht weit oben auf Rang 13, Österreich 15 und Deutschland 18; Schlusslichter waren Griechenland und China).

Hier zeigt sich deutlich eine Schwäche dieser Art von Umfragen, die (a) nur Selbstauskünfte in Umfragen wiedergeben und (b) hierbei keine Kriterien vorgeben (können), inwieweit diese Handlungen wirklich freiwillig erfolgen und einem wirklich gemeinnützigen Ziel dienen. Hinzu kommt, dass es sich um 1/0 Antworten handelt, die nicht dem Umfang gemeinnützigen Handelns erkennen lassen. Zumindest für **gemeinnützige Spenden** lassen sich Grössenangaben grob ermitteln (aus Steuerdaten über Spender und/oder empfangende Organisationen oder aus Selbstauskünften). Die Charities Aid Foundation (2016) hat für die Kategorie «Spenden an gemeinnützige Organisationen» («charitable giving») in 24 Ländern einigermaßen vergleichbare Daten ermittelt und diese ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt gesetzt:

Abbildung 3: Spenden von Individuen als Anteil am BIP des Heimatlandes



Quelle: Charities Aid Foundation (2016: 7).

In derselben Studie werden dann einige makroökonomische **Korrelationen** getestet. Vergleicht man die Werte dieser Länder mit der dortigen allgemeinen Steuerlast (Steuerquote zu BIP; Einkommens- und Unternehmenssteuerbelastung), ergibt sich eine leicht negative Korrelation (mehr Steuern, weniger Spenden), die allerdings statistisch nicht signifikant ist. Gleiches gilt für die Staatsquote (Staatsausgaben/BIP). Indes ist die negative Korrelation zwischen Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber und gesamtem Spendenaufkommen signifikant (ebd.: 3)<sup>28</sup>.

Die theoretisch gut begründbare These, dass ein überbordender Wohlfahrtsstaat mit hohen Staatsausgaben für Soziales, Kultur, Umwelt, Entwicklungshilfe die hierauf ausgerichtete privat organisierte Gemeinnützigkeit verdrängt, scheint damit aus einer Makro-Sicht zu-

28 Nach Abrams/Schnitz (1978) führen hohe Steuern und Sozialtransfers zu einem «crowding out» von «private charity». Cai et al. (2022) nutzen das komplette Set des «World Giving Index» und finden aus Vergleichen von über 100 Ländern in den Jahren 2009 bis 2019 heraus, dass «individualistische Werte» und «wirtschaftliche Freiheit» deutlich mit privatem gemeinnützigem Handeln zusammenhängen: «economic freedom, by extending the circle of sympathy and increasing opportunities for giving, increases philanthropy».

nächst nur schwach empirisch nachweisbar. Viele andere Kriterien (wie Religion und Kultur) können in Ländern mit ähnlich grossem Staatssektor unterschiedlich starkes privates «non-profit» Verhalten auslösen (s. a. Bredtmann 2016). Auch dieser Begriff ist schwer interpretierbar. Zum einen sind auch «charities» oft am Markt aktiv und erzielen Überschüsse; der Gemeinnutzgehalt zeigt sich dann eher in der Art der Entstehung oder Verwendung der Gewinne (hierzu Payton/Moody 2008: 8ff.). Auch kann ein «non-profit» Sektor nicht 1:1 mit privat organisierter Gemeinnützigkeit gleichgesetzt werden, erfüllt er doch verschiedenste Funktionen:

- als «Lückenbüsser» für fehlendes/ineffizientes staatliches Handeln;
- als staatlich vereinnahmte Form krypto-staatlichen Handelns (Korporatismus, Stände- und Kammersystem);
- als Form des Lobbyismus und/oder an den Staat gerichteten Aktivismus von Nichtregierungsorganisationen; oder
- als subsidiäre Hilfe auf lokaler Ebene (s. a. Salamon/Sokolowski 2001: 13f).

Recht klar lassen sich dagegen staatlich-administrative, (steuer-) rechtliche und sozio-kulturelle Rahmenbedingungen identifizieren, die Philanthropie im Land fördern. Dies leistet der **Global Philanthropy Environment Index** (GPEI), der auf Steueranreize, einfache Verwaltung, die Möglichkeiten grenzüberschreitender Geldflüsse, politische und sozio-kulturelle Rahmenbedingungen abhebt. In diesem wurde 2022 auch Liechtenstein bewertet (und belegte sogleich einen Spitzenplatz). Deshalb wird hierüber wird in Teil 6.3 näher berichtet. Die Werte des GPEI sind im internationalen Vergleich auch deutlich positiv mit denen des World Giving Index der CAF korreliert (Garcia et al. 2019: 16f.). Gleiches gilt für allgemeinere **Qualitätsmerkmale des (Rechtsschutz-) Staates** anderer Quellen wie Weltbank, Freedom House oder Heritage Foundation, welche die grundsätzliche Qualität der Regulierung, Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit privater Eigentumsrechte oder politische Stabilität und politische Rechte abbilden (ebd.: 18ff.). Hierzu mehr, auch zu Liechtenstein in Teil 5.8.

Vielleicht erstaunlicherweise ist der (tendenziell negative) Effekt des Wohlfahrtsstaats auf privat gemeinnütziges Handeln somit geringer als die deutlich positive Wirkung eines funktionsfähigen, liberalen

Rechtsschutzstaats<sup>29</sup>. Garcia et al. (2019: 27) kommen denn auch zum Schluss: «in general the dynamic interrelations of social, political, and economic factors may reinforce each other to shape the philanthropic environment ... the institutional components ... offer the stability, freedom, and transparency needed to build a sense of trust in philanthropy.»

### 3.7 Staatsrechtliche und ordnungspolitische Rahmenbedingungen des Wohlfahrtsstaats

Den allgemeinen Teil 3 zu Theorie und Empirie abschliessend sollen nun noch zwei kürzere Abschnitte über die grundsätzlichen Rahmenbedingungen des modernen Staatshandelns in den meisten Ländern folgen. Zum einen hat sich die Ausweitung der Staatstätigkeit vom Rechtsschutzstaat zum Leistungs- oder Wohlfahrtsstaat unter geänderten staatsrechtlichen Bedingungen vollzogen: vor allem vor dem Hintergrund des oft verfassungsrechtlich verankerten Sozialstaatsprinzips (Teil 3.7.1). Damit haben sich auch die «Produktions- und Absatzbedingungen» des Staatshandelns in westlichen Demokratien grundlegend geändert; auch sind Interessengruppen zu zentralen Akteuren geworden. Staatshandeln ist damit auch das Ergebnis des politischen Wettbewerbs in der «rent-seeking society» (Teil 3.7.2).

---

29 Salamon/Sokolowski (2001: 9) finden sogar: «high levels of government social welfare spending are associated with high levels of volunteering». Ein Beispiel hierfür ist Schweden, wo die meisten ehrenamtlich Tätigen (acht Prozent der Beschäftigten) gezählt werden und gleichzeitig (unter den 24 ausgewählten Ländern) die höchsten staatlichen Sozialausgaben getätigt werden. Gleichzeitig ist Schweden aber auch ein gut funktionierender Rechtsstaat, der zudem im «economic freedom index» regelmässig sehr gut abschneidet. Eine Meta-Studie von de Wit/Bekkers (2017) findet, dass in Bezug auf gemeinnützige Spenden etwa zwei Drittel aller Studien ein «crowding-out» zeigen, d. h., dass mehr staatliche Transfers zu geringeren privaten Spenden führen.



### 3.7.1 Staatshandeln im Rahmen des Sozialstaatsprinzips

Das klassisch-liberale Rechtsstaatsverständnis prägt die Verfassungswirklichkeit auch des «freien Westens» alles andere als uneingeschränkt<sup>30</sup>. Ein verfassungsimmanenter Grund hierfür ist das Prinzip der Sozialstaatlichkeit. Rechtsstaat und Sozialstaat «laufen beide ... sowohl nach ihrer geschichtlichen Entwicklung, als auch nach ihrem theoretischen Grundansatz in fast allen Punkten einander zuwider» (Herzog 1996: 313). Das **Sozialstaatsprinzip** etwa des deutschen Grundgesetzes wird als inhaltlich unbestimmte Verfassungsnorm mit Ermächtigungs- und Verpflichtungscharakter verstanden (Benda 1984: 509 ff.). Dies bedeutet eine Durchbrechung des liberalen Verfassungsverständnisses, wonach die Funktion der Staatsverfassung ausschliesslich in der *Begrenzung* staatlicher Machtbefugnisse, vornehmlich durch verbindliche Festlegung subjektiver *Abwehrrechte* der Bürger, liegt. Dem tritt durch den Sozialstaatsauftrag ein konkurrierendes Prinzip entgegen, das zu nicht näher spezifiziertem staatlichen Handeln *auffordert* und (in ebenso wenig verbindlicher und deutlicher Folge) *Anspruchsrechte* an den Staat nach sich zieht. Für die politischen Entscheidungsträger ändern sich hiermit die **«Produktionsbedingungen und Absatzchancen politischer Güter»** gegenüber einer rein rechtsstaatlichen Ordnung des «government under the law» grundlegend (vgl. Streit 1988: 264 ff):

*Quantitativ* hat sich der politische Aufgabenbereich durch die inhaltliche Offenheit des Sozialstaatsprinzips nahezu zur **Universalzuständigkeit des Staates** hin entwickelt. Eine Globalverantwortung ist zwar auch in Deutschland nicht aus der Verfassung zu folgern; hier stehen rechtsstaatliches Enthaltungsgebot und sozialstaatlicher Handlungsauftrag noch in einem «Verhältnis rechtlicher Verknüpfung und wechselseitiger Begrenzung» (Böckenförde 1972/76: 423). Sie ergibt sich jedoch aus der Perspektive derjenigen, die als organisierte Nachfrager politischer Güter (Interessengruppen) Ansprüche erheben (Streit 1992: 23f).

*Qualitativ* hat sich die politische Aufgabe insofern gewandelt, als sich mit den klassischen rechtsstaatlichen Mitteln (Beschränkung des Staatshandelns auf die hoheitliche Durchsetzung allgemeiner Rechtsregeln) der sozialstaatliche Auftrag nicht einzulösen lässt. Die zweck-

---

30 Die Diskussion um die «Krise des Rechtsstaats» kann hier nicht vertieft werden. Vgl. hierzu etwa Grimm (1991), Habermas (1992, Kap. IX).

gerichtete Steuerung der Wirtschaftsprozesse verlangt Staatsentgrenzung und eine «**Materialisierung des Formalrechts**».<sup>31</sup> Dem sind zwar Grenzen gesetzt in Form der im, auch sozialen, Rechtsstaat nach wie vor gegebenen Bindung des Staates hinsichtlich der *Art und Weise* politischer Intervention (Grimm 1991: 419f). So lässt die Bindung der staatlichen Gewalten an grundrechtlich geschützte Bereiche der Privatautonomie und rechtsstaatliche Formvorschriften oft nur eine *indirekte* Steuerung etwa in Form fiskalischer Anreize und Abschreckungen oder korporatistisch abgetrotzten «Wohlverhaltens» organisierter Gruppen zu. **Interessengruppen** kommen exakt durch diese Diskrepanz zwischen sozialstaatlich gestiegenen Verpflichtungen und rechtsstaatlich gebremsten Handlungsrechten des Staates erst richtig ins Spiel.

Zusätzlich gerät nun auch die Idee der klassischen **Gewaltenteilung** in Bedrängnis. Die Beziehung zwischen gesetzgebender und ausführender Gewalt hat sich unter dem Regime leistungsstaatlicher Gestaltungsaufträge teilweise umgekehrt. Die Auffassung, dass Gesetze vom Parlament nicht nur verabschiedet werden, sondern auch aus ihm hervorkommen, entspricht schon lange nicht mehr der Realität. Zudem können viele Gesetze, die von der Exekutiven (ins Parlament) «gegeben» werden, danach durch die Exekutive nicht unmittelbar «ausgeführt» werden. Materielle Staatstätigkeit erweist sich als «derartig komplex, dass sie gedanklich nicht mehr vorweggenommen werden kann und daher auch nicht vollständig in Rechtsnormen zu erfassen ist» (Grimm 1991: 64). Sozialstaatliches Handeln wird nun erst im Vollzug konkret, in **Ermessensentscheidungen** im Rahmen von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen oder gleich als «exekutive Normsetzung».<sup>32</sup> Als Grenze des Exekutivhandelns wirkt dann weniger der Vorbehalt des Gesetzes als nur noch der «Vorbehalt des Möglichen»

---

31 Konkret heisst das, dass sozialstaatliche Lenkungsaufgaben nun auch im Rahmen des privaten Vertragsrechts, zum Beispiel als gesondertes Mietrecht oder Arbeitsrecht verfolgt werden. Die Privatautonomie der Vertragspartner wird hierbei insoweit durchbrochen, als die Richtigkeitsgewähr freiwilliger Verträge nur mehr unter «sozialen» Vorbehalten gilt (vgl. Streit 1998).

32 Die vor allem in Verwaltungsvorschriften und Rechtsverordnungen zum Ausdruck kommende exekutive «Neben- und Ersatzgesetzgebung» (Ossenbühl 1989) hat inzwischen nach Auffassung vieler Beobachter in Deutschland schon lange ein verfassungsrechtlich bedenkliches Ausmass angenommen. In den ersten zehn Wahlperioden des Bundestags (1949–1987) standen insgesamt 3990 Bundesgesetzen 12'639 Rechtsverordnungen gegenüber – «also pro Werktag eine Rechtsverordnung» (Ossenbühl 1988: 389).

(ebd.: 63). Das heisst in letzter Konsequenz: «Die Verwaltung bildet und adaptiert hier ihr Handlungsprogramm im Normvollzug weitgehend selber. Sie ist nicht mehr eigentlich vollziehende Gewalt, sondern politisch entscheidende Instanz» (Grimm 1991: 173).

Der Sozialstaatsauftrag hat die faktische politische Entscheidung nicht nur zunehmend in Regierung und Verwaltung, sondern auch in die Gerichte verlagert. Zum einen hat die «Materialisierung des Formalrechts» erheblichen Interpretationsbedarf der sozialen Schutzabsichten des Gesetzgebers entstehen lassen, was im Arbeits- und Sozialrecht umfangreiches **Richterrecht** nach sich zog. Unklarheiten über Kompetenzen der Staatsorgane, über soziale Ansprüche oder Pflichten der Grundrechtsinhaber und über Handlungsrechte und -pflichten von Politikern schaffen zudem verfassungsrechtlichen Interpretations- und Konkretisierungsbedarf. Oft muss das Verfassungsgericht die konkreten Rechtsgrundlagen schon mehr schaffen als nur interpretieren und wird immer mehr selbst zum politischen Organ (Böckenförde 1991: 191).

### 3.7.2 Politischer Wettbewerb in der «rent-seeking-society»

Den institutionellen Hintergrund des Einflusses von Interessengruppen auf die Ausübung der Staatsgewalt bilden, wie gesehen, nicht zuletzt sozialstaatliche Handlungsaufträge: Wird sozialer Ausgleich zum verfassungsrechtlichen Auftrag und geraten die Ergebnisse des Marktprozesses damit in den Verantwortungsbereich der Politik, werden nicht nur staatliche Organe in den Wirtschaftsprozess verwickelt. Vielmehr werden nun auch private Gruppen *de facto* zu Teilhabern an der staatlichen Gewaltausübung, ohne jedoch in den demokratisch-rechtsstaatlichen Legitimations- und Verantwortungszusammenhang einbezogen zu sein. Dies lässt sich auf spezifische Anforderungen zurückführen, die im Sozialstaat an politisches **Lenkungswissen** und staatliche **Durchsetzungsfähigkeit** gestellt werden. Die Aufgabe des liberalen Rechtsstaats (Beschränkung und Organisation der Staatsmacht) liess sich noch weitgehend durch Erlass und Einhaltung entsprechender Normen lösen. «Dabei spielen Ressourcen keine Rolle: Unterlassen ist nicht knapp» (Grimm 1991: 47). Die Erfüllung sozialstaatlicher Versprechen hingegen ist auf die Nutzung knapper Ressourcen (Geld, Information und Zustimmung) angewiesen.

Diese Umstände verweisen auf **Interessengruppen** mit ihrer, zwar nicht ausschliesslichen, aber doch bedeutsamen Verfügungsmacht über eben diese Ressourcen. Ihre Berücksichtigung und Beteiligung bei der Ausübung der Staatsgewalt ist die Reaktion auf ein dreifaches Steuerungsproblem:

- Die verfassungskonforme Steuerung stösst an schwer überwindbare Grenzen in Form des garantierten Wesensgehalts individueller Freiheitsrechte;
- die zielkonforme (technisch erfolgreiche) Steuerung stösst an unüberwindbare Grenzen in Form nicht zentralisierbaren Lenkungswissens und
- die politisch erfolgreiche Steuerung stösst an schwer kalkulierbare Grenzen der Wählerunterstützung.

Die erste Barriere erfordert es, die unantastbare Restautonomie der Inhaber wirtschaftlicher Freiheitsrechte zu respektieren, ihren Einfluss auf die Erfüllung des sozialstaatlichen Verfassungsauftrags zu berücksichtigen und empfiehlt es, sie (genauer: ihre Vertreter) zu Verbündeten zu machen. Hiervon wird zudem eine Senkung der beiden anderen Barrieren erhofft. Denn zum einen geraten interventionsbereite bzw. -verpflichtete Politiker und die mit der Durchführung von Massnahmegesetzen beauftragte Verwaltungsbürokratie in Abhängigkeit von branchen- und sektorenspezifischem **Sachverstand**. Zum anderen können Politiker nicht vorab wissen, wie ihre Massnahmen bei den Wählern «ankommen». Verbände können *diese* Information zwar auch nicht besitzen; doch bleibt es für Politiker überaus erfahrungswert, wie die Verbandsleitung eine Politik gegenüber ihren Mitgliedern und der Öffentlichkeit vermitteln und kommentieren wird und ob sie sie dulden bzw. mit welchen Mitteln sie sie bekämpfen will.

Interessenverbände stellen für politische Entscheidungsträger «den wichtigsten Kommunikationskanal hinsichtlich gesellschaftlicher Problemlagen und politischen Handlungsbedarfs dar – den wichtigsten deshalb, weil die Botschaft in der Regel mit Sanktionsdrohungen verbunden ist» (Zintl 1992: 67). Neben die **Marktmacht** tritt somit **Informationsmacht** als Ressource in den Händen von Interessenverbänden, auf die Politiker bei der Verfolgung des Sozialstaatsgebotes angewiesen sind. Als weitere politische Ressource kann die **Finanzmacht** vieler Verbände angesehen werden. Diese wird gerade im Bereich der Parteienfinanzierung zu einer beachtenswerten Grösse. Dass auch Parteispenden regelmässig als Vorleistung für politisches Entgegenkommen gedacht

sind und wirken, darf angenommen werden (Frey/Kirchgässner 1994: 209).

Die «**interest-group theory of government**»<sup>33</sup> zeigt theoretisch und empirisch, dass organisierte Interessengruppen bevorzugt mit Transfers, Sonderrechten und anderen politischen Gütern bedient werden. Hiervon profitieren insbesondere Anbieterinteressen auf Produkt- und Arbeitsmärkten. Weil ihre Organisationskosten häufig geringer sind als die erwartbaren Erträge einer Investition in politische Organisationsmacht, benutzen sie den politischen Prozess dazu, ihre Stellung im ökonomischen Wettbewerb zulasten schlecht organisierbarer Interessen (Konsumenten, Arbeitslose, Steuerzahler, künftige Generationen) aufzuwerten. «**Rent-seeking**», die Suche nach staatlich geschützten Einkommen und Machtpositionen, ergänzt oder ersetzt «**profit-seeking**» – das Streben nach privat erarbeiteten Leistungs- und Entwicklungsprämien (Buchanan 1980). Es entstehen «funktionslose» Einkommen, denen keine Schaffung von Gütern oder Leistungen gegenübersteht; der hierfür getätigte Aufwand geht der Wirtschaft als «**dead weight loss**» verloren (z. B. Tullock 1971).

Politische Güter mit hohem Öffentlichkeitsgrad (wie die Findung, Durchsetzung und Entwicklung *allgemeiner* Rechtsregeln oder die Aufrechterhaltung von Preisniveaustabilität) sind solchen mit (**gruppen-**) **spezifisch begrenzter «Öffentlichkeit»** oft strategisch unterlegen. Um an den Machtressourcen der Verbände teilhaben zu können, vor dem Wählervolk (partei-) politisches Profil zu beweisen und in den Medien Aufmerksamkeit zu erregen, eignen sich gruppenspezifische Leistungen oft besser als Rechtsstaats- und Wettbewerbs- bewahrende Massnahmen. Insofern dürfte, grob gesagt, eine Überversorgung politischer Güter mit politisch gewollten Ausschlussmöglichkeiten (Gruppenprivilegien) zulasten politischer Güter mit hohem Inklusions- oder Öffentlichkeitsgrad erfolgen (s. a. Olson 1982): Die Nutzen der Privilegierung sind naturgemäss auf eine bestimmte Gruppe konzentriert, während die Kosten breit über grosse latenten Gruppen wie Steuerzahler oder Konsumenten gestreut werden, bei diesen also weniger merklich sind.

---

33 Vgl. McCormick/Tollison (1981). Eine Übersicht über Theorien des «rent-seeking» bietet Tollison (1982). Ein Klassiker unter den Theorien über den Einfluss von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik und die langfristigen Entwicklungschancen reifer Demokratien ist Olson (1982).

Zwar würden direkte Zahlungen einen «sozialen» Schutzzweck meist besser erfüllen und mit weniger schädlichen Nebenwirkungen in Form einer sinkenden Leistungs- und Anpassungsfähigkeit des Wirtschaftssystems einhergehen. Gerade seine Transparenz lässt dieses Mittel aber oft politisch unattraktiv werden. Da die Kosten einer Politik der Wettbewerbsbeschränkungen indirekt und intransparent sind, wiegen sie für Politiker und Parteien auch weniger schwer als für die Volkswirtschaft (Tullock 1990: 208). Im gleichen Masse, wie derartige Asymmetrien der Transparenz und Inzidenz einer Durchführung politischer Rentengewährung förderlich sind, verhindern sie die Durchsetzung krisenmildernder Politik und machen das Einsammeln von Privilegien nahezu unmöglich. Es entsteht ein politischer «Sperrklinkeneffekt», der Wirtschaftsordnung und politische Ordnung dauerhaft in einer institutionellen Sklerose verharren lässt (Streit 1987: 56).

## 4. Staatsaufgaben, Staatsausgaben und Staatswachstum im Kleinstaat

### 4.1 Was ist ein «Kleinstaat?»

In den letzten Jahrzehnten hat die Kleinstaatenforschung innerhalb der Sozialwissenschaften deutlich an Fahrt aufgenommen<sup>34</sup>. Dies sollte nicht erstaunen, da in diesen Jahrzehnten auch der Gegenstand der Forschung selbst an **Zahl und Bedeutung spektakulär zugenommen** hat. So hat sich «in unserer Hemisphäre (Europa, Nahosten bis ins westliche Zentralasien) die Zahl der national souveränen Staaten ... während sieben Jahrzehnten mehr als versiebenfacht» (Lübbe 2013). Weltweit stieg die Zahl eigenständiger Länder von 74 im Jahr 1948 auf 193 im Jahr 2001 (Alesina/Spolaore 2003: 195). Weltweit haben heute 105 Staaten eine Bevölkerung von unter drei Millionen (Armstrong/Read 1998: 564)<sup>35</sup>. Und darunter sind auch viele **bemerkenswert erfolgreiche Kleinstaaten**. Nimmt man das BIP pro Kopf als Erfolgsindikator, ergibt sich in etwa diese Reihenfolge: Monaco, Liechtenstein, Luxemburg, Singapur, Irland, Qatar, Schweiz, Arabische Emirate, Norwegen ... und

---

34 Für einen Überblick der Literatur: Laurent (2008); Thorhallsson (2018).

35 Im 12. bis 17. Jahrhundert waren es auch «Stadtstaaten» wie Genua oder Venedig, die kulturell und wirtschaftlich in Europa den Ton angaben. Hier galt: «the state is powerless and poor, although individuals are wealthy» (Braudel 1992: 133). Alesina/Spolarore (2003: 177) führen dies vor allem auf die «combination of free trade and small government» zurück. Danach jedoch setzte sich in Europa allmählich «big government» in grösseren Jurisdiktionen durch, gefördert vor allem durch merkantilistischen Protektionismus und neue Technologien der Kriegsführung: «from the small, open, and democratic city-states, with their light and cheap governments, the world evolved into large countries, with larger domestic markets pursuing self-sufficiency, and run by Leviathans always in search of new forms of revenues to support lavish consumption of the elites and wars» (ebd.: 183).

erst dann ein «Grosser»: die USA<sup>36</sup>. Hierbei sind nur souveräne Staaten gelistet. Nähme man «Territorien» wie Macau, die Isle of Man und Bermuda hinzu, gäbe es noch drei «Länder» vor den USA.

Welcher Kleinstaat als hinreichend «souverän» gilt, mag in einigen Fällen umstritten sein. Für die derzeit 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen wird dies angenommen (Liechtenstein ist seit 1990 Mitglied; galt aber schon seit über 300 Jahren oder jedenfalls seit 1806 mit der Aufnahme in den Rheinbund als «souveräner Staat»). Zudem zeigt schon obige Liste der «kleinen» und erfolgreichen Länder die starke Heterogenität dieser Ländergruppe. Dies gilt auch für kleine, aber arme Länder wie etwa Gambia, die Mongolei oder Guyana.

Aber wie gross darf man sein, um als «klein» zu gelten, und nach welchen Kriterien? Das am häufigsten genutzte Kriterium ist die **Zahl der Einwohner**. Alternativ oder ergänzend kann man auch die Grösse des Staatsgebiets oder die (absolute) Grösse der (inländischen) Wertschöpfung als Mass der Kleinheit heranziehen<sup>37</sup>. Gleich, welches Kriterium man wählt: jeweils unterliegt die Bestimmung des Grenzwertes einer hohen Beliebigkeit. Die Weltbank<sup>38</sup> zieht heute die Obergrenze für Kleinstaaten bei einer Einwohnerzahl von 1.5 Millionen; bei unter 200'000 Einwohner spricht die Bank von «micro states». Etwa zwei Drittel der so definierten Kleinstaaten sind Inselstaaten. Robinson (1960) und Kuznets (1960) legten die Grenze dagegen bei 10 bis 15 Millionen<sup>39</sup>; bei Armstrong et al. (1996) dürfen es maximal drei Millionen, bei Easterly/Kraay (1999) nur noch eine Million sein. Wo immer man die Grenze hinsichtlich Bevölkerung oder auch Territorium legt: **Liechtenstein** gehört unbedingt zu den «kleinen» oder auch «Mikro-» Staaten. Wenn im folgenden allgemeine Ergebnisse der Kleinstaatenforschung dargelegt werden, ist jedoch zu beachten, dass deren Abgrenzung von «Kleinstaat» sehr unterschiedlich sein kann und in jedem Fall

---

36 Hierzu ausnahmsweise eine Wikipedia-Quelle, die drei offizielle Datensammlungen von IWF, Weltbank und CIA vereint: [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_GDP\\_\(PPP\)\\_per\\_capita#cite\\_note-8](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(PPP)_per_capita#cite_note-8)

37 Alouini/Hubert (2019) konstruieren etwa einen mehrdimensionalen Grössenindex aus Bevölkerungszahl, Sozialprodukt und kultivierbarem Land.

38 <https://www.worldbank.org/en/country/smallstates>

39 Im einflussreichsten Papier der Kleinstaatenforschung von Kuznets (1960: 14) wird definiert: «By a small nation I mean an independent sovereign state, with a population of ten million or less.».



sehr unterschiedliche kleine Länder aggregiert betrachtet werden (von Monaco bis Kongo).

Im folgenden sollen zunächst die generellen ökonomischen und politischen Vor- und Nachteile der Kleinheit kurz zusammengefasst werden, die in der Kleinstaatenforschung theoretisch argumentiert und empirisch (vor allem anhand des BIP pro Kopf) überprüft wurden. Danach werden theoretische und empirische Aussagen zum Verhältnis von Grösse des Landes (Bevölkerung) und Grösse des Staates (Staatsausgaben, Verwaltungsapparat) diskutiert.

## 4.2 Wohlstand, Wachstum und Grösse einer Nation (Theorie)

In einem vielzitierten Aufsatz «Economic Growth of Small Nations» hat **Simon Kuznets** 1960 eine frühe polit-ökonomische Analyse der Vor- und Nachteile kleiner Staaten geliefert. Zu den **Nachteilen** zählt er vor allem ökonomische Gründe; zunächst sei die Wirtschaftsstruktur kleinerer Staaten typischer- und fast logischerweise weniger diversifiziert als die grösserer Staaten, in denen die Arbeitsteilung mehr «Raum» hat, sich intern auszudifferenzieren und auszubreiten. Zudem bietet ein kleiner Binnenmarkt auch weniger Raum für die Nutzung der Vorteile «of large-scale production and organisation» (Kuznets 1960: 19). Auch seien die Aufwendungen (pro Kopf) für Verteidigung höher, ebenso die Abhängigkeit von internationalem Handel. Beides hängt auch insoweit zusammen, als die internationale Arbeitsteilung aus Sicherheitsgründen riskant oder beschränkt sei (man denke etwa an die Abhängigkeit von Importen strategisch oder systemisch relevanter Güter).

Gleichzeitig sieht er aber auch **Vorteile der Kleinheit** im politischen Raum: kleinere Bevölkerungen seien typischerweise homogener und erlaubten «closer internal ties». Deshalb könnte es ihnen leichter fallen, sich neuen Entwicklungen erfolgreich anzupassen («to make the social adjustments needed to take advantage of the potentialities of modern technology and economic growth» (ebd.: 28). Kurzum: die ökonomischen Grössennachteile können durch politische Agilität und eine intelligente Wachstumsstrategie (mehr als) wettgemacht werden. Dies bestätigt auch die OECD in einem ihrer Reformberichte (OECD 2007: 172): «small countries ... undertake more reform, as in Continental

Europe over the past two decades. Reasons for this could comprise greater population homogeneity, which may ease decision making, and greater openness to trade, which increases competitive pressures and eases concerns that structural reform could lead to imbalances between aggregate demand and supply.».

Der Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Homogenität ist freilich eine empirisch kaum mehr haltbare Hypothese<sup>40</sup>. Nimmt man den Anteil von Zuwanderern an der Gesamtbevölkerung als Massstab, so unterscheidet sich dieser kaum (mehr) zwischen grossen und kleinen Ländern. Tatsächlich gehört es ja zur Öffnungs- und Wachstumsstrategie vieler kleiner Länder, Talente aus aller Welt ins Land zu bringen (s. u.). In Österreich, der Schweiz, den Niederlanden, Irland (und auch Liechtenstein) hat sich deren Anteil in den letzten Jahrzehnten deutlich erhöht (s. a. Laurent 2008: 23).

Gleichwohl muss dies nicht zu einer Spaltung der Gesellschaft führen, wenn etwa – wie in **Liechtenstein** – Zuwanderung hauptsächlich aus kulturell recht ähnlichen Ländern staatfindet: in Liechtenstein kommen 34.5 Prozent der Wohnbevölkerung aus dem Ausland (Regierung Liechtenstein 2022e: 27); hauptsächlich aus der Schweiz und Österreich; einige auch aus Deutschland<sup>41</sup>. Waschkuhn (1990: 34) beschreibt die Situation m.E. recht treffend so: «Die Gesamtgesellschaft ist weder sozial noch ethnisch oder gar religiös und weltanschaulich gespalten, sondern eher homogen». Auch andere europäische Kleinstaaten können als recht homogen gelten; wobei «Homogenität» auch starke kulturelle Nähe und Ähnlichkeit mit den Nachbarstaaten bedeutet (z. B. Monaco, Andorra, San Marino, Luxemburg)<sup>42</sup>.

Damit spricht doch Einiges für die Kuznets-Thesen der «closer internal ties» (s. o.). Tendenziell weisen kleinere Länder höheres **Sozialkapital** auf, was sich etwa an Werten für interpersonales Vertrauen und Vertrauen in heimische Institutionen ablesen lässt (ebd.: 24f.; Arm-

---

40 S. Easterly/Kraay (1999: 9): «the mean value of the ... indicator of ethnic diversity among microstates for which data is available is insignificantly different from that among non-microstates.».

41 Bemerkenswert ist, dass bei unserer Umfrage (Wohlgemuth 2019: 28) 78 Prozent der ausländischen Wohnbevölkerung sagten, sich dem Land «sehr verbunden fühlen»; eine Mehrheit gab sich sogar «(sehr) stolz, Liechtensteiner zu sein» (obwohl sie es staatsrechtlich gar nicht sind).

42 Nur Island sticht hier heraus: mit einer eigenen Sprache, Tradition und sehr geringem Anteil von Einwanderern (s. Kocher 2002: 149).

strong/Read 1998: 570; Wohlgemuth 2019)<sup>43</sup>. Auch sind die Qualitätsindikatoren für politisch-administratives Handeln (gemessen an den «World Bank Governance Indicators» in kleinen Ländern oft besser als in grossen (Laurent 2008: 25). Diese Indikatoren werden unten in Teil 4.5 und Teil 5.8 ausführlicher vorgestellt, da hier auch Liechtenstein (sehr gut) vertreten ist. Aber nun genauer zur empirischen Frage, welche Rolle die Grösse des Landes (Einwohnerzahl) für Wohlstand sowie Wachstum spielt und wovon ein positiver oder negativer Zusammenhang abhängen könnte.

### 4.3 Der relative Erfolg von Kleinstaaten (Empirie)

Schon die Beobachtung, dass sich heute so viel mehr (und damit zwingend mehr kleinere) Staaten auf einem global längst endlichen Territorium gebildet haben, zeigt, dass es gute Gründe hierfür geben muss. Die meisten der neuen und kleineren Staaten sind indes auch schlichtweg als Folge der Dekolonialisierung und aus dem **Auseinanderfallen alter Imperien** entstanden (das Habsburger Reich, das Osmanische Reich, die Sowjetunion). Diese wurden auch nicht aus rein ökonomischen Gründen (Skalenvorteile) so gross, sondern eher aus machtpolitischen. Dass hierbei die «Heterogenität der Präferenzen» der Völker; ja deren Präferenz für politische Freiheit und Selbstständigkeit nicht falsch berechnet, sondern schlicht ignoriert wurde, darf jedenfalls für die Sowjetunion unterstellt werden. Gleichzeitig haben sich in den letzten 70 Jahren auch die (polit-) ökonomischen und geopolitischen Rahmenbedingungen entscheidend verändert; mit dem Ergebnis, dass immer mehr (und damit kleinere) Länder nicht nur selbständig, sondern auch erfolgreich werden konnten<sup>44</sup>. Dies sind vor allem:

---

43 Hierzu auch Armstrong/Read (1998: 570): «Social capital is built-up through the development of social and civic institutions. These institutions act as networks which bind together individual members of society and facilitate co-ordination between them as well as enforcing norms of behaviour, reciprocity and trust through the exercise of effective sanction. The resultant social cohesion is regarded as being greater in small states because of the frequency of direct contact between decision-makers and their constituents as well as between ordinary members of society.»

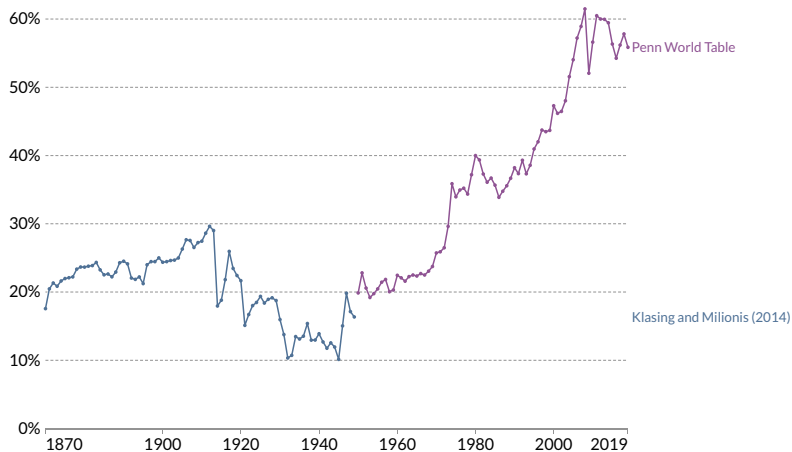
44 S. Alesina/Spolaore (2003: Kap. 13) und Thorhallsson (2018: 18): «international conditions since the end of World War II in 1945, and in particular after the end of the Cold War in 1989, have never been so favourable to small states».

- Die (Wieder-) Öffnung der Märkte für internationalen Handel. Seit Ende des Zweiten Weltkriegs hat die «**zweite Welle der Globalisierung**» (nach der von Ende des 19. Jahrhunderts) allen Ländern, die – auch mithilfe von Abkommen des GATT, der WTO oder des EWR – zur mehr oder minder freiem Welthandel bereit waren, immer mehr Möglichkeiten geschaffen. Gerade für kleine Länder war dies die beste Chance, den Grössennachteil des kleinen Binnenmarktes auszugleichen und mit einer exportorientierten Wachstumsstrategie Erfolg zu haben. Abbildung 4 zeigt diese (heute indes wieder rückläufige) Globalisierungstendenz anhand des weltweiten Handelsvolumens in Bezug auf das Welt BIP.

Abbildung 4: Anteil des Welthandels am Welt-BIP 1870–2019

### Globalization over 5 centuries

Shown is the "trade openness index". This index is defined as the sum of world exports and imports, divided by world GDP. Each series corresponds to a different source.



Source: Estevadeordal, Frantz, and Taylor (2003), Klasing and Milionis (2014), Penn World Tables v10  
OurWorldInData.org/trade-and-globalization • CC BY

Quelle: *Our World in Data*

- Die Schaffung einer (relativ) **friedlichen Weltordnung** bzw. stabiler militärischer Bündnisse. War es noch zu Zeiten der beiden Weltkriege für die meisten Länder Europas und der Welt geradezu überlebenswichtig, auf ein *eigenes* stehendes Heer und starke Verbände von Luftwaffe und Marine zurückgreifen zu können (Verteidigung als öffentliches Gut mit starken Skaleneffekten); galt dies seit den 1950er

Jahren bereits weniger. Zumindest in Westeuropa standen sich nun befreundete Staaten als Nachbarn gegenüber; die Kooperation im Verteidigungsbündnis der NATO machte gerade kleinere Staaten weniger verwundbar; und auch neutrale Staaten konnten sich – soweit umgeben von Staaten des westlichen Bündnisses – sicher fühlen (man könnte auch sagen: ein wenig Trittbrett fahren)<sup>45</sup>.

- Die Nutzung global wettbewerbsfähiger **Wachstumsstrategien** und eines intelligenten Kostenmanagements für die Erbringung von Staatsaufgaben (hierzu Teil 4.4).

Unzählige **Studien** haben seit den 1960er Jahren versucht, herauszufinden, wie (und weshalb) sich die Grösse eines Landes auf seinen Wohlstand (BIP pro Kopf, aber auch andere Wohlfahrtsindikatoren) auswirkt. Die meisten Studien fanden im einfachen Vergleich keine systematischen Korrelationen (s. Laurent 2008: 10ff. und die dort zitierten Studien). Easterly und Kraay (1999) dagegen kommen in einer umfassenden empirischen Untersuchung zum Ergebnis: «In light of the grim predictions of theory, the picture of small states which emerges from this analysis is somewhat surprising.». Sie definieren kleine Staaten als souveräne Länder mit weniger als einer Million Bevölkerung, haben 157 Länder analysiert, von denen 33 in den Jahren 1960 bis 1995 das «Kleinstaat» Kriterium erfüllten<sup>46</sup>. Konkret stellen sie fest:

- Kleinstaat sind beim **Pro-Kopf-Einkommen** in den jeweiligen Regionen (Kontinenten) deutlich reicher als andere Staaten; selbst wenn man reiche «Ausreisser» wie Qatar und Bahrain mit dem «Oil dummy» und Luxemburg und Island mit dem «OECD member dummy» herausrechnet und auch Bermuda und Bahrain nicht mitzählt, ist der Abstand zugunsten der «Kleinen» zum Durchschnitt der restlichen Welt beträchtlich (beinahe 40 Prozent; s. ebd.: 4)

---

45 Dies galt bekanntlich für die Staaten des anderen Verteidigungsbündnisses – des «Warschauer Paktes» – nicht. Die Sowjetischen Panzer, die in Ungarn, der Tschechoslowakei, oder in Berlin Aufstände niederwarfen, zeigen dies. Ein über Jahrhunderte erfolgreiches Verteidigungsbündnis, das vor allem den Fernhandel freier Städte ermöglichte, war dagegen die Hanse (s. Fink 2012).

46 Lichtenstein ist hierbei nicht enthalten; vor allem wohl auch, weil unter den von den Autoren genutzten Kontrollvariablen auch solche zum Aussenhandel wichtig sind, die für Lichtenstein aufgrund des Zollvertrags mit der Schweiz nicht gesondert verfügbar sind.

- Auch bei weniger materialistischen Wohlstandsmassen wie Kindersterblichkeit und **Lebenserwartung** schneiden die Kleinstaaten deutlich besser ab als der Rest (ebd.).
- Wenn viele Kleinstaaten schon so reich sind, dürften ihre Aussichten für weiteres Wachstum nach dem klassischen «Konvergenz Effekt» auch eher geringer sein. Tatsächlich ist dies aber nicht der Fall: die **Wachstumsraten** sind weitgehend gleich wie die von ärmeren Ländern (ebd.: 7).
- Für den relativ zu anderen Ländern empirisch gleichlaufenden Wachstumstrend machen Easterly und Kraay (ebd.: 8f) einen «trade-off» zwischen Vor- und Nachteilen der besonders kleinen und besonders offenen Volkswirtschaften aus. Die **Offenheit** für weltweite Handelsströme ist zunächst einmal nach den meisten empirischen Untersuchungen stark wachstumsfördernd<sup>47</sup>. Auch Armstrong/Read (1998: 576ff.) stellen fest, dass diejenigen Kleinstaaten wirtschaftlich erfolgreich sind, welche sich stark in die Weltmärkte, insbesondere für **Dienstleistungen**, integriert haben und mit ihren Nachbarn Freihandel treiben können (vor allem EU/EWR Kleinstaaten). Gleiches gilt für das – in Kleinstaaten stärker ausgeprägte – **Bildungsniveau** der (Erwerbs-) Bevölkerung.
- Auf der anderen Seite wirkt das bereits erreichte hohe Wohlstandsniveau als Wachstumsbremser. Hinzu kommt der Aspekt der **Volatilität** der Konjunktur in Kleinstaaten, die tendenziell auch für den Wachstumspfad dämpfend wirkt<sup>48</sup> und auf die Vulnerabilität eines kleinen Landes zurückgeführt wird, das stark von der Handelspolitik anderer Staaten und den **terms of trade** in wenig diversifizierten Export- und Importmärkten zurückgeführt wird<sup>49</sup>. Easterly und Kraay (1999: 8) finden diesen Effekt auch empirisch bestätigt, stellen aber

---

47 Dies gilt umso mehr, je stärker sich die Länder auch für internationale Kapitalmärkte öffnen. Easterly/Kraay (1999: 12) argumentieren, dass dies der Risikodiversifizierung dient, während Kapitalverkehrskontrollen wachstumshemmend wirken.

48 Hierzu etwa Ramey/Ramey (1996) sowie konkret auf Kleinstaaten bezogen: Alouini/Hubert (2019).

49 Unter «terms of trade» versteht man das Verhältnis zwischen den Preisniveaus von Exportgütern und Importgütern. Kleinstaaten sind hier eher starken Schwankungen ausgesetzt, da der Anteil des Handels am heimischen BIP besonders hoch und die Diversifizierung der Exporte sowohl was die Produkte als auch die Absatzmärkte betrifft eher gering ist (Easterly/Kraay 1999: 10).

fest: «the positive effect of openness ... is 2.5 times larger than the negative growth effect ... of small states' greater output volatility».

- Weiterhin kann das starke Volatilitätsrisiko nicht zuletzt im Blick auf die terms-of-trade einer eigenen kleinen Landeswährung durch **Integration in ein Hartwährungsgebiet** deutlich gemildert werden. Zudem bringt das «outsourcing» der Geldpolitik (und ggf. Banken- und Finanzaufsicht) auch Kostenersparnisse in der öffentlichen Verwaltung mit sich (s. u.)<sup>50</sup>.

Gerade auch innerhalb der Gruppe der stark entwickelten Volkswirtschaften stechen Kleinstaaten recht deutlich heraus. Jaeger (2017: 36) präsentiert einen «**makroökonomischen Schönheitswettbewerb**», indem er zeigt, «dass fortgeschrittene Kleinstaaten in der Tendenz ... hinsichtlich Wachstums- und Beschäftigungsniveau sowie hinsichtlich Geldwertstabilität und öffentliche Haushaltsdisziplin, ihrer grosstaatlichen Konkurrenz voraus sind und zudem jeweils schneller aus globalwirtschaftlichen Krisen herausfinden als diese». Er errechnet dazu einen normierten Makroindex aus realem BIP-Wachstum, Beschäftigungslage, Geldwertstabilität und staatliche Defizitquote und vergleicht dessen Niveaus und Verläufe für 39 Hocheinkommensländer und stellt entsprechende Längsschnittanalysen an.<sup>51</sup>

#### 4.4 Wettbewerbsstrategien kleiner Länder

Noch klarer wird dieses Bild unter weiteren Bedingungen, die sich durch politisches Handeln beeinflussen lassen: «Je stärker Kleinstaaten urban geprägt sind, je universeller sie ausgerichtet sind und je reicher sie mit exzellenten **Stand- und Wohnortqualitäten** ausgerüstet sind, umso wettbewerbsfähiger sind sie als ihre grosstaatliche Konkurrenz» (Jaeger/Trütsch 2017: 144). Ähnlich benennt Hauser (2017: 173) Voraussetzungen, die ein Kleinstaat wie die Schweiz braucht und weitgehend hergestellt hat: «Ausbildung, Forschung und Entwicklung, ein flexibler

---

50 Diese Integration kann durch freiwillige Bindung der eigenen Währung an eine Fremdwährung («currency board») geschehen oder durch eine mehr oder weniger weitgehende Währungsunion, welche eine andere Währung zur Landeswährung erklärt. Tatsächlich haben nahezu alle «Mikro-Staaten» solche Regimes (s. Armstrong/Read 1998: 573 und Favaro/Peretz 2008b: 273 für eine Übersicht).

51 Liechtenstein ist in dieser Auswahl nicht enthalten, dürfte seine These aber deutlich stützen, da der Makroindex für das Fürstentum sicher sehr hoch ist.

Arbeitsmarkt, stabile Staatsfinanzen bei mässiger Besteuerung, eine leistungsfähige Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur sind wichtige Erfolgsfaktoren im internationalen Wettbewerb um einkommensstarke Arbeitsplätze».

Dies gilt zwar grundsätzlich für Staaten jeder Grösse<sup>52</sup>. Für einen Kleinstaat, der auf ein relativ kleines (und demografisch bedingt sinkendes) Reservoir an heimischen Talenten zurückgreifen kann, sind diese Aspekte der **Attrahierung gut ausgebildeter Arbeitskräfte** aus dem Ausland aber noch einmal wichtiger (ebd.). Schliesslich gilt: «The critical resource constraint in small states is ... the domestic supply of labour which implies that the sources of growth are more likely to be derived from investment in human capital, skills and physical capital (Armstrong/Read 1998: 567).

Laurent (2008: 15ff.) empfiehlt kleinen Ländern vor allem ein «aggressives» Vorgehen im internationalen (Unternehmens-) **Steuerwettbewerb**. Armstrong/Read (1998: 571) argumentieren, dass kleine Länder nicht umhin können, eine Strategie des Export-getriebenen Wachstums zu verfolgen. Am besten könne das – komparative Vorteile in Humankapital-intensiver Produktion von Gütern und Dienstleistungen vorausgesetzt – in «**higher value-added niche sectors**» gelingen. Das Risiko, dann protektionistischen Gegenmassnahmen auf zentralen Exportmärkten ausgeliefert zu sein, müsse man berücksichtigen und notfalls akzeptieren.

Wendigkeit und Flexibilität sollten aber nicht nur seitens der Wirtschaft, sondern auch der Politik an den Tag gelegt werden. Gerade weil Kleinststaaten sich oft unter dem Radar der internationalen politischen Aufmerksamkeit bewegen und als «unbedeutend» gelten, entsteht die «ability of small states to occupy advantageous niche positions in the **regulatory framework** of the international economy and engage in international free riding» (ebd.). Zu diesen Nischen gehören etwa Teile des Steuerrechts, Unternehmensrechts, oder Schiffsregister. Zu den «free rider» Optionen zählt vor allem die oft unentgeltliche Mitnutzung

---

52 Tatsächlich kann auch ein Riesenland von der Anwendung einer «Kleinland-Wachstumsstrategie» (Markttöffnung für Handel und Kapital) profitieren. Laurent (2008: 32f.) vergleicht etwa China und Indien und findet: «as odd as it may sound, it could be said that China pursued a «small country growth strategy», when India stayed in line with the «large country growth strategy», relying on its relatively closed domestic market to grow.» Die Ergebnisse in China sind in den meisten performance Indikatoren deutlich besser als die in Indien.



der «international defence community» (ebd.: 572)<sup>53</sup>. Überhaupt habe sich die Machtverteilung innerhalb internationaler Organisationen (die oft auf dem «one country-one vote» Prinzip basieren) zunehmend zugunsten kleinerer Länder verschoben. So etwa innerhalb von GATT/WTO. Auch sei es einigen kleinen Ländern gelungen, in bilateralen Handelsverträgen (auch mit der EU) **asymmetrische Konzessionen** für den Marktzugang zu erhalten (ebd.). Für grössere Länder fällt der Handelsanteil von Kleinststaaten kaum ins Gewicht; für kleine Länder ist der Marktzugang essenziell.

Insgesamt muss also auch der Staat im kleinen Land viel leisten, um die ökonomischen Grössennachteile und Risiken in **Vorteile und Chancen** zu wandeln: eine engagierte Freihandelspolitik, eine ambitionierte Ausbildungspolitik, gute Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung sowie für die Attrahierung von ausländischem Kapital und Humankapital, leistungsfähige Infrastrukturen (Verkehr, Kommunikation, IT, Energie) um nur Einiges zu nennen. Damit stellt sich die Frage, ob Kleinststaaten gerade dann, wenn sie ökonomisch erfolgreich sein wollen, nicht auch einen «grossen Staatssektor» unterhalten müssen.

#### 4.5 Landesgrösse, Grösse und Qualität des Staatssektors

Auch wenn es vielen kleinen Ländern gelingt, einen relativ hohen Wohlstand zu erreichen, bedeutet das noch nicht, dass damit ein relativ grosser oder relativ kleiner Staatssektor einhergeht. Nach dem oben angeführten «**Wagner'schen Gesetz**» dürfte es zunächst so sein, dass mit dem Wohlstand auch die Staatsausgaben steigen – sogar relativ zum Sozialprodukt. Und nach den oben ausgeführten (polit-) ökonomischen Theorien (und älteren empirischen Untersuchungen) etwa von Kuznets (1960), Rodrik (1998) oder Alesina/Warcziarg (1998) dürften kleinere Länder eher **höhere Staatsquoten** aufweisen als grössere. Dahinter stehen leicht nachvollziehbare Grössennachteile kleiner Staaten bei der Produktion politischer Güter. Diese lassen sich indes durch intelligentes

---

53 Vgl. Auch Kocher (2002: 94). Viele (sehr) kleine Länder unterhalten kein Militär, verfügen aber über explizite oder implizite Sicherheitsgarantien der grossen Nachbarn: Andorra (Frankreich und Spanien), Island, Palau und Mikronesien (USA), Monaco (Frankreich), Nauru (Australien).

Kostenmanagement dämpfen. Zudem gibt es auch Kleinheitsvorteile bei den Produktionsbedingungen des Staatssektors.

### Kleinheitsnachteile

Nicht zu leugnen sind ökonomisch-technologische Grössennachteile bei der Produktion und beim Konsum öffentlicher bzw. politischer Güter in Kleinstaaten<sup>54</sup>. Je weniger Einwohner ein Staat hat, desto höher dürften die pro-Kopf Bereitstellungskosten für reine öffentliche Gütern (innere und äussere Sicherheit, Rechtsschutzstaat), aber auch für meritorische Güter (z.B. Ausbildung, Gesundheit, Alterssicherung) oder Infrastruktur der «Daseinsvorsorge» (z.B. Energie, Verkehr, Kommunikation) pro individuellem Bürger/Steuerzahler sein (s. a. Jaeger 2017: 19). Die Gesamtkosten (vor allem Fixkosten) sind hoch und können nur unter wenigen Nutzern aufgeteilt werden. Grössere Länder sollten deshalb gegenüber kleineren sowohl bei der Produktion als auch bei der Finanzierung dieser Güter «**economies of scale**» nutzen können; die Staatsausgaben kleiner Staaten sollten deshalb als Anteil am BIP (Staatsquote) oder doch zumindest *pro Kopf* grösser sein.

Die «**Kompensationshypothese**» von Cameron (1978) und Rodrik (1998) bietet einen weiteren möglichen Grund für einen grösseren (Leistungs-) Staat in kleineren Ländern: danach sind kleine Länder, da sie besonders offene Volkswirtschaften sind, auch besonders anfällig für «**externe Schocks**» (etwa: Wegbrechen der Exportnachfrage, Änderungen der Wechselkurse oder «terms of trade»). Um diesen Risiken zu begegnen bzw. für die wirtschaftlichen und sozialen Folgen dieser Schocks zu kompensieren, müssten kleine Länder relativ mehr staatliche Interventionen und soziale Sicherungen leisten<sup>55</sup>. Diese Hypothese steht allerdings auf empirisch schwachen Beinen und wird heute häufiger widerlegt.

---

54 S. Alesina/Spolaore (2003: 3): «per capita costs of public goods are lower in larger countries, where more taxpayers are available to pay for them. Think of defense, monetary and financial institutions, a judicial system, infrastructures for communication, police and crime prevention, public health, embassies, and national parks».

55 Etwa Rodrik (1998: 998): «societies seem to demand (and receive) an expanded government role as the price for accepting larger doses of external risk. In other words, government spending appears to provide social insurance in economies subject to external shocks.».

Naheliegender ist, dass es in kleinen offenen Volkswirtschaften wenig Sinn ergibt, durch staatliche keynesianische Ausgabenprogramme die Binnenkonjunktur zu stärken (s. a. Laurent 2008: 20). Auch für eigene handels- und industriepolitische Wege wie Import-Substitution und «infant industry» Protektion bestehen kaum aussichtsreiche Optionen (Armstrong/Read 1998: 568). Was den Ausbau staatlicher sozialer Sicherungen angeht, besteht kein klarer Zusammenhang zwischen Landesgrösse und **Sozialbudget**<sup>56</sup>. Die skandinavischen Länder (die in den meisten Studien zu den «kleinen Ländern» gezählt werden) weisen bekanntlich relativ hohe Sozialstandards und -ausgaben auf; die «Asiatischen Tiger» oder «little dragons» Hong Kong, Singapur, Südkorea und Taiwan dagegen deutlich weniger. Die staatlichen (und privaten) Bildungsinvestitionen sind hingegen in beiden (Klein-) Ländergruppen überdurchschnittlich gross (ebd.: 21; s. a. Alesina/Spolaore 2003: 156).

### Kleinheitsvorteile

Andererseits wird angenommen, dass mit der Grösse der Bevölkerung auch deren Heterogenität, die Vielfalt von Präferenzen und Interessen zunimmt (ebd.: 2003: 18 ff.). Aus polit-ökonomischer Sicht wird es damit schwieriger, Mehrheiten in Wahlen zu organisieren. Es gibt mehr Interessengruppen (und oft auch mehr politische Parteien, die etwa spezifische lokale oder sektorale Sonderinteressen vertreten), die es gilt, zufrieden zu stellen (Mueller/Murrell 1986); auch kann es eher zu sozialen, ethnischen Konflikten kommen (Blattman/Miguel 2010), die über staatliche Programme befriedet werden müssen. Zudem sind der Anreiz und die Fähigkeit der Bürger, Staat und Verwaltung in ihren Ausgaben (und ihrer Intervention zugunsten von Sonderinteressen) zu kontrollieren, in grösseren Staaten geringer als im Kleinstaat (Imman/Rubinfeld 1997)<sup>57</sup>. Deshalb könnten kleine Staaten auch einen kleineren Staats-

---

56 Wohl aber weisen kleinere Länder tendenziell geringere Einkommensunterschiede auf (Laurent 2008: 27).

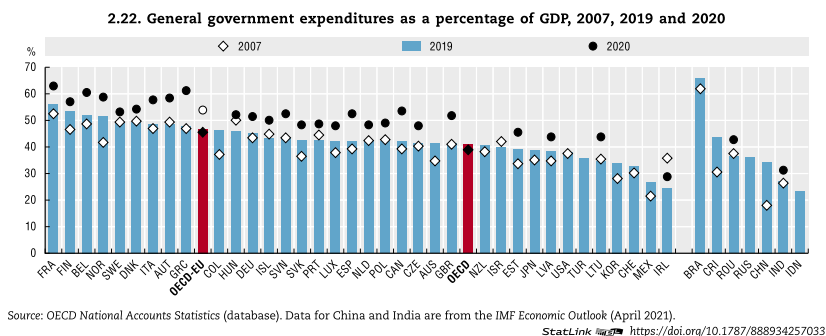
57 S. a. Thorhallsson (2018: 22): «In a large state, it is harder for a significant share of the population to rise up at the same time against government overreach, and so it would be easier for rulers to quell civil unrest there». Dagegen argumentiert Remmer (2010) anhand von Daten subnationaler Gebietskörperschaften, dass in kleineren und homogeneren politischen Einheiten Politiker (zumindest in Demokratien) auch höherem Druck aufgeliefert sind, öffentliche Gelder auszugeben.

sektor aufweisen als grosse; zumal dann, wenn sie ihre Vulnerabilität in den meisten Fällen nicht auch noch durch hohe (Auslands-) Verschuldung erhöhen wollen.

## Empirische Analysen

Wie aber sieht es empirisch aus? Abbildung 5 zeigt die Staatsquoten der OECD-Staaten sowie anderer wichtiger Volkswirtschaften der Jahre 2007, 2019 und 2020. **Lichtenstein** wies in diesen Jahren eine Quote von Staatsausgaben zu BIP von 23.2 Prozent (2007), 21.8 Prozent (2019) und 26.3 Prozent (2020) aus. Wieder zeigt sich in der Abbildung unten der Trend hin zu höheren Staatsquoten («Wagnersches Gesetz») auch noch im 21. Jahrhundert, sowie die deutlichen Unterschiede zwischen den Ländern: kleinere Länder vor allem aus dem skandinavischen Raum weisen ebenso wie grössere Länder (Frankreich, Italien) traditionell (oder auch kulturell) hohe Staatsquoten auf; kleinere Länder wie Irland, die Schweiz oder Lichtenstein finden sich dagegen gemeinsam mit grossen Ländern wie die USA oder Indien deutlich unterhalb des OECD-Durchschnitts.

Abbildung 5: Staatsausgaben/BIP im Vergleich

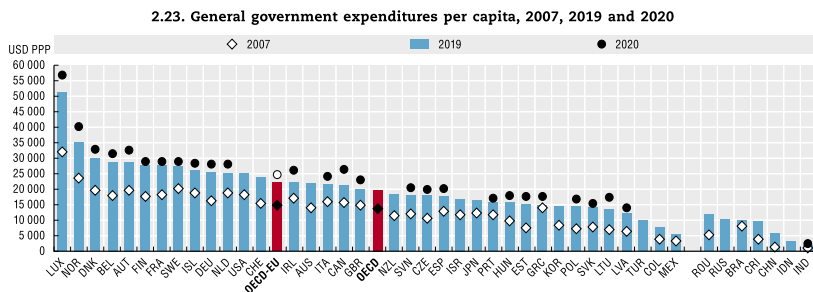


Quelle: OECD (2021: 85)

Krieger/Meierrieks (2020) bieten eine Übersicht der empirischen Literatur, die versucht, den Einfluss der Landesgrösse (Einwohnerzahl) auf die Staatsgrösse (Staatsquote) systematisch von anderen Einflüssen zu isolieren. Sie selbst haben in einer aktuellen Panel-Analyse von 130 Ländern (Liechtenstein ist nicht darunter) für die Jahre von 1970 bis 2014 die These empirisch geprüft, ob kleinere Länder tatsächlich auch einen relativ «grösseren Staat» (**Staatsquote**) aufweisen. Sie finden heraus, dass es sich eher andersherum verhält. Selbst unabhängig vom Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung der Länder nimmt die Staatsquote mit der Staatsgrösse (Einwohnerzahl) eher zu und nicht ab<sup>58</sup>. Dies gilt zumindest für Länder mit mehr als 10 Millionen Einwohnern; bei (noch) kleineren Staaten besteht weder ein positiver noch negativer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Staatsquote (ebd.: 12).

Etwas anders sieht es aus, wenn man die Staatsausgaben nicht relativ zum BIP, sondern zur Einwohnerzahl ansieht. Abbildung 6 zeigt eine Übersicht.

Abbildung 6: Staatsausgaben (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) pro Einwohner (in USD und KKP)



Source: OECD National Accounts Statistics (database). Data for China and India are from the IMF Economic Outlook (April 2021).  
 StatLink <https://doi.org/10.1787/888934257052>

Quelle: OECD (2021: 85)

Hier nun rückt der Kleinstaat Luxemburg an die Spitze, sowie andere Länder, die auch im Hinblick auf das BIP pro Kopf gut dastehen. Dies zeigt, dass reiche Länder oft relativ geringe Staatsquoten (Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP des Landes) aufweisen, weil sie eben

58 S. ebd.: 8: «our results imply that a one-percent increase in population size ... results in a 2.1 percent increase in the (logged) government share.».

im Nenner ein sehr hohes BIP stehen haben. Das heisst nicht, dass sie einen (absolut) kleinen Staatssektor aufweisen, wie er in **Staatsausgaben pro Kopf** deutlicher sichtbar wird (s. a. Portmann/Schaltegger 2022).

Da die OECD **Liechtenstein** auch in diesem Datenset nicht berücksichtigt, muss man ein wenig spekulieren: Wo würde sich Liechtenstein hier einreihen? Wohl am oberen Ende zwischen Luxemburg und Norwegen<sup>59</sup>. Dies sind indes auch Länder, die neben der Schweiz und jeweils nach Liechtenstein hohe Pro-Kopf Einkommen aufweisen, sowie geringe Staatsschulden. Kellermann/Schlag (2012) haben die Pro-Kopf Ausgaben der öffentlichen Budgets von Liechtenstein und der 26 Schweizer Kantone für die Jahre 1997 und 2007 untersucht. Demnach «ist kein offensichtlicher Zusammenhang zwischen den Pro-Kopf Ausgaben und der gebietskörperschaftlichen Einwohnerzahl zu erkennen.» (ebd.: 30). Liechtenstein liegt dabei (mit Basel-Stadt) an der «Spitze» und deutlich über dem Kantonsdurchschnitt. Dabei ist indes zu berücksichtigen, dass das Fürstentum kein Kanton ist, sondern auch nationalstaatliche Aufgaben zu erfüllen hat, die in der Schweiz auf Bundesebene anfallen. Auffallend ist gleichwohl, dass diese Vergleiche das Wagner'sche Gesetz (s. Teil 2.1) bestätigen: mit höherem Einkommen, höherer Urbanität und höherer Produktivität steigen auch die Staatsausgaben pro Einwohner (in der Schweiz etwa in den Kantonen Genf, Basel-Stadt und Zürich).

Auch aus der Quote **Staatsausgaben/Einwohner** lässt sich nicht unmittelbar ableiten, dass kleine Länder notwendig ineffizienten Aufwand für öffentliche Leistungen betreiben oder dass sie notwendig knickrige Minimalstaaten sein müssen. Wenn es diesen Ländern gelingt, eine hohe Quote an Bruttoinlandsprodukt (oder noch passender: BNP<sup>60</sup>) pro Einwohner zu generieren, dann können sie sich bedarfspassende hohe Ausgaben pro Einwohner auch leisten, da sie zudem hohe Einkünfte im Land und pro Einwohner generieren. Dass in Abbildung 6 (oben) etwa bevölkerungsreiche Länder wie Indien, Indonesien, die

---

59 Eigene Berechnungen: Rechnet man die Staatsausgaben von Liechtenstein anhand der Zahlen von 2017 mit dem gleichen Faktor zu jeweiligen Preisen in US-Dollar Kaufkraftparitäten um, wie die OECD dies für die Schweiz (CHE auf der Liste) getan hat (2017 = 27'054 CHF = 22'642 USD KKP Gesamtstaatsausgaben pro Einwohner), kommt man für Liechtenstein (2017 = 39'960 CHF) auf einen Wert von 33'443 USD und damit hinter Luxemburg und vor Norwegen auf die vorderen Plätze.

60 Also das Nationaleinkommen nach dem Inländerprinzip.

Türkei, Russland, Mexiko (zupal in USD KKP) sehr wenige öffentliche Gelder pro Kopf ihrer Bürger ausgeben, zeugt jedenfalls nicht davon, dass hier ein liberaler Minimalstaat herrscht. Es zeigt wohl eher, dass (noch) zu wenig **Wohlstand pro Kopf** entstanden ist. Dass wiederum andere Länder wie etwa die skandinavischen Länder oder Länder wie Frankreich oder Belgien über dem OECD Durchschnitt der Staatsausgaben pro Kopf liegen, hat nochmals andere Gründe. Neben der noch weitgehend gemeinsamen politischen Präferenz für einen fürsorglichen Wohlfahrtsstaat ist es wohl auch die Bereitschaft, diesen mit hohen Steuern und Staatsschulden zu finanzieren.

Es kommt also nicht zuletzt auf die **Qualität der staatlichen Aufgabenerfüllung** an und nicht so sehr auf die Quantität des staatlichen Ausgabenverhaltens. Diese wiederum lässt sich deutlich schwieriger messen; doch gibt es auch hierzu Indikatoren – und Theorien. Erneut zeigen sich Vor- und Nachteile von Kleinstaaten gegenüber grösseren Ländern.

### Kleinheitsnachteile

Erneut lässt sich das Argument der «**economies of scale**» auch auf die öffentliche **Verwaltung** übertragen. Die fixen Kosten bürokratischer Organisation lassen sich auf mehr Köpfe verteilen (Tullock 1969: 21ff; Alesina/Warziarg 1998: 308). Grössere Verwaltungseinheiten erlauben auch mehr interne **Spezialisierung und Arbeitsteilung**, was die Effizienz und Expertise (Professionalität) komplexer Verwaltungstätigkeiten erhöhen kann (Jugl 2019: 120). Kleinere Staaten dürften demgegenüber einen (zur Bevölkerung bzw. zu den Erwerbstätigen) *relativ* hohen Anteil an öffentlichen Verwaltungsangestellten aufweisen. Aufgrund der kleinen *absoluten* Anzahl an Fachkräften in der Verwaltung der Kleinstaaten dürfte die Expertise dagegen geringer ausgeprägt sein. Vielfach ist «**multi-tasking**» gefragt: die gleichzeitige Behandlung verschiedener Politikbereiche in einem kleinen Team oder gar einer Person (ebd.). In manchen Kleinstaaten ist deshalb auch die Unterscheidung zwischen Regierung und Verwaltung weniger stark; Nepotismus und Klientilismus werden eher wahrscheinlich als in einem System, das recht anonyme und autonome Grossbürokratien kennt (Veenendaal/Corbett 2015: 539; Armstrong/Read 1998: 570).

Portmann/Schaltegger (2022) messen Ausmass und Wachstum des Staatssektors in der Schweiz anhand der **Personalkosten pro Einwohner**. Für 2019 kommen sie auf einen Betrag von CHF 6082. Die Schweiz ist damit im Mittelfeld der europäischen Länder. Tabelle 4 zeigt einen Auszug der Werte in CHF nach Kaufkraftparitäten (KKP). Auf Grundlage der liechtensteinischen Finanzstatistik 2019 kommt man bei Arbeitnehmergehältern des Sektors Staat in Höhe von CHF 337.5 Mio. und einer Einwohnerzahl von 38'020 auf einen Betrag von CHF 8877.

Tabelle 4: Personalausgaben des Staatssektors (2019)

	CHF (KKP) je Einwohner (Rang von 32)	Prozent des BIP	Prozent der Staatsausgaben
Luxemburg	13'885 (1)	10.1	23.5
Norwegen	11'903 (2)	15.3	29.7
Dänemark	10'225 (3)	15.0	30.4
Island	9691 (4)	14.2	32.7
Liechtenstein	8877 (5)	5.1	21.4
Österreich	7113 (9)	10.5	21.7
Frankreich	6957 (10)	12.3	22.1
Schweiz	6082 (12)	7.3	22.2
Deutschland	5053 (19)	7.9	17.4
Slowakei	3793 (31)	10.2	25.1
Bulgarien	2909 (32)	10.3	28.5

Quelle: Portmann/Schaltegger (2022); für Liechtenstein: eigene Berechnungen aus Amt für Statistik (2021).

Hier zeigt sich, deutlich, welchen Unterschied es macht, ob man die Kosten des Staates bzw. des öffentlichen Dienstes in **Verhältnis zur Einwohnerzahl oder zum BIP** setzt. Kleinststaaten, die auch reiche Staaten sind (wie Luxemburg oder die skandinavischen Länder) leisten sich recht viele öffentliche Bedienstete (zu sehr guten Gehältern). Die Personalkosten pro Einwohner sind wohl auch aufgrund der genannten «economies of scale» Nachteile relativ hoch. Ein anderer Grund ist freilich wohl, dass diese Länder sich das auch leisten können, da ihr BIP (und damit im Zweifel auch das Staatsbudget) hoch ist. Am augenfälligsten ist dies für Liechtenstein, das pro Einwohner gerechnet, den fünft-teuers-



ten öffentlichen Dienst in Europa aufweist; als Anteil am BIP indes am wenigsten für öffentliche Bedienstete aus gibt.

### Kleinheitsvorteile

Gerade die anonymen und relativ autonomen, spezialisierten Grossbürokratien in grossen öffentlichen Verwaltungsapparaten bedeuten aus Sicht der Bürger aber auch gravierende Nachteile gegenüber kleinen **überschaubaren Einheiten**. Dazu gehört, dass die öffentliche Bürokratie im Grossstaat gegenüber Regierung, Parlament und Bürger eher ein «Eigenleben» führt und ihren Informationsvorsprung zur Maximierung des Budgets und Einflusses nutzen kann (Kellermann/Schlag 2012: 28 und Teil 3.2)<sup>61</sup>. Auch steigen die Kosten des internen Organisationsmanagements (etwa: Monitoring und Kommunikation) mit der Anzahl der **Hierarchieebenen** (Jugl 2019: 121; Tullock 1969: 25).

Diese Nachteile weisen kleinere, wendigere Verwaltungseinheiten von Kleinstaaten in erwartbar geringerem Ausmass auf. Zudem dürften sie (wie kleinere Unternehmen) eher auf zwei **«atmosphärische Vorteile»** zurückgreifen können: Vertrauen und Motivation (Williamson 1976a: 128). Nähe und Vertrautheit (untereinander und zum Bürger) trägt dazu bei; Vertrauen wiederum senkt Kosten und erhöht die Motivation, sich für eine gemeinsame Sache einzusetzen (s. Wohlgemuth 2019; Diamond/Tsalik 1999: 124; Katzenstein 2003: 19)<sup>62</sup>. Dies ist gerade auch in «multi-tasking» Verwaltungseinheiten eher der Fall, in denen weniger Spezialisten («Fachidioten») als Generalisten am Werke sind (Jugl 2019: 121). Jaeger (2017: 23) nennt als wichtigste innerstaatliche Vorteile kleinstaatlicher Verhältnisse<sup>63</sup>:

---

61 S. a. Diamond/Tsalik (1999: 129): «As the size of constituencies increases, chains of communication between the people and their representatives become longer and more bureaucratized, citizens have (by sheer numerical odds) less chance of having their views and interests advanced by their representatives.»

62 Schon Montesquieu schrieb in seinem «Geist der Gesetze»: (1748/2011: 197): «In einer kleinen Republik ist das Staatswohl spürbarer, besser erkennbar und jedem Bürger näher.»

63 Ähnlich Kellerman/Schlag (2012: 27f); Wohlgemuth (2019: 97ff.).

- «die kurzen und teilweise schnellen Wege der Findung und Umsetzung von politischen und administrativen Entscheidungen; ...
- die relativ schlanken bzw. kleinen Staatsapparate und Verwaltungsbürokratien, ...
- Überschaubare Verhältnisse sind ... transparenter, senken zudem für die Wirtschaft die Transaktionskosten und erleichtern staatspolitisch das Funktionieren von Föderalismus und direkter Demokratie, [sowie] ...
- die Bereitschaft von Individuen ... soziale Verantwortung zu übernehmen und zwischenmenschliche Solidarität zu üben.»

Katzenstein (1985) hat die Industriepolitik und politische Kultur von sieben kleinen und fünf grossen Ländern Europas in den 1970er Jahren verglichen. Er fand heraus, dass kleine Staaten nicht zuletzt aufgrund ihrer ökonomischen und politischen Verwundbarkeit («vulnerability») deutlich **eher korporatistisch organisiert** sind als grosse (mit der möglichen Ausnahme von Deutschland). Das heisst, dass grosser Wert gelegt wird auf eine kooperative Sozialpartnerschaft und einen eher **konsensualen Politikstil**. Als kleine offene Volkswirtschaften müssen sie flexible Anpassungsfähigkeit an den Tag legen, besonders lernfähig sein und Vertrauen schaffen<sup>64</sup>. Und dies gelinge, so Katzenstein (2003) sowohl den eher **sozialdemokratisch-korporatistisch** organisierten Kleinstaaten wie Österreich, Norwegen oder Dänemark als auch den eher **liberal-korporatistischen** Ländern wie der Schweiz, den Niederlanden oder Belgien recht gut (wobei er Schweden in der Mitte ansiedelt, da sowohl starke Gewerkschaften als auch die globale «business community» einen in etwa gleichen Einfluss haben). Der Vorteil liegt auch darin, gemeinsame Prioritäten setzen zu müssen und zu können: «Small size permits the setting of clear priorities, being rigid on matters of priority and flexible on all others. In sharp contrast, for bureaucratic reasons large states tend to be inflexible on all issues» (ebd.: 24).

**Liechtenstein** selbst wird von Katzenstein nicht untersucht; es gibt aber gute Gründe, das Fürstentum wie die Schweiz (und anders als Österreich) dem liberalen Lager zuzuordnen. Und statt «korporatistisch» wäre vielleicht «**konkordanzdemokratisch**» die passende polito-

---

64 Auch weisen kleine Staaten eher Wahlsysteme proportionaler Repräsentation auf und nicht ein «winner takes all» Mehrheitswahlsystem. «Dadurch hat ein grösserer Teil der Bevölkerung das Gefühl, dass die eigene Stimme auch gehört wird» (Breiding 2022: 117).

logische Kategorie. Waschkuhn (1990: 34) beschreibt dies in Bezug auf Liechtenstein recht gut anhand von «Konfigurationen konkordanzdemokratischer Spielart ...: die Einsetzung von Kommissionen zur Entscheidungsvorbereitung, die frühzeitige Beiziehung von Interessengruppen bzw. ihren Exponenten, Konfliktvermeidung und Kompromissbereitschaft, Elitenakkommodation (also -angleichung) und Kontrollverdünnung, assoziative Vernetzung des Individuums und pragmatische Grundhaltungen.».

Aus diesen Vorüberlegungen der Vor- und Nachteile öffentlicher Verwaltungen in grossen und in kleinen Staaten haben etwa Boyne (1995: 220) oder Jugl (2019: 121ff.) die Hypothese einer **umgekehrt U-förmigen Beziehung** zwischen «performance» der öffentlichen Verwaltung und der Grösse (Bevölkerung) des Landes entwickelt. Als Indikator(en) der Leistung werden die Daten des «**Government Effectiveness**» Index» der Weltbank genutzt (s. hierzu die Details in Teil 5.8). Die Werte dieses Index steigen typischerweise mit dem Ausmass der wirtschaftlichen Entwicklung (BIP/Kopf), der politischen Freiheiten, dem Bildungsniveau oder der ethnischen Homogenität (s. a. Jugl 2019: 123). Jugl (ebd.) untersucht nun, welche zusätzliche Auswirkung die Grösse eines Landes (Bevölkerungszahl) haben könnte und findet die «verkehrte-U Hypothese» bestätigt: «Initially, the predicted level of government effectiveness increases with size up to a turning point after which it decreases.» (ebd.: 125). Je nach Modell und Länderauswahl liegt dieser Umkehrpunkt (oder Optimalpunkt) zwischen 15 und 94 Millionen Einwohnern. Er liegt niedriger, wenn Riesen wie China und Indien nicht mitgerechnet werden oder, wenn nur Demokratien berücksichtigt werden (ebd.: 128).

Ganz offenbar ist **Liechtenstein** mit seinen sehr guten Werten des «Government Effectiveness Index» (s. Teil 5.8) damit im internationalen Vergleich ein «Ausreisser». Das Land muss Wege und Mittel gefunden haben, trotz der in fast allen anderen Ländern vergleichbarer Grösse dominierenden Nachteile der Kleinheit eine effektive öffentliche Verwaltung von Staatsaufgaben zu leisten. Welche das im Fürstentum sind, wird später analysiert. Hier sollen nur einige generelle Hinweise aus der Kleinstaatenforschung skizziert werden, wie dies gelingen kann.

Generell für Kleinstaaten als Strategie des «Kostenmanagement» genannt und in Liechtenstein in vielen Dimensionen praktiziert ist etwa die Kostenreduktion durch **Outsourcing** ins Ausland oder zumindest Kooperation im Rahmen von internationalen Produktionsverbänden (Jaeger 2017: 19). Favaro/Peretz (2008a: 5ff.; 2008b) verweisen etwa auf das Auslagern der **Geldpolitik** vieler Kleinstaaten auf dem Wege von «currency boards» oder von de facto Währungsunionen (wie im Falle der Eastern Caribbean Central Bank); den gemeinsamen Betrieb höherer **Bildungsstätten** (etwa: die University of the South Pacific), gemeinsame Regulierungsbehörden (etwa die Eastern Caribbean Telecommunications Authority). Überhaupt können einige öffentliche Güter, die aufgrund hoher Fixkosten und zunehmender Skalenerträge der Nutzung erst ab einer bestimmten Grösse der Jurisdiktion überhaupt lohnend sind und somit steuerfinanziert werden sollten, auch gar nicht bereitgestellt werden. Oates (1988) spricht in diesem Zusammenhang vom «**Zoo-Effekt**» unter Verweis auf die Tatsache, dass sich nicht jede Stadt einen öffentlichen Zoo leisten kann und soll. Für kleine Länder (wie Liechtenstein) kann das auch der «Verzicht» auf eine eigene Fluglinie oder Flughafen sein.

Auch das «**multi-tasking**» wird in Liechtenstein ausgiebig praktiziert. Dies zeigt schon der Zuschnitt der jeweiligen Ressorts der fünf Regierungsmitglieder (die sich zudem in fast jeder Amtsperiode ändern mag). Momentan sind dies das Ministerium für Präsidiales und Finanzen; das Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt, das Ministerium für Gesellschaft und Kultur, das Ministerium für Äusseres, Bildung und Sport sowie das Ministerium für Infrastruktur und Justiz.

Was dieser Staatsapparat im Fürstentum leistet, ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

## 5. Staatsaufgaben, Staatsausgaben und Staatswachstum in Liechtenstein

Als Adolph Wagner 1893 sein «Gesetz» der steigenden Staatsaufgaben und Staatsausgaben (s. Teil 3.2) formulierte, war davon in Liechtenstein (im Gegensatz zu Preussen) noch kaum etwas zu spüren. Auch fehlten die Gründe hierfür (Urbanisierung, Industrialisierung, Militarisierung) im Land noch weitgehend. «Aus einem **Nachwächterstaat**, der ausser im Bereich des Schul-, Verkehrs- und Kirchenwesens kaum nennenswerte Aufgaben versah ...» entwickelte sich tatsächlich erst nach den beiden Weltkriegen und recht allmählich «... ein gut ausgebauter **Sozial-, Infrastruktur- und Interventionsstaat**, dessen Leistungen sich im internationalen Vergleich sehen lassen konnten» (Merki 2009: 216).

Diese Entwicklung soll in **Teil 5.1** zunächst historisch und sehr kurz anhand einiger Meilensteine der Wirtschafts- und Staatsgeschichte Liechtensteins vor 1921 skizziert werden. In **Teil 5.2** wird auf die in den 1920er Jahren eingegangene besondere Beziehung zur Schweiz eingegangen, die bis heute formell und informell die Staatstätigkeit im Fürstentum besonders prägt. Danach werden in **Teil 5.3** die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Staatshandelns anhand der seit 1921 unverändert geltenden und ganz überwiegend als Staatszielbestimmungen formulierten Artikel «Von den Staatsaufgaben» in der Landesverfassung in ihrer rechtlichen Wirkung diskutiert. **Teil 5.4** handelt sodann von den wachsenden Staatsausgaben und den Strukturverschiebungen des Staatshaushalts. Das Staatshandeln jenseits des Budgets (Regulierungen) wird in **Teil 5.5** anhand einiger Beispiele illustriert. Dabei geht es nicht zuletzt auch darum, wie es dem (Rechtsschutz-) Staat gelingt, die Freiheit seiner Bürger zu sichern. Näheres dazu findet sich dann auch in **Teil 5.6**, wo zentrale Politikfelder in Liechtenstein etwas umfassender dargestellt werden. In **Teil 5.7** gilt das Hauptaugenmerk einem Bereich, in dem die Grenze zwischen «Staat» und «Privat» besonders undeutlich und teilweise auch ordnungspolitisch diskussionswürdig

wird: bei der Daseinsvorsorge oder «Service Public». Am Ende (**Teil 5.8**) sollen noch einige international vergleichende Studien angeführt werden, welche anhand verschiedener Kriterien die Qualität des Handelns von Staat und Administration in Liechtenstein abbilden.

Dabei werden wir immer wieder sehen, in welcher intelligenten und flexiblen Art und Weise es Liechtenstein gelungen ist, die oben beschriebenen generell für Kleinstaaten bestehenden Herausforderungen anzunehmen und meist auch zu meistern. In seiner Untersuchung zum «**Wirtschaftswunder Liechtenstein**» erklärt Merki (2007: 16f.) das «scheinbare Paradoxon» des ökonomischen Erfolgs von Kleinststaaten vor allem mit zwei Gründen: «Erstens: Kleinstaaten produzieren nicht alle öffentlichen Güter selbst, sondern kaufen diese – oft zu einem sehr günstigen Preis – bei ihren Nachbarn ein. Zweitens: Kleinstaaten schlagen aus ihrer Souveränität Kapital, sie verwandeln diese in einen attraktiven Standortfaktor sui generis.».

Konkret auf Liechtenstein bezogen illustriert Merki (ebd.: 16) den ersten Grund – das «**outsourcing**» von Staatsaufgaben – mit diesen Beispielen: «Das Fürstentum Liechtenstein hat keine eigene Währung, es unterhält keine Armee, es betreibt keine Fluglinie und kein Bahnnetz, es besitzt keine eigene Müllverbrennungsanlage und es verfügt auch nicht über eine Universität im vollen Sinn des Wortes. Gleichwohl ist seine monetäre Stabilität gegeben ..., seine öffentliche Sicherheit ist gewährleistet, seine Verbindung mit Europas Verkehrsnetzen gut, die Abfallentsorgung geregelt, die akademische Ausbildung seiner Jugend gesichert»<sup>65</sup>. Den zweiten Grund – die «**Kommerzialisierung der Souveränität**» beschreibt Merki (ebd.: 20ff) etwa in der «Schaffung eines neuartigen Steuer- und Gesellschaftsrechts in den 1920er Jahren ... um ausländisch beherrschte Sitzgesellschaften und Fluchtkapitalien anzuziehen» (hierzu Details bei Merki 2007: 184ff). Ebenso in diese Kategorie kann man das «Geschäft» mit dem Verkauf von Briefmarken bringen, das 1912 begann. Die Briefmarkenerträge machten in den Jahren 1940–1944 rund die Hälfte der Landeseinnahmen aus (ebd.: 191). Flexibles «Outsourcing» von Staatsaufgaben und «insourcing» von Ein-

---

65 Hierzu auch Heeb (1998: 46ff.) oder Kocher (2002: 42): «Liechtenstein leaves the production of public goods to its neighbors and restricts itself to guaranteeing provision through mostly advantageous contracts and treaties or simply free rides.» Kocher merkt aber auch an, dass ein solcher «free ride» nicht anstössig ist, da der Einbezug von Bürgern des kleinen Landes in die Nutzung öffentlicher Güter des anderen Landes diesem meist keine oder kaum Zusatzkosten verursacht (ebd.).

nahmequellen sind noch heute Kategorien, mit denen die «Staatsraison» des Fürstentums beschrieben werden kann. Freilich hat sich hier auch seit 2007 einiges geändert. Doch zunächst ein kurzer Blick in die Geschichte.

## 5.1 Eine kurze Geschichte der Staatstätigkeit in Liechtenstein

Eine eigentliche staatliche Finanzrechnung des Landes existiert erst seit 1848 nach einer allmählichen Trennung zwischen Fürstenhaushalt und Regalen einerseits und Landeshaushalt und eigenen Aufgaben und Einnahmen andererseits (Ospelt 1972: 348ff.). **1852** wurde mit Österreich ein **Zoll-, Währungs- und Steuerabkommen** abgeschlossen, um die wirtschaftliche Isolierung des Landes zu mildern (Beattie 2012: 29; Lüchinger 2020: 36ff). Liechtenstein wurde damit wirtschaftlich weitgehend mit Vorarlberg vereint, k. u. k. Zollbeamte im Land stationiert, die österreichische Währung wurde ebenso übernommen wie Masse und Gewichte. Zolleinnahmen und Gebühren wurden nach einem festen Schlüssel aufgeteilt, was dem kleinen Fürstentum eine recht verlässliche Einkommensquelle bot<sup>66</sup>. Auch die teils durch das Land führende Zugtrasse wurde von Österreich betrieben. Als Staatsaufgaben sah man vor allem den **Rechtsschutzstaat** in der Pflicht: Gerichtswesen (freilich noch weitgehend von Österreich besorgt), Polizei und Militär für die inneren und äussere Sicherheit. Der (Sozial-) **Leistungsstaat** umfasste vor allem Regelungen für das Schulwesen und das Armenwesen, wobei nicht zunächst der Staat (das Land), sondern die Kirche und die Bürgergemeinden sich zu kümmern hatten<sup>67</sup>. Gleichzeitig wurde in Infrastruktur investiert. Unter Fürst Alois II (regierte von 1837–1858) wurden Programme der Entwässerung und Landgewinnung vorangetrieben. Unter Fürst Johann II. (regierte 1858–1914) wurde **1864** die Rheindäm-

---

66 Tatsächlich wurden die Zolleinnahmen damals die wichtigsten Einnahmequellen des Landes. Erst allmählich wurden sie von (vor allem: Gewerbe-) Steuereinnahmen abgelöst (Ospelt 1972: 349ff.).

67 Das «Armenwesen» ist im Fürstentum schon seit dem 18. Jahrhundert eine «drängende Sache. Die meisten Einwohner des Landes waren in der Tat bitter arm; es kam seit 1800 zu mehreren grossen Auswanderungswellen, letztmals in den 1920er Jahren.» (Schiess Rütimann 2016e: Rz. 3ff.).

mung durch einen zinslosen Kredit des Fürstenhauses finanziert, der ein Mehrfaches des Staatshaushalts ausmachte (Beattie 2012: 33ff).

1866 kam es zum letzten Einsatz des liechtensteinischen **Militärs**. Der Fürst selbst finanzierte den Einsatz der 80 Mann am Stilfserjoch zur Verteidigung von Tirol. Mangels Feindkontakt kehrten alle Mann ins Land zurück. Genau gesagt waren es 81, da sich ein österreichischer Soldat ihnen angeschlossen hat, der in Liechtenstein Arbeit suchte (Beattie 2012: 33). Seit 1868 (nach dem Zusammenbruch des Deutschen Bundes) kommt Liechtenstein ohne Armee aus und konnte in seiner «unbewaffneten Neutralität» auch die beiden Weltkriege des Zwanzigsten Jahrhunderts ohne direkten Feindkontakt überstehen<sup>68</sup>.

Die enge Nähe des Landes und des Fürstenhauses mit der Habsburg-Monarchie zeigte sich bis 1919 auch in weiteren delegierten Staatsfunktionen. **Österreichische Gerichte** konnten als Letztinstanzen angerufen werden; ab 1880 wurde seitens Österreich offiziell anerkannt, dass es auch die Interessen Liechtensteins international vertrete (Beattie 2012: 36). 1919 kündigte Liechtenstein den Zollvertrag mit Österreich. Der Erste Weltkrieg hat die Habsburger Monarchie beendet, den Vielvölkerstaat Österreich-Ungarn aufgelöst<sup>69</sup> und nicht zuletzt Währung und Wirtschaft des östlichen Nachbarn ruiniert. Auch wenn Liechtenstein militärisch nicht involviert war, war es doch stark von den **wirtschaftlichen Folgen des Krieges** betroffen. Beattie (ebd.: 54) berichtet, dass 1907 die anteiligen Einnahmen aus dem Zollvertrag 88 Prozent des Budgets des Fürstentums deckten; 1918 waren es nur mehr 9 Prozent.

Die Zukunft des Fürstentums wurde in den Jahren unmittelbar nach 1918 zwar international kaum ein Thema (die turbulenten Zustän-

---

68 Auch wenn die «Armee» Liechtensteins aus nur einigen Dutzend Mann bestand, stellt Merki (2007: 18) fest: «Auch Liechtenstein litt früher unter den Ausgaben für seine Armee ... Zusammen mit den Schulden aus der Napoleonischen Zeit drückten diese Militärausgaben die damals wenigen Bürger so stark, dass sie eine wirtschaftliche Gesundung des armen Landes unmöglich machten». S. a. Gilgen (2020: 205): «In Liechtenstein gab neben der generellen Misere vor allem das aufwendige Militärwesen Anlass zur Unzufriedenheit. Als im März 1831 wie in den Vereinbarungen des Deutschen Bundes vorgesehen 55 liechtensteinische Rekruten ausgehoben werden sollten, kam es zum Aufstand».

69 Österreich-Ungarn zählte 1910 noch 50 Millionen Einwohner; die Republik Österreich 1919 nur mehr 4.4 Millionen (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1194925/umfrage/bevoelkerungsentwicklung-in-oesterreich-ungarn/>). Die Gebietsfläche hat sich auf 12.4 Prozent der Ausdehnung der Doppelmonarchie verkleinert (eigene Berechnungen).



de in der Weimarer Republik und in Österreich stellten ganz andere Herausforderungen, s. Tooze 2014). Dennoch scheiterte das liechtensteinische Aufnahmegesuch in den **Völkerbund 1920** mit der Begründung, «Liechtenstein sei zwar ein souveräner Staat, aber wegen seiner kleinen Fläche und geringen Bevölkerung, des Fehlens einer Armee und der Delegation von Hoheitsrechten an andere Staaten nicht in der Lage, alle Verbindlichkeiten eines Völkerbundmitglieds zu erfüllen» (Frommelt 2020: 66).

Danach begann Liechtenstein mehr und mehr die «**Westbindung**» an die Schweiz voranzutreiben. Vieles, was zuvor mit Österreich vereinbart war, kam nun mit der Schweiz zustande (und gilt in weiten Grundsätzen bis heute): der Postvertrag (1921); die Vereinbarung über diplomatische Vertretung (1920); und vor allem der **Zollvertrag (1923;** in Kraft am 1.1.1924) sowie die «freundliche Übernahme» des Schweizer Frankens (1924, s. a. Teil 5.2).

Nach Berichten von Beattie (2012: 59) gab es 1920 in Liechtenstein vorübergehend von der «Spar- und Leihkasse des Fürstentums Liechtenstein» herausgegebene Banknoten in eigener **Währung**. Fürst Johann II. soll grundsätzlich bereit gewesen sein, diese Währung zum Teil mit seinem Privatvermögen zu decken. Die Regierung kam indes zum Schluss, dass Liechtenstein zu klein sein, um eine eigene Währung realisieren zu können. Gleichzeitig hat sich der Schweizer Franken de facto als allgemein gebräuchliche Währung im Land durchgesetzt. Im Mai 1924 erklärte der Landtag den Franken zum offiziellen Zahlungsmittel – ohne indes zuvor die Schweiz zu konsultieren.

Die politischen und wirtschaftlichen Krisen im Europa der 1930er Jahre wiederum brachten das Land erneut in schwere Not. Geiger (2010: 153ff.) schätzt, dass 1933 zwischen elf und 23 Prozent der Einwohner Langzeitarbeitslose waren. Obwohl beide Parteien des Landtags dies befürworteten, lehnte 1931 eine deutliche Mehrheit der Landesbürger die Einführung einer **Arbeitslosenversicherung** ab. Beattie (2012: 82) interpretiert dies so: The country's largely agrarian economy and structure offered no scope for social democracy or communism ... The voters believed that the state's scarce resources would be more productively used in creating work rather than supporting the unemployed in enforced idleness.» Das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung wurde dann auch erst 1970 in Kraft gesetzt. In den ersten 20 Jahren bis 1990 schwankte die Zahl der Arbeitslosen zwischen drei und 59 Personen

(Heeb 1998: 81). Gleichwohl entrichtete der Staat Beiträge zwischen 20 und 50 Prozent der Auszahlungen der Versicherung (ebd.).

1924 gab es in Liechtenstein drei «Landweibel», die für **Recht und Ordnung** sorgten (Merki 2007: 214). Als die Liechtensteiner Polizei 1933 gegründet wurde, bestand sie aus sieben Personen (Beattie 2012: 452). Heute sind es etwa 130. Dies dürfte weniger damit zu tun haben, dass das Leben im Fürstentum unsicherer geworden wäre; vielmehr sind die modernen Staatsaufgaben, die mit Hilfe staatlichen Zwangs durchgesetzt werden, deutlich gestiegen. Zugleich hat sich das Land auch hier die Grössenvorteile der Nachbarstaaten zunutze gemacht: so werden für längere Zeit Inhaftierte in österreichischen Gefängnissen untergebracht; ein guter Teil der Polizeiausbildung findet mit den Kollegen in der Schweiz statt (Beattie 2012: 452f.).

Wirtschaftshistoriker datieren das andauernde «**Wirtschaftswunder**» Liechtensteins (Merki 2007) auf die Zeit nach 1950. Die Gründe sind vielfältig. Beattie (2012: 150) hebt hervor: «The Marshall Plan and the rebuilding of Western Europe led to a strong demand for manufactured goods and financial services. Liechtenstein benefited from its central location, its neutrality, its political and social stability, its banking and tax privacy, and the strong and stable Swiss franc.». Diese Faktoren sind recht unterschiedlich gelagert und nur teils Ergebnisse der Wahrnehmung von Staatsaufgaben.

An dieser Stelle einer historischen Betrachtung der Nachkriegsjahre kann hervorgehoben werden, dass der Staat (und die Bevölkerung) nicht nur die oben genannten Wettbewerbsstrategien («outsourcing» und «Kommerzialisierung der Souveränität», Merki 2007: 16ff.) gekonnt eingesetzt, sondern auch wichtige Entscheidungen im Bereich der **physischen Infrastruktur** des Landes getroffen haben. 1947 wurde in einem Referendum der Bau des Samina Kraftwerks genehmigt – «the largest project in the country's history» (Beattie 2012: 150). Tatsächlich versorgte das Kraftwerk nicht nur das Land. In den ersten beiden Dekaden seit Betrieb (1949) war Liechtenstein netto-Energieexporteur (ebd.). 1951 war das Land als erstes in Europa mit einem vollautomatischen Telefonsystem versorgt. In den 1960er und 1970er Jahren besass Liechtenstein die «weltweit höchste Dichte an Fernschreibern» (Merki 2007: 163. Die moderne **Telekommunikationsinfrastruktur** bot den Finanzdienstleistern beste Standortbedingungen.

Im Bereich der **rechtlichen Infrastruktur** blieb und bleibt das Fürstentum dagegen bis heute recht weitgehend und aus guten Gründen

«Importeur». Wolf und Bussjäger (2018) argumentieren im Hinblick auf ganze Rechtssysteme, dass kleine bzw. «Mikrostaaten» extensiv nicht nur auf fremdes Recht, sondern auch juristische Infrastruktur anderer Länder(gruppen) zurückgreifen, weil die Kosten der Schaffung und Durchsetzung eines eigenständigen Rechtssystems für ein sehr kleines Land in keinem Verhältnis zu den Vorteilen stehen (auch für Rechtsfremde Nutzer aus dem Ausland).

Im 19. Jahrhundert übernahm man viele Rechtsbereiche aus Österreich-Ungarn (einschliesslich einer Zoll- und Währungsunion von 1852 bis 1919). In den 1920er Jahren übernahm die Schweiz die Rolle als Partner für das liechtensteinische Zoll- und Währungsgebiet, was auch die Übernahme grosser Teile des Eigentums-, Sozial- und Arbeitsrechts zweckmässig erscheinen liess. Gleichzeitig blieben grosse Teile des Privatrechts, Strafrechts und Prozessrechts dem österreichischen deutlich verwandt (ebd.: 186). Nicht zuletzt infolge des Beitritts zum EWR-Abkommen kommt heute eine bedeutende dritte Rechtsquelle hinzu: EWR-relevantes EU-Recht. Wie in Teil 6.5 ausführlicher dargelegt, ist dieses sehr umfangreich. In Liechtenstein kommt es deshalb oft zu einer Art **«copy-and-paste Gesetzgebung»** (ebd.: 187), die schlicht auf EU Rechtsakte verweist, um ihnen Geltung als nationales Recht zu verschaffen.

Das Ergebnis ist eine «Mischrechtordnung» oder ein **hybrides Rechtssystem**, das sich aus verschiedenen fremden Quellen speist. Dies bedeutet auch eine Herausforderung für im Land oder für das Land tätige Juristen. Die meisten haben Rechtswissenschaften in der Schweiz oder Österreich gelernt und müssen das spezifisch gemischte liechtensteinische Recht «on the job» lernen oder einzelne Rechtsgebiete (wie etwa Steuerrecht, Gesellschaftsrecht, Bankenrecht) in Seminaren und Kursen, die im Land angeboten werden (ebd.: 189). Die Gerichte wurden überhaupt erst mit der Verfassung von 1921 von Österreich heim ins Fürstentum gebracht (ebd.: 190) – mit der Auflage, dass dort auch zumindest mehrheitlich Liechtensteiner als Richter tätig werden sollen (Art. 102 und 105 LV). Nach wie vor sind auch Richter aus der Schweiz und aus Österreich an fürstlichen Gerichten tätig. Nach Wolf/Büssjäger (ebd.: 191) sind dies etwas über 40 Prozent. Die Rechtsprechung orientiert sich dabei sehr weitgehend an der rechtswissenschaftlichen Lehrmeinung und Gerichtsentscheidungen der originären Rechtsräume Schweiz oder Österreich (bzw. den Interpretationen des EFTA-Gerichtshofs).

Wie in den folgenden Teilen immer wieder erkennbar werden wird, ist ein Grossteil des Staatswachstums in Liechtenstein auf Seiten des (Sozial-) Leistungsstaats festzustellen. Merki (2007: 271) kommt zum Schluss: «Das **soziale Netz** trat seit den 1950er Jahren an die Stelle der bäuerlichen Dorfgemeinschaft und der Unterstützung durch die Familie. Gegen Ende des 20. Jahrhunderts war dieses Netz ... schliesslich so dicht geknüpft, dass es in gewissen Bereichen den Charakter einer **Hän-gematte** annahm. Dank der munter sprudelnden Einnahmen ... konnte sich Liechtenstein solches problemlos leisten.». Ähnlich argumentiert Heeb (1998: 37): «Während der Staat zur Zeit der Ausarbeitung der Verfassung im Jahre 1921 zu wenig öffentliche Aufgaben wahrnahm, stellt sich heute die Frage, ob er inzwischen nicht zu viele Aufgaben und Verpflichtungen übernommen hat.».

## 5.2 Liechtenstein und die Schweiz: «funktional überlappende Jurisdiktionen»

Wie schon angedeutet, orientierte sich das Fürstentum Liechtenstein seit Ende des Ersten Weltkriegs zunehmend weg von der alten Bindung an das untergegangene Habsburger Reich und hin zur Schweizerischen Eidgenossenschaft. In gewisser Weise entspricht das Land damit dem institutionenökonomischen Ideal der Schweizerischen Ökonomen Reiner Eichenberger und Bruno S. Frey (z. B. 2006) von «FOCJ»: **Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions**. Zumindest als in besonderen Funktionen des Staatshandelns überlappende und eher *kooperierende* als rivalisierende Jurisdiktionen kann man beide Staaten heute verstehen. Und dies vor allem als Folge der souveränen Entscheidung Liechtensteins, in zentralen Bereichen Souveränität an die Schweiz abzutreten oder auch nur freiwillig dem Staatshandeln der Eidgenossenschaft autonom zu folgen. In den unteren Teilen wird hierauf immer wieder zurückzukommen sein. Hier seien nur einige wichtige Aspekte im Zusammenhang mit ausgewählten bilateralen Verträgen kurz erläutert.

1924 trat der **Zollanschlussvertrag** in Kraft. In Vertragsanhängen, die laufend aktualisiert werden, sind die schweizerischen Erlasse sowie Handels- und Zollverträge aufgelistet, die vollständig oder teilweise

auch für Liechtenstein gelten<sup>70</sup>. «Aktuell sind dies 419 Bundesgesetze, Verordnungen, Reglemente, Tarife und 401 Verträge und Abkommen». (Stiftung Zukunft.li 2020: 13). Der Zollanschlussvertrag geht indes weit über rein handelspolitische Aspekte hinaus<sup>71</sup>. So bestimmt er auch (in Art. 5, Abs. 1), dass Liechtenstein «die Bundesgesetzgebung über gewerbliches, literarisches und künstlerisches **Eigentum**, sowie alle andern bei ihrer Handhabung subsidiär anwendbaren bundesgesetzlichen Erlasse für das Gebiet des Fürstentums in Kraft setzen und die gemäss diesen Gesetzen und den auf sie bezüglichen eidgenössischen Verordnungen sich ergebende Zuständigkeit der Bundesbehörden auch für das liechtensteinische Landesgebiet anerkennen» muss (Schiess Rütimann 2018b: Rz. 56). Gleiches gilt für wichtige Aspekte der **Steuerhoheit**. Spätestens mit der Vereinbarung 2012 wurde ausdrücklich festgehalten, dass Liechtenstein die materiellen Vorschriften der schweizerischen Mehrwertsteuergesetzgebung in sein Landesrecht übernimmt (ebd.: Rz. 66). Die Autonomiebeschränkung des liechtensteinischen Steuerstaats umfasst neben der Mehrwertsteuer auch die Stempelsteuer und Mineralölsteuer und damit drei der fünf grössten Ertragspositionen im Land (Stiftung Zukunft.li 2020: 113).

Der **Währungsvertrag von 1980** war ein weiterer Meilenstein in den bilateralen Beziehungen. Er bildete zwar nicht die Grundlage für die Übernahme des Schweizer Franken, den Liechtenstein 1924 unilateral einführt und der die wirtschaftliche Entwicklung des Landes stark begünstigt haben dürfte. Allerdings stellte er die währungsrechtlichen Beziehungen der beiden Staaten auf eine völkerrechtliche Grundlage. Art. 1 Abs. 1 Währungsvertrag legt fest, dass «alle [...] schweizerischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die die Geld, Kredit und Währungspolitik im Sinne des Nationalbankgesetzes oder den Schutz der schweizerischen Münzen und Banknoten betreffen» auch in Liechten-

---

70 Die gemeinsamen Einnahmen aus Zöllen und Gebühren werden ebenso wie die Vollzugskosten im Einwohnerverhältnis auf beide Staaten aufgeteilt (Stiftung Zukunft.li 2020: 111).

71 Gleichzeitig deckt er auch nicht alle Aspekte der Handelspolitik ab, was nicht zum Nachteil Liechtensteins ausfällt. Aufgrund des Zollvertrags besteht (nur) für den Warenverkehrsbereich eine Vertretungskompetenz durch die Schweiz. Damit ist Liechtenstein aber auch in Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und Japan und China eingebunden, was von hohem ökonomischem Wert ist (Baur 2022: 25). In den anderen Bereichen (Dienstleistungen, Investitionen) ist Liechtenstein aber grundsätzlich frei, Abkommen zu schliessen, da sich die Vertretungsbefugnis der Schweiz darauf nicht erstreckt (ebd.).

stein gelten. In Art. 3 Abs. 1 WV werden der Schweizer Nationalbank in Liechtenstein dieselben Vollzugskompetenzen wie in der Schweiz eingeräumt. (ebd.: 44)<sup>72</sup>.

Gleichzeitig legt Art. 2 Abs. 1 WV fest: «Die liechtensteinische **Währungshoheit** bleibt unberührt». Insbesondere bleibt das Recht Liechtensteins unberührt, seine gesetzliche Währung festzulegen. Das Land verzichtet nur während der Dauer des Vertrags auf die Ausgabe eigener Banknoten (ebd.: 93). Damit verzichtet es auch auf einen «lender of last resort» und mögliche Notenbankgewinne. Gleichzeitig ist gut verständlich, dass es im Land keine ernsthaften Debatten zur Einführung einer eigenen Währung gibt. Der Währungsvertrag ist zwar (im Vergleich zur EU-Währungsunion) deutlich **asymmetrisch in der Machtbalance**; aber beide Länder haben sehr symmetrische Interessen und Verhältnisse (kaum/keine Schulden; starke Exportorientierung, starke Präferenz für Geldwertstabilität auch als Standortfaktor). Vor allem wäre der Betrieb einer eigenen Notenbank mit erheblichen administrativen Kosten verbunden; der sehr kleine Währungsraum böte zudem kaum Chancen einer aktiven Währungs(kurs)politik, die aber sicher nötig wäre, um grosse Währungsvolatilitäten aufzufangen, die schon kleine Kapitalbewegungen auslösen könnten (ebd.: 103).

Neben diesen beiden zentralen Vertragswerken (dem Zoll- und dem Währungsvertrag) bestehen **über 100 weitere Abkommen** mit der Schweiz. Die meisten davon betreffen den Finanzbereich sowie Regelungen in den Bereichen Gesundheit, Arbeit und soziale Sicherheit (Stiftung Zukunft.li 2020: 13). Hierzu später mehr (Teil 5.5 bis 5.7).

Vor allem der Zollvertrag mit der Schweiz wurde für Liechtenstein (und die Schweiz) indes schon in den 1990er Jahren zur Herausforderung – als Folge des Beitritts des Fürstentums zum Europäischen Wirtschaftsraum **EWR**, während das Schweizervolk diesem Beitritt 1992 nicht zugestimmt hat (s. Wohlgemuth 2018: 12f). Zwar ist der EWR keine Zollunion und belässt damit den EFTA-Staaten (wozu auch die Schweiz gehört) eine eigenständige Zoll- und Handelspolitik. Doch ge-

---

72 Die Wahl des SNB Direktoriums und des Bankrates sowie die Aufsichts- und Genehmigungsbefugnisse obliegen allein dem Schweizer Bundesrat. Auch am Gewinn der SNB partizipiert Liechtenstein – im Gegensatz zu den Kantonen – nicht. Gleichzeitig gibt der Währungsvertrag den liechtensteinischen Banken das Recht, bei der SNB ein Sichtkonto zu eröffnen, das den Zugang zum Interbanken Zahlungssystem und damit zur schweizerischen Finanzinfrastruktur sicherstellt (Stiftung Zukunft.li 2020: 92f).

währt er Liechtenstein vollen Zugang zum EU-Binnenmarkt unter der Voraussetzung einer sehr umfangreichen Umsetzung «EWR-relevanter» Regulierungen in Bereichen, in denen gleichzeitig auch bilaterale Abkommen mit der Schweiz gelten. Der parallele Zugang zum EWR-Binnenmarkt und zum Schweizerischen Markt geriet damit zu einer immensen Herausforderung an Politik und Diplomatie des Fürstentums. Mithilfe von Vereinbarungen der «**parallelen Verkehrsfähigkeit**» mit beiden Wirtschaftsräumen ist dies bisher auch recht gut gelungen (Gstühl 2001: 136 ff.). Dies galt umso mehr, als auch die Schweiz im Rahmen ihrer bilateralen Abkommen mit der EU in wesentlichen binnenmarktrelevanten Bereichen die gleichen Standards und Regulierungen einführt.

Für Liechtenstein entstand damit explizit oder implizit ein «**Regelungsdreieck**» (Baur 2022: 23), das viele Bereiche abdeckt wie «Medikamente, Visa, Güterbeförderung, landwirtschaftliche Verarbeitungs-erzeugnisse, Veterinärwesen, Abfallentsorgung usw.». Inzwischen «knirscht» es dagegen zwischen der EU und der Schweiz, was auch für Liechtenstein staatsrechtlichen und ordnungspolitischen «Stress» mit sich bringt.

Ein Beispiel hierfür sind die Finanzmärkte. Die Stiftung Zukunft.li (2020: 133) bemerkt: «Finanzmarkt*rechtlich* sind EU-Regeln anzuwenden. Finanzmarkt*technisch* wird die Infrastruktur der Schweiz genutzt – das Land gilt aus EU-Sicht als Drittstaat. Diese Konstellation birgt immer wieder **Konfliktpotenzial**, das Liechtenstein nur in Zusammenarbeit und mit Goodwill der Partner in Bern und Brüssel lösen kann». Diese «Sandwich-Stellung» Liechtensteins durch die Parallelität der Teilnahme in zwei verschiedenen Rechtsräumen (ebd.: 15) birgt im Falle einer eher schwindenden Annäherung zwischen der Schweiz und der EU für den Standort und seine Nutzer vor allem Risiken und Kosten<sup>73</sup>.

Schon die Aussetzung der Aktualisierung der Bilateralen aufgrund der Streitigkeiten um einen **Rahmenvertrag zwischen der Schweiz und der EU** hätte zunächst «negative externe Effekte» auf Politik und Wirtschaft in Liechtenstein. So stellt die Landesregierung (Regierung Liechtenstein 2020b: 20) fest: «Eine allfällige Verschlechterung der Be-

---

73 Für das Land ergeben sich aber auch gewisse Chancen, etwa wenn Schweizer Unternehmen, um bequemer in den EWR-Raum exportieren zu können, sich Standorte in Liechtenstein wählen (Baur 2022: 25).

ziehungen Schweiz-EU würde für Liechtenstein in vielen Bereichen Zusatzaufwand bedeuten – z.B., wenn in einem bestimmten Bereich auf schweizerische Regelungen und Institutionen zurückgegriffen wird, diese aber von der EU nicht mehr als gleichwertig anerkannt würden (z.B. im Finanzdienstleistungsbereich) – oder teilweise sogar neue Regelungen notwendig machen».

Noch dramatischer wäre für Liechtenstein das Szenario, dass die Schweiz (etwa als Folge eines Referendums) aus dem **Schengen-Raum** austreten würde. Man wäre nun «Schengen-Aussengrenzland» und müsste Personenkontrollen ausgerechnet an der Schweizer Grenze einführen und damit den gemeinsamen «Personenverkehrsraum» mit der Schweiz aufkündigen (Baur 2022: 23). Oder Liechtenstein hielte an der stets geschätzten Freizügigkeit mit der Schweiz fest, müsste dann aber auf den Schengen-Raum und damit den freien Personenverkehr mit Österreich und nahezu allen anderen EWR-Staaten verzichten. Vordergründig scheint somit ein – durchaus auch beim westlichen Nachbarn gelegentlich in Erwägung gezogener – Beitritt der **Schweiz zum EWR** aus Sicht Liechtensteins eine (kosten-) optimale Lösung zu sein. An anderer Stelle (Wohlgemuth 2018: Teil 7.2, 8.3. und 9.2) habe ich hierzu einige Gedanken angestellt, die Vor- und Nachteile einer solchen Option für das Fürstentum (aber auch für die Schweiz selbst) abwägen. Im Rahmen dieser Studie will ich mich aber wieder auf das Thema zurückbesinnen: die Staatsaufgaben in Liechtenstein.

### 5.3 «Von den Staatsaufgaben» in der Landesverfassung

Die liechtensteinische **Verfassung von 1862** kannte noch kaum staatsrechtlich festgelegte Staatsaufgaben<sup>74</sup>, sehr wohl aber (und dies noch fünf Jahre vor und deutlicher als Österreich) einen liberalen Bürgerrechtekatalog, der auch den Gesetzgeber objektiv-rechtlich gebunden hat (Müller/Wohlgemuth 2021: 30). Liechtenstein war damit verfassungsrechtlich zumindest auf dem Weg zu einem konstitutionellen **Rechtsschutzstaat**.

Die umfängliche(re) Konstitutionalisierung des **Leistungsstaats** kam erst mit der Verfassung von 1921, die in weiten Teilen noch heute

---

74 Zu Erziehung und Armenwesen finden sich indes bereits vor 1921 Ausführungen in der Verfassung von 1862 (Schiess Rütimann 2016a: Rz. 2).



gilt. Dies trifft vor allem auf das III. Hauptstück «Von den Staatsaufgaben» zu, das von der Verfassungsreform 2003 völlig unangetastet blieb. Dieser «neu konzipierte, trotz einiger Reformbedürftigkeit noch immer fortschrittliche **Katalog von Staatsaufgaben und Staatszielen**» (Winkler 2001: 38) bietet einen flexiblen Rahmen für Gesetze und gesetzesgebundene Verordnungen, die «in Entsprechung zu den ... verfassungsrechtlich gewährleisteten Menschenrechten und Grundfreiheiten einen massvollen Ausgleich zwischen individueller Freiheit und Bindung an das Gemeinwohl» schafft (ebd.: 37)<sup>75</sup>. Zur staatsrechtlichen Einordnung der Art. 14 bis Art. 27 LV «Von den Staatsaufgaben» ein paar Bemerkungen (vgl. ausführlich Schiess Rütimann 2016a):

- Es handelt sich um **keine erschöpfende und abschliessende Auflistung** legitimer Staatsaufgaben. «Vielmehr wurden in der (wirtschaftlich) schwierigen Zeit nach dem Ende des Ersten Weltkrieges diejenigen Aufgaben genannt, die für Liechtenstein als vordringlich erachtet wurden» (ebd.: Rz. 3)<sup>76</sup>.
- Wichtige Staatsaufgaben des «**protective state**» wie innere und äussere Sicherheit oder Gewährleistung einer unabhängigen Gerichtsbarkeit sind andernorts (Art. 44; Art. 95 LV) angesprochen. Andere Staatsaufgaben (etwa: Umweltpolitik, Förderung von Museen, Bibliotheken, oder Radio als «service public» werden im Land staatlich wahrgenommen, obgleich sie in der Verfassung nicht erwähnt sind.
- Es handelt sich auch um keine geschlossene Darstellung oder Konzeption einer «Wirtschaftsverfassung» oder «Wirtschaftsordnung».

---

75 Begriffe wie «religiös-sittliche Bildung» (Art. 15 LV), «Besserung von Trinkern und arbeitsscheuen Personen» (Art. 18 LV) oder «Versorgung von Waisen, Geisteskranken, Unheilbaren und Altersschwachen» (Art. 25 LV) würden heute sicher nicht mehr genutzt. Gleichwohl besteht m.E. kein dringender Bedarf, die Landesverfassung auch nach hundert Jahren einer vor allem sprachlichen Aufarbeitung auszusetzen. In Bezug auf «geschlechterneutrale Sprache» fänden sich heute in der Verfassung sicher auch Änderungen (etwa, wenn «der Regierungschef» (-stellvertreter) genannt wird oder «der Präsident» (des Landtags oder «der Kandidat» zum Richteramt. In Bezug auf «Landesangehörige» findet sich in der Verfassung durchweg eine erläuternde Fussnote, dass «alle Personen mit liechtensteinischem Landesbürgerrecht ohne Unterschied des Geschlechts zu verstehen» sind (LGBI 1971 Nr. 22).

76 1920 kam es zu ersten Zusammenschlüssen von Arbeitern. «Art. 19 Abs. 1 LV («Recht auf Arbeit»), Art. 20 Abs. 1 LV («Hebung der Erwerbsfähigkeit»), Art. 20 Abs. 3 LV («Bestrebungen zur Erschliessung neuer Verdienstquellen»), ... und Art. 26 LV (Förderung des «Kranken-, Alters-, Invaliden- und Brandschadenversicherungswesens») könnten als unmittelbare Antwort auf die 1920 erhobenen Forderungen der Arbeitnehmerschaft gelesen werden.» (Schiess-Rütimann 2016a: Rz. 24).

- Wieder sind hierfür wichtige Elemente anderswo in der Verfassung niedergelegt (vor allem die Unverletzlichkeit des Privateigentums in Art. 34 LV; Handels- und Gewerbefreiheit in Art. 36 LV) oder sie finden sich im Sekundärrecht (vor allem in der Gewerbeordnung). Gleichzeitig legt sich die liechtensteinische Verfassung auf **keine bestimmte Wirtschaftsordnung** fest. Lediglich Extremformen wie eine zentrale Planwirtschaft oder eine rein privatrechtlich organisierte «Laissez-faire» Wirtschaftsordnung ist staatsrechtlich ausgeschlossen<sup>77</sup>.
- Als Verfassungsbestimmungen eignen sich die Artikel des III. Hauptstücks für die **Überprüfung** von Gesetzen, Verordnungen und Staatsverträgen auf Verfassungsmässigkeit im Normenkontrollverfahren (ebd.: Rz. 29).
  - Rechtsprechung und Wissenschaft lehnen eine umfassende und direkte Ableitung von Grundrechten aus den Artikeln über die Staatsaufgaben ab. Grundsätzlich beinhalten sie einen Auftrag an den Gesetzgeber, es kommt ihnen aber «**kein individualschützender Charakter** zu» (StGH 1995/34). Allein in zwei Fällen hat der Staatsgerichtshof diesen Charakter doch zugebilligt: bei der Freiheit der Errichtung und des Betriebs von Privatschulen (abgeleitet aus Art. 16 Abs. 8 LV) und beim steuerfreien Existenzminimum (abgeleitet aus Art. 24 Abs. 1 LV). Ordnungspolitisch bedeutsam ist das Urteil StGH (2011/81), wonach sich aus dem Auftrag an den Staat, «Land- und Alpwirtschaft, Gewerbe und Industrie» zu fördern (Art. 20 Abs. 1 LV) kein «Förder- und Schutzanspruch» ableiten kann. In der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist dies explizit gemacht: nach dem Kapitel Grundrechte (Art. 7 bis 36 BV) findet sich das Kapitel Bürgerrechte und politische Rechte (Art. 37 bis 40 BV) und danach das Kapitel Sozialziele, das mit einem Artikel auskommt (Art. 41 BV). Sieben Ziele werden explizit genannt; jedoch unter drei Einschränkungen: «in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative» (Art. 41 Abs. 1 BV); «im Rahmen ihrer [Bund und Kantone, MW] verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel» (Art. 41 Abs. 3 BV) sowie: «Aus den Sozialzielen

---

77 Somit kann man die Wirtschaftsverfassung Liechtensteins auch der Kategorie der «gelenkten Marktwirtschaft» oder einer «Sozialen Marktwirtschaft» zuordnen, die jeweils sehr offen ist für eine Ausweitung oder Eindämmung von Staatsaufgaben; freilich gab es die Konzeption der «Sozialen Marktwirtschaft» 1921 noch nicht; auch ist sie selbst im Grundgesetz ihrer geistigen Heimat – in Deutschland – nicht explizit genannt (vgl. zu diesen Konzepten Goldschmidt/Wohlgemuth 2008).

können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden» (Art. 41, Abs. 4 BV).

- Während sich somit bisher nur ausnahmsweise ein soziales Grundrecht aus den sozialen Staatsaufgaben der Landesverfassung ableiten und einklagen lässt, ist dies anders bei Verpflichtungen, die Liechtenstein in **völkerrechtlichen Übereinkommen**<sup>78</sup> übernommen hat, etwa in Bereichen der Erziehung und Bildung, Gesundheit; zudem ist durch EWR-Recht, das in der liechtensteinischen Normhierarchie einfachem Verfassungsrecht vorgeht (Müller/Wohlgemuth 2021: 44), auch liberale Ordnungspolitik staatsrechtlich bindend geworden. So gilt «für alle Bereiche, die durch EWR-Recht geregelt werden, eine Verpflichtung der Wirtschaftspolitik «auf eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb»» (Schiess Rütimann 2016a: Rz. 74).

Das Hauptstück «Von den Staatsaufgaben» beginnt mit Art. 14 LV:  
*Art. 14 LV:*

*«Die oberste Aufgabe des Staates ist die Förderung der gesamten Volkswohlfaht. In diesem Sinne sorgt der Staat für die Schaffung und Wahrung des Rechtes und für den Schutz der religiösen, sittlichen und wirtschaftlichen Interessen des Volkes.»*

Hierbei handelt es sich um einen sehr offenen formulierten «Zweckartikel» bzw. eine stark konkretisierungsbedürftige **«Staatszielbestimmung»** (Schiess Rütimann 2016b: Rz. 6ff.)<sup>79</sup>. «Wohlfahrt» ist ein schillernder Begriff, aber immerhin kein Modebegriff<sup>80</sup>. «Welche Aspekte wie stark gewichtet werden und was damit als Gemeinwohl angesehen wird, unterliegt der Verantwortung der politischen Entscheidungsträger. Sie haben hierbei einen grossen Spielraum.» (ebd.: Rz. 14). Mit den Verweisen auf die «Schaffung und Wahrung des Rechts» und

---

78 Vgl. Regierung Liechtenstein (2022e: 93): «Der Staat ist gemäss Art. 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verpflichtet, eine wirksame Gesundheitsversorgung sicherzustellen und Massnahmen gegen Umweltverschmutzung sowie bei Epidemien zu ergreifen. Siehe auch Art. 5 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), Art. 12 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und Art. 24 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (CRC), welche alle in Liechtenstein Gültigkeit haben».

79 Beattie (2012: 310) kommentiert zu Art. 14 LV: «The state interprets this as an obligation to create the most favorable framework possible for the economy, but not as a compulsion to intervene aggressively in its workings».

80 Schon in der Konstitutionellen Verfassung von 1862 war von «Wohlfahrt», «Landeswohl», «Wohl des Vaterlandes» die Rede (Schiess Rütimann 2016a: Rz. 14).

dem «Schutz der ... wirtschaftlichen Interessen des Volkes» schafft Art. 14 LV aber schon eine Orientierung an den Hauptkategorien von Staatsaufgaben: Rechtsschutzstaat und (Sozial-) Leistungsstaat (s. Teil 2.1)<sup>81</sup>.

*Art. 15 LV:*

*Der Staat wendet seine besondere Sorgfalt dem Erziehungs- und Bildungswesen zu. Dieses ist so einzurichten und zu verwalten, dass aus dem Zusammenwirken von Familie, Schule und Kirche der heranwachsenden Jugend eine religiös-sittliche Bildung, vaterländische Gewinnung und künftige berufliche Tüchtigkeit zu eigen wird.*

Diese Staatszielbestimmung kennzeichnet zwar einen konkreteren Bereich des Staatshandelns (anders als Art. 14); Ziele und Mittel sind jedoch recht offen formuliert. Hinsichtlich der Ziele «religiös-sittliche Bildung», «vaterländische Gesinnung» fällt der historische Kontext der Wortwahl auf. Anders als vor einhundert Jahren würde man heute wohl eher von Bildung als Voraussetzung von Partizipation, Chancengerechtigkeit, Demokratie oder Wettbewerbsfähigkeit reden (s. Regierung 2021a: 32ff). Was Umfang und Form der «besonderen Sorgfalt» des Staates für das Erziehungs- und Bildungswesen betrifft, macht die Verfassung keine konkreten Vorgaben. Dies regelt der Gesetzgeber (Schüssler Rütimann 2019: Rz. 3ff.). Hinsichtlich der Träger des Bildungswesens ist bemerkenswert, dass hier **nicht allein der Staat** genannt wird (wie in Art. 14), sondern ein «Zusammenwirken» von «Familie, Schule und Kirche»; was sich durchaus als Ausdruck des Prinzips der **Subsidiarität** interpretieren lässt. Konkretisiert wird dies in Art. 16 LV.

*Art. 16 LV*

- 1. Das gesamte Erziehungs- und Unterrichtswesen steht, unbeschadet der Unantastbarkeit der kirchlichen Lehre, unter staatlicher Aufsicht.*
- 2. Es besteht allgemeine Schulpflicht.*
- 3. Der Staat sorgt dafür, dass der obligatorische Unterricht in den Elementarfächern in genügendem Ausmass in öffentlichen Schulen unentgeltlich erteilt wird.*

---

81 Noch erkennbarer zweigeteilt in Schützen und Fördern («protective state» und «productive state») ist Art. 2 BV in der Schweiz, der mit «Zweck» betitelt ist: «Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes» (Art. 2 Abs. 1 BV); «Sie fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes» (Art. 2 Abs. 2 BV).

4. *Der Religionsunterricht wird durch die kirchlichen Organe erteilt.*
5. *Niemand darf die unter seiner Aufsicht stehende Jugend ohne den für die öffentlichen Elementarschulen vorgeschriebenen Grad von Unterricht lassen.*
6. *Aufgehoben*
7. *Aufgehoben*
8. *Der Privatunterricht ist zulässig, sofern er den gesetzlichen Bestimmungen über die Schulzeit, die Lehrziele und die Einrichtungen in den öffentlichen Schulen entspricht.*

Dieser Artikel ist recht konkret, spricht klare Aufträge an das Staatshandeln (und dessen Grenzen) aus. Die Staatsaufsicht erstreckt sich nicht nur auf öffentliche Bildungseinrichtungen, sondern auch auf private. Dagegen gibt es **Anspruch auf Unentgeltlichkeit** des (obligatorischen) Unterrichts nur bei öffentlichen Schulen; private Anbieter dürfen eigene Gebühren erheben, haben aber keinen Anspruch auf staatliche (Ko-) Finanzierung (Schiess Rütimann 2019b: Rz. 21)<sup>82</sup>. Der Religionsunterricht wird zwar durch die kirchlichen Organe erteilt, de facto aber seit längerer Zeit vom Staat finanziert (Schiess Rütimann 2019b: Rz. 31). Eine Pflicht zum Religionsunterricht lässt sich aus Art. 16 Abs. 4 LV nicht herleiten (ebd.: Rz. 44).

*Art. 17*

1. *Der Staat unterstützt und fördert das Unterrichts- und Bildungswesen.*
2. *Er wird unbemittelten, gut veranlagten Schülern den Besuch höherer Schulen durch Gewährung von angemessenen Stipendien erleichtern.*

Art. 17 LV weitet den Bildungsauftrag des Staates über das obligatorische Schulwesen hinweg aus. Er «statuiert keine grundrechtlich geschützten Ansprüche, sondern legt ein Staatsziel fest» (Schiess Rütimann 2019c: Rz. 18). Ebenso verpflichtet er den Staat nicht, weiterführende Bildungseinrichtungen selbst zu unterhalten und im Land anzubieten. Faktisch werden im Land viele Angebote staatlich bereitgestellt; der Zugang von Liechtensteinern zu Weiterbildung (Universitäten, Fachhochschulen) ist aber auch im nahen Ausland über

---

82 Ein «voucher»-System, das staatliche Finanzierung des obligatorischen Unterrichts sicherstellt, aber freie Schulwahl (unter staatlich anerkannten Trägern) erlaubt, wäre im Land sicher verfassungskonform.

Kooperations- und Kofinanzierungsübereinkommen gesichert (s. Teil 5.6.3). Gerade das **Stipendienwesen** kommt hier zum Einsatz.

*Art. 18*

*Der Staat sorgt für das öffentliche Gesundheitswesen, unterstützt die Krankenpflege und strebt auf gesetzlichem Wege die Bekämpfung der Trunksucht sowie die Besserung von Trinkern und arbeits-scheuen Personen an.*

Auch hier handelt es sich um eine (1921 erstmals explizit genannte) Staatszielbestimmung und nicht um ein soziales Grundrecht. Sie fordert den Staat nach Auffassung von Schiess Rütimann (2017a: Rz. 40) nur auf, ein staatliches Gesundheitswesen zu planen, steuern und kontrollieren, zwingt ihn aber nicht zur Bereitstellung von Infrastruktur und zum Angebot durch die öffentliche Hand. Ebenso gut kann der Auftrag erfüllt werden, wenn das Land durch Vereinbarungen mit Privaten oder mit Nachbarstaaten gewährleistet, dass die Einwohner Liechtensteins **Zugang zu notwendigen Leistungen** haben (ebd.: Rz. 41). Dies geschieht, wie unten ausgeführt, auch in vielen Bereichen.

*Art. 19*

- 1. Der Staat schützt das Recht auf Arbeit und die Arbeitskraft, insbesondere jene der in Gewerbe und Industrie beschäftigten Frauen und jugendlichen Personen.*
- 2. Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage sind, unbeschadet gesetzlicher Regelung der Sonn- und Feiertagsruhe, öffentliche Ruhetage.*

Dieser Artikel hat ebenfalls keinen Vorgänger in den Verfassungen des Landes. Das bis heute unverändert formulierte «**Recht auf Arbeit**» tönt zunächst untypisch für das Land, das «sozialistischen» Einflüssen stets wenig ausgesetzt war und blieb. Dieser Passus könnte historisch von der Weimarer Reichverfassung vom August 1919 inspiriert worden sein. Während diese indes eine gewisse «Pflicht zur Arbeit» zumindest insinuierte<sup>83</sup>, war und ist dies in Liechtenstein nicht gemeint. Schiess Rütimann (2016c: Rz. 3, 6) klärt auf, dass es sich weder um einen «klagbaren Anspruch auf eine Erwerbsmöglichkeit» handelt noch eine indi-

---

83 Art. 163 WRV lautet: «Jeder Deutsche hat unbeschadet seiner persönlichen Freiheit die sittliche Pflicht, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert. Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt.»

viduelle Pflicht zur Arbeit statuiert («obwohl damals eine Versuchung, Zwangsrekrutierungen für die Infrastrukturmassnahmen vorzunehmen, hätte bestehen können»)<sup>84</sup>. Entsprechend handelt es sich bei Art. 19 Abs. 1 LV um eine **reine Staatszielbestimmung**, die bestenfalls eine mehr oder minder aktive Arbeitsmarktpolitik stützen, aber nicht konkret einfordern kann<sup>85</sup>. Die Regierung (2022e: 74) beschreibt Art. 19 LV heute so: «Als Freiheitsrecht verankert das Recht auf Arbeit den Anspruch, seine Arbeit frei wählen zu können und seinen Lebensunterhalt verdienen zu dürfen. Der Staat trägt durch berufliche Beratung und Ausbildungsprogramme ... zudem zur Nutzung dieser Freiheit bei.»

Konkreter einlösbar und (den Staat und damit indirekt Private) verpflichtend ist Absatz 2. «Er verlangt nicht, dass jedes Unternehmen an Sonn- und Feiertagen geschlossen bleibt, zeigt aber, dass die Verfassung von einem **Rhythmus von Werk- und Ruhetagen** ausgeht. Wie gross der Unterschied zwischen den Arbeits- und den Ruhetagen sein soll (insbesondere wie viele und welche Unternehmen an Ruhetagen produktiv sein dürfen, für wie viele und welche Kategorien von Arbeitnehmenden Sonn- und Feiertage keine Ruhetage sind), entscheidet der Gesetzgeber». (ebd.: Rz. 28).

*Art. 20*

- 1. Zur Hebung der Erwerbsfähigkeit und zur Pflege seiner wirtschaftlichen Interessen fördert und unterstützt der Staat Landwirtschaft, Gewerbe und Industrie; er fördert insbesondere die Versicherung gegen Schäden, die Arbeit und Güter bedrohen und trifft Massregeln zur Bekämpfung solcher Schäden.*
- 2. Er wendet seine besondere Sorgfalt einer den modernen Bedürfnissen entsprechenden Ausgestaltung des Verkehrswesens zu.*

---

84 Die Verfassung der «DDR» zeigte ein solches kollektivistisches Junktim sehr klar. In Art. 24 Abs. 1 heisst es: «Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Arbeit. Er hat das Recht auf einen Arbeitsplatz und dessen freie Wahl entsprechend den gesellschaftlichen Erfordernissen und der persönlichen Qualifikation». In Art. 24 Abs. 2 folgt: «Gesellschaftlich nützliche Tätigkeit ist eine ehrenvolle Pflicht für jeden arbeitsfähigen Bürger. Das Recht auf Arbeit und die Pflicht zur Arbeit bilden eine Einheit».

85 S. a. Regierung Liechtenstein (2022e: 74): Unter dem Recht auf Arbeit in Liechtenstein ist nicht ein subjektives Recht einer einzelnen Person auf einen konkreten Arbeitsplatz zu verstehen. Vielmehr geht es bei der Realisierung des Rechts auf Erwerbstätigkeit um die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik des Staates, einen gesetzlichen Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses sowie den Schutz bei Arbeitslosigkeit und vor Diskriminierung.».

3. *Er unterstützt die Rüfeverbauungen, Aufforstungen und Entwässerungen und wird allen Bestrebungen zur Erschliessung neuer Verdienstquellen sein Augenmerk und seine Förderung zuwenden.*

Dieser Artikel konstituiert in Abs. 1 erstmals die Staatsaufgabe der **Wirtschaftsförderung**. Wie oben ausgeführt, folgt hieraus aber kein individueller Anspruch auf Förderung oder Unterstützung (Schiess Rütimann 2016d: Rz. 1). Die Aufgaben «Hebung der Erwerbsfähigkeit» und «Förderung und Unterstützung von Gewerbe und Industrie» finden in der Liechtensteinischen Verfassung selbst wenig immanente Grenzen (ausser etwa beim Gleichbehandlungsgebot von Art. 31 LV) und könnten in dieser Hinsicht einfachgesetzlich vielfältig gestaltet werden. Wohl aber sind der politischen Gestaltungsfreiheit heute im internationalen und vor allem **EWR-Recht** Grenzen gesetzt. So wurde das Gewerbegesetz hinsichtlich der Bewilligungspflichten («Erwerbsfähigkeit») von Gewerbetätigkeiten 2006 massiv liberalisiert, nicht zuletzt, um der Marktöffnung und den Grundfreiheiten des EWR-Rechts Genüge zu tun (ebd.: Rz. 16ff.). Die Wirtschaftsförderung wiederum steht stets unter Beobachtung der EWR-Überwachungsbehörde (ESA), die nicht zuletzt die Regeln für staatliche Beihilfen und öffentliches Auftragswesen für den gesamten Binnenmarkt durchsetzt. Hinzu kommen Vereinbarungen, die Liechtenstein als Mitglied der WTO oder aufgrund der Abkommen mit der Schweiz zu beachten hat (ebd.: Rz. 30ff.).

Die «besondere Sorgfalt» für das **Verkehrswesen** nach Art. 20 Abs. 2 begründet ebenso keinen Anspruch der Liechtensteiner an den Staat, dieser in einer besonders konkreten Form nachzukommen (ebd.: Rz. 48). Ob eine Strasse oder eine S-Bahn oder ein Fahrradweg fertiggestellt werden soll, und ob dies staatlich, privat oder kombiniert geschieht, kann der Gesetzgeber (und bei Verlangen: direkt das Volk) entscheiden. Zum Verkehrswesen als «Service Public» folgen in Teil 5.7 noch einige Ausführungen.

Bei der «Erschliessung neuer **Verdienstquellen**» nach Art. 20 Abs. 3 LV (ähnlich formuliert in Art. 24 Abs. 2 LV) hat der Staat in Liechtenstein seit 1921 wie schon zuvor wohl nie das «Augenmerk» verloren. Die Stichworte Philatelie, Casinos, oder Gesellschaftswesen mögen hier genügen. Ohnehin sollte es keines Verfassungsauftrags bedürfen, irgend einen Staat daran zu erinnern, Verdienstquellen zu erschliessen. Dass sich auch hierbei eher internationale Verpflichtungen als verfassungsrechtliche Bremsen erweisen, sei hier nur angemerkt.



Art. 21

*Dem Staate steht das Hoheitsrecht über die Gewässer nach Massgabe der hierüber bestehenden und zu erlassenden Gesetze zu. Die Benützung, Leitung und Abwehr der Gewässer soll auf gesetzlichem Wege unter Bedachtnahme auf die Entwicklung der Technik geregelt und gefördert werden. Das Elektrizitätsrecht ist gesetzlich zu regeln.*

Unter überarbeiteten Juristen im Land und darüber hinaus erfreut sich ein Sachbuch (gern als Geschenk) grosser Beliebtheit: Das liechtensteinische Seerecht oder «**Liechtenstein Maritime Law**». Es handelt sich um eine schöne gebundene Ausgabe mit über 100 Seiten. Davon ist nur eine beschriftet und sagt: «*There is no maritime law in Liechtenstein. It does not maintain a ship register and it is not possible to sail under the Liechtenstein flag in foreign or international waters. The Principality is part of the European Economic Area and would have to implement thousands of pages of EU legislation if it ever registered a single ship. The government has always avoided this trouble. Please use the remaining pages of this work as a notebook*».

Tatsächlich gibt es auf der Welt derzeit nur zwei Länder, die «double landlocked» sind, d. h., dass auch ihre angrenzenden Nachbarn selbst wiederum keinen Zugang zu einem Meer haben: Usbekistan und Liechtenstein<sup>86</sup>. Das heisst freilich nicht, dass «Gewässer» kein Thema und keine Staatsaufgabe im Land wären. Das Fürstentum wurde immer wieder von existenzbedrohenden Überschwemmungen heimgesucht; vor allem des Rheins. Damit war auch hier und schon sehr früh eine beidseitig vorteilhafte Kooperation mit dem Rheinnachbarn Schweiz gefragt. So schlossen beide Länder «1837 einen Vertrag, der den Grundstein für die heutigen **Rheinschutzbauten** am oberen Rhein legte» (Weiss 2011). Die letzte Überschwemmungskatastrophe ereignete sich im September 1927. Seitdem wurde der Rhein gründlich reguliert (vielleicht aus heutiger Sicht übergründlich und auf Kosten der Artenvielfalt sowie der Grundwasserneubildung und -qualität, s. Tiefenthaler 2011).

Dieser kurze Ausflug in die Bedeutung von (fliessenden) Gewässern mag erklären, weshalb diesem Thema ein eigener Verfassungsartikel gewidmet wurde. Verfassungsrechtlich ist er für heute noch so zu interpretieren, dass das staatliche «Hoheitsrecht über die Gewässer» nicht bedeutet, der Staat habe das «Eigentum» an den Gewässern (Schliess

---

86 Vgl. <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/double-landlocked-countries>

Rütimann 2017b: Rz. 1, 21ff). Wohl aber hat er für deren Umgang Regelungen zu treffen (Verhinderung von Überschwemmungen, Rufen, Verschmutzungen etc.). Der Verweis auf ein staatlich zu regelndes «Energierrecht» in diesem Artikel hat eine historische Logik, da im Land Holz und Wasserkraft lange die wichtigsten Energiequellen waren (Biedermann 2011b). Zur aktuellen Energie- und Klimapolitik s. Teil 5.6.5 und 5.7.5.

#### Art. 22

*Der Staat übt die Hoheit über Jagd, Fischerei und Bergwesen aus und schützt bei Erlassung der diesbezüglichen Gesetze die Interessen der Landwirtschaft und der Gemeindefinanzen.*

Wie schon bei Art. 21 LV bedeutet auch hier «Hoheit» **kein zwingendes staatliches Eigentumsrecht** an Wäldern, Gewässern oder anderen Grundstücken (Schiess Rütimann 2017c: Rz. 3). Es handelt sich allerdings um Regale, die dem Anwendungsbereich der Handels- und Gewerbefreiheit entzogen sind (ebd.: Rz. 4). Vor allem zum Jagdgesetz gab es im Land öfters Debatten und Initiativbegehren; so 1961, als sich der Landtag einhellig gegen ein Begehren wandte, das Art. 21 LV derart abändern wollte, dass die Jagdhoheit den betreffenden Grundeigentümern übertragen würde (vgl. Marxer 2018: 417f.). Die Initiative wurde knapp angenommen. Dies ist der einzige Fall, dass der Landesfürst (wohl auf Wunsch des Landtags; Nigg 2017: 91) die Sanktion verweigerte. Ein neues Jagdgesetz wurde im Jahr darauf vom Landtag ausgearbeitet und vom Volk bestätigt.

#### Art. 23

*Die Regelung des Münz- und öffentlichen Kreditwesens ist Sache des Staates.*

Schiess Rütimann (2018a: Rz. 2) sieht in diesem Artikel besonders exemplifiziert, dass es der Verfassung «an Gestaltungskraft für das wirtschaftliche Handeln von Staat und Privaten» mangelt. Tatsächlich verfügte das Fürstentum bis auf das Notgeld, das in den 1920er Jahren neben Schweizer Franken und österreichischen Kronen in Umlauf war, nie über eine eigene Währung (ebd.: Rz. 3). Doch gehört es wohl auch zur Währungshoheit, jedenfalls zur Regelung des Münz- und Geldwesens, auf eine eigene Währung zu verzichten und aus eigenem Entschluss eine andere als gesetzliche Landeswährung einzuführen. Dies geschah mit dem Schweizer Franken im Jahr 1914, noch ehe der Zollvertrag mit der Schweiz unterzeichnet wurde. Der eigentliche Wäh-

rungsvertrag wurde sogar erst 1980 abgeschlossen (s. o. Teil 5.2) 4). Bis dahin wurde der Umlauf des Franken seitens der Schweiz geduldet<sup>87</sup>.

Der Vertrag von 1980 lässt nach Art. 2 Abs. 1 Währungsvertrag «die liechtensteinische Währungshoheit unberührt». Das heisst, es besteht keine eigentliche «Währungsunion»; zumindest wäre das Land frei, eine eigene Währung einzuführen (Stiftung Zukunft.li 2020: 93). Ohne diesen Schritt ist das Land indes offensichtlich nicht in der Lage, eine eigene Währungspolitik zu betreiben (oder auch nur auf die Politik der Schweizer Nationalbank irgendeinen Einfluss zu haben). Gleichwohl kann das Land Liechtenstein eine öffentliche **Landesbank mit Staatshaftung** als «Service Public» unterhalten (s. Teil 5.7.8). Auch kann (und muss) es eine unabhängige **Finanzmarktaufsicht** (FMA) organisieren und tut dies seit 2005. Die Regelung des Finanz- und Kreditwesens ist indes immer weniger «Sache des Staates» Liechtenstein, sondern internationaler und europäischer Organisationen, deren Rechtsakte im Land meist «autonom und direkt» umgesetzt werden (s. Teil 6.5).

*Art. 24*

- 1. Der Staat sorgt im Wege zu erlassender Gesetze für eine gerechte Besteuerung unter Freilassung eines Existenzminimums und mit stärkerer Heranziehung höherer Vermögen oder Einkommen.*
- 2. Die finanzielle Lage des Staates ist nach Tunlichkeit zu heben und es ist besonders auf die Erschliessung neuer Einnahmequellen zur Bestreitung der öffentlichen Bedürfnisse Bedacht zu nehmen.*

Zur Besteuerung und öffentlichen Haushaltsführung findet sich in der Landesverfassung kein eigenes Hauptstück; neben Art. 24 LV befassen sich auch Art. 62 LV bis Art. 68 LV mit einigen Grundsätzen der **Finanzverfassung** des Landes (Schiess Rütimann 2018b: Rz. 1,2). Der Grundsatz «no taxation without representation», d. h., dass ohne Zustimmung des Landtags keine Steuern erhoben werden dürfen, war schon in der Konstitutionellen Verfassung von 1862 festgelegt (ebd.: Rz. 18). Art. 24 Abs. 1 LV fügt dem noch einen Ausgestaltungsauftrag der Steuerpolitik hinzu: die **Verschonung eines «Existenzminimums»** und einen gewissen Grad der **Progressivität der Steuerlast** natürlicher Personen (ebd.: Rz. 31). Schiess Rütimann (ebd.: Rz. 38) schliesst, dass aus

---

87 Gelegentlich auch zähneknirschend. Als der liechtensteinische Bankenplatz 1964 und 1971 in Schwierigkeiten geriet, ergriff die Schweizer Nationalbank Massnahmen zum Schutz der eigenen Währung und erklärte Liechtenstein zum «Währungsausland» (Zäch 2011).

Art. 24 Abs. 2 ein progressiver Steuertarif verfassungsrechtlich «vorgegeben» sei. «Die Einführung einer Flattax (d. h. ein proportionaler Tarif) oder gar eines degressiven Tarifs ist demnach für natürliche Personen ausgeschlossen». Das scheint mir – zumindest in Bezug auf eine «flat tax» – nicht zwingend. Auch beim selben Steuersatz werden höhere Einkommen und Vermögen (absolut) «stärker herangezogen»; und wenn ein Existenzminimum steuerlich abzugsfähig ist, ergibt sich bereits eine progressive Steuerlast<sup>88</sup>.

Dass Art. 14 Abs. 1 eine der wenigen Staatszielbestimmungen ist, aus der der Staatsgerichtshof auch ein **Grundrecht** (auf ein steuerfreies Existenzminimum) abgeleitet hat, wurde oben ausgeführt. Dies begründet indes kein «Recht auf Existenzsicherung» selbst, wie das Gericht feststellte (ebd.: Rz. 45). Ein «bedingungsloses Grundeinkommen», wie es heute vielerorts diskutiert wird, lässt sich sicher keinesfalls aus der Verfassung herleiten.

Auf den Verfassungsauftrag an den Staat, «neue **Einnahmequellen**» zu erschliessen, wurde schon oben im Zusammenhang mit Art. 20 Abs. 3 kurz eingegangen. Dass auch und gerade in Steuerfragen das Fürstentum als Staat immer weniger «souverän» ist und internationaler politischer und rechtlicher Beobachtung und Einhegung ausgesetzt ist, ist bekannt und in dieser Studie nicht das vordringliche Thema<sup>89</sup>.

#### *Art. 25*

*Das öffentliche Armenwesen ist Sache der Gemeinden nach Massgabe der besonderen Gesetze. Der Staat übt jedoch die Oberaufsicht hierüber aus. Er kann den Gemeinden, insbesondere zur zweckmässigen Versorgung von Waisen, Geisteskranken, Unheilbaren und Altersschwachen geeignete Beihilfen leisten.*

Auch wenn sich die Aufgabenwahrnehmung des **Armenwesens** heute deutlich von den Zeiten bitterer Armut und Auswanderung (s. Teil 5.1) unterscheidet, ist Art. 25 LV in seiner unveränderten Form, die tatsächlich auf das Armengesetz von 1869 zurückgreift, in seiner grundsätzlichen Aufgabenverteilung noch heute weitgehend bindend wirksam. Die (steuer- und nicht beitragsfinanzierte) Sozialhilfe ist nach wie

---

88 Die Progression dürfe aber auch nicht zu weit gehen. Schiess Rütimann (2018b: Rz. 42) sieht in der Eigentumsgarantie von Art. 34 LV eine Grenze beim Übergang zu einer «konfiskatorischen oder prohibitiven Besteuerung».

89 S. Wohlgemuth (2020a: 97ff.).

vor Sache der **Gemeinden**, auch wenn sie 1965 von der Heimat- zur Wohnsitzgemeinde gewechselt ist (Schiess Rütimann 2016e.: Rz.8) – und dies nicht nur als Recht, sondern als Pflicht zur Existenzsicherung ihrer Einwohner (ebd.: Rz. 15). Auch sollten die Gemeinden hier eine gewisse Gestaltungsfreiheit haben, soweit dies im Rahmen der Gesetze bleibt (ebd.: Rz. 13). Laut Schiess Rütimann (ebd.: Rz. 11) wäre es jedenfalls «unzulässig . . ., wenn das Land neben den Gemeinden ein paralleles System der Sozialhilfe aufziehen würde.» Gleichzeitig sieht sie diesen Zustand in ihrem Kommentar zu Art. 25 LV erkennbar nahe oder schon erreicht.

Tatsächlich hat sich in der faktischen (fiskalischen) und rechtlichen Verfassungswirklichkeit seit 1921 Einiges verändert. Der «Staat» übt heute vor allem durch das Amt für Soziale Dienste die «Oberaufsicht» (Art. 25 LV) aus, und nach **Sozialhilfegesetz** werden den Gemeinden kaum mehr Kompetenzen, sondern fast nur noch Zahlungspflichten zugewiesen (ebd.: Rz. 28)<sup>90</sup>. Schiess Rütimann (ebd.: Rz. 29) ist entsprechend deutlich in ihrer Kommentierung: «Es steht wegen Art. 112 Abs. 2 LV nicht im Belieben der Gemeinden, sich einer ihnen in der Verfassung zugewiesenen Aufgabe zu entledigen und sie dem Land zu überlassen. Wenn die Vertreter von Land und Gemeinden zum Schluss kommen, alle Sozialhilfebezüger nach denselben vom Gesetzgeber erlassenen Bestimmungen des Landesrechts von Fachleuten des Landes betreuen zu lassen, können sie dafür gute Gründe wie insbesondere die Professionalisierung vorbringen. Zu kritisieren ist jedoch, dass bei der durch das Gesetz vorgenommenen Verschiebung der Kompetenzen Art. 25 LV und Art. 110 Abs. 110 lit. C LV nicht entsprechend revidiert wurden.»

Auch Heeb (1998: 39) stellt grundsätzlich fest, dass der Raum der **Selbstverwaltung** und der Wahrnehmung von Staatsaufgaben der Gemeinden sich im Laufe der Jahrzehnte recht deutlich zugunsten der Landesebene verkleinert hat. «Der grösste Entscheidungs- und Handlungsspielraum besteht für die Gemeinden noch in der Förderung des

---

90 Ebd.: Rz. 25: «Die Gemeinden haben keinen Einfluss auf die Leistungen oder die Art und Weise, wie die Bedürftigen durch das Amt für Soziale Dienste betreut werden. Sie können keine Schwerpunkte setzen. Eine Gemeinde kann deshalb z.B. weder beschliessen, dass ihre Bedürftigen einen höheren Unterstützungsbetrag erhalten, weil die Lebenshaltungskosten in ihrem Gebiet höher sind, noch kann sie ihre Sozialhilfeempfänger dazu verpflichten, Gegenleistungen in einer sozialen Einrichtung vor Ort zu erbringen».

sozialen, kulturellen und religiösen Lebens». Doch «selbst die Aufgaben im eigenen Wirkungskreis sind weitgehend durch den Staat bestimmt und stehen unter staatlicher **Aufsicht durch die Regierung**» (ebd.). Insgesamt besteht eine «Aufgabenverflechtung» zwischen Staat (Land) und Gemeinden. «Die Gemeinden werden immer mehr Aufgabenträger des Staates vor Ort, denen in bestimmten Aufgabengebieten mehr oder weniger Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit zugestanden wird». Auch in Liechtenstein bestätigte sich das «Popitzsche Gesetz» der «Anziehungskraft des zentralen Etats» in Form einer Neigung, das Finanzvolumen (und die Allokation von Staatsaufgaben) immer mehr von den Gemeinden auf die Landesebene zu verschieben (ebd.: 93). Gleichzeitig haben weder «Staat» (Landesregierung) noch Gemeinden ein «Monopol» auf die Beihilfe von «Waisen, Geisteskranken, Unheilbaren und Altersschwachen». Das Engagement von **Privaten, Verbänden und Kirchen** ist gerade auch in diesen Bereichen der freiwilligen Gemeinnützigkeit im Land hoch (s. Teil 6.3) und soll es auch sein.

*Art. 26*

*Der Staat unterstützt und fördert das Kranken-, Alters-, Invaliden- und Brandschadenversicherungswesen.*

Die hier genannten Bereiche für staatlich geförderten **Versicherungsschutz** sind rechtlich nicht abschliessend genannt. Der Staat kann jederzeit auch weitere Risikoabsicherungen fördern – seien diese öffentlich-rechtlich organisiert oder privat (Schiess Rütimann 2016f: Rz. 6). «Unterstützen und fördern» bedeutet auch nicht, dass der Staat seitens der Verfassung verpflichtet ist, die genannten Versicherungen obligatorisch zu machen (ebd.: Rz. 46). Ebenso wenig lässt sich aus der Verfassung eine Vorgabe für die Wahl zwischen Umlageverfahren (wie bei der AHV) und Kapitaldeckungsverfahren (wie bei der betrieblichen Pensionskasse) herleiten (ebd.: Rz. 43). Schon gar nicht fordert die Landesverfassung ein Monopol öffentlich-rechtlicher Versicherungen. «Im Gegenteil: Art. 26 LV **verhindert die Einrichtung eines staatlichen Monopols**. Aus seiner Entstehungsgeschichte ist zu schliessen, dass der Verfassungsgeber davon ausging, dass private (in- oder ausländische) Versicherungsgesellschaften Leistungen anbieten ... Private können für das über das vom Gesetz Garantierte hinaus und für nicht dem Gesetz unterstehende Personen Versicherungslösungen für die Folgen von Krankheit, Alter, Invalidität, Feuer und andere Risiken anbieten.[Hierfür dürfen sie sich auf die Handels- und Gewerbebefreiheit von Art. 36 LV stützen]» (ebd.: Rz. 45).

1921 war das öffentliche wie private (Sozial-) Versicherungswesen im Vergleich zu den damaligen Risiken noch deutlich weniger entwickelt als heute, insbesondere, was Alter, Invalidität oder Krankheit betraf. Zur Gesundheitspolitik (Krankenversicherung) wurde schon oben (zu Art. 18 LV) Einiges gesagt. Auch für die anderen in Art. 26 LV genannten Versicherungsbereiche gilt: dass sie der «Staat unterstützt und fördert» verlangt nicht, dass der Staat (Steuerzahler) diese betreiben oder auch nur (ko-) finanzieren muss (ebd.: Rz. 10). Nach und nach – und weitgehend im **Schlepptau der schweizerischen Gesetzgebung** – wurden auch in Liechtenstein eine Kranken-, Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung für immer mehr Bevölkerungsgruppen öffentlich und privat bereitgestellt und rechtlich obligatorisch gemacht<sup>91</sup>. Auch die erst 1970 für alle Arbeitnehmer obligatorische Arbeitslosenversicherung (die 1931 deutlich vom Stimmvolk abgelehnt wurde) findet sich nicht in der heute noch gültigen Verfassung «Von den Staatsaufgaben» (hierzu Hoch 2011c).

Art. 26 LV hat somit die Entwicklung des liechtensteinischen Sozial(versicherungs-) Staates sicher nicht behindert, aber auch sicher nicht angestachelt. Zu einigen ordnungspolitisch wichtigen Eigenschaften des geltenden liechtensteinischen Sozial (versicherungs-) Systems mehr in Teil 5.6.1. In der AHV und IV hat der Staat (das Land) eigenständige und selbständige **Anstalten des öffentlichen Rechts**<sup>92</sup> etabliert, die wie die anderen beiden der drei Säulen der Sozialversicherung bisher recht gut und solide dastehen. Materiell richtet man sich von Anfang an stark an den Normen in der Schweiz aus und achtet auf die Gleichbehandlung von Versicherten, die Ansprüche in beiden Ländern erwerben; dem dient auch ein bilaterales Sozialversicherungsabkommen (Heeb 1998: 43f.).

---

91 Vgl. Schaltegger/Leisibach (2017) zum Schweizerischen Weg in die Alterssicherung.

92 Der Landtag hat 1963 aufgrund von Rechtsunsicherheiten (s. Heeb 1998: 41) dem Verfassungsgesetz zugestimmt, dass zur «Besorgung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Aufgaben ... besondere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts errichtet werden [können], die unter der Oberaufsicht der Regierung stehen» (Art. 78 Abs. 4 LV). Viele dieser Institutionen sind im Bereich der Daseinsvorsorge oder «Service Public» tätig und werden in Teil 5.7 ausführlicher behandelt.

*Art. 27*

- 1. Der Staat sorgt für ein rasches, das materielle Recht schützendes Prozess- und Vollstreckungsverfahren, ebenso für eine den gleichen Grundsätzen angepasste Verwaltungsrechtspflege.*
- 2. Die berufsmässige Ausübung der Parteienvertretung ist gesetzlich zu regeln.*

Der letzte Verfassungsartikel im Hauptstück III («Von den Staatsaufgaben») ist nicht dem Leistungsstaat, sondern dem Rechtsschutzstaat zuzuordnen. Gleichwohl ist er «lediglich von programmatischem Charakter» (Schädler 2017: Rz. 7); er richtet sich an den Gesetzgeber, im Verfahrens- und Vollstreckungsrecht für **Rechtsschutz und Prozessökonomie** so sorgen; er konstituiert kein justiziables Grundrecht (ebd.; Rz. 5). Er ergänzt damit Art. 14 LV, der dem Staat die «Wahrung des Rechtes» auferlegt. Die «Grundsätze», die hier nur teilweise explizit genannt sind, werden von Schädler (ebd.: Rz. 10ff.) als «Trias Rechtsstaatlichkeit, Rechtsschutz, Prozessökonomie» zusammengefasst.

Die gesetzliche Regelung nach Absatz 2 («berufsmässige Ausübung der Parteienvertretung») war bei Inkrafttreten der Landesverfassung 1921 noch ein verständliches Desideratum; der Bedarf an einer liechtensteinischen, mit dem heimischen Recht vertrauten **Anwaltschaft** war deutlich absehbar (ebd.: Rz. 47). Heute dürfte es im Land weder an berufsmässigen Rechtsanwältinnen noch an gesetzlichen Regelungen ihrer Tätigkeit mangeln; wozu neben heimischen Gesetzen auch starke Einflüsse des EWR-Rechts gehören (ebd.: 57ff., s. a. Wolf/Bussjäger 2018).

## 5.4 Staatsausgaben in Liechtenstein: Strukturverschiebungen des Staatshaushalts

Die Gewichtung in der Wahrnehmung von *Staatsaufgaben* lässt sich – wie oben (Teil 3.5) erläutert nicht eins zu eins in der Aufteilung der *Staatsausgaben* wiedergeben. Historische Entwicklungen der Budgetstruktur sagen gleichwohl einiges aus. Die groben Linien sind in Liechtenstein diese:



### 5.4.1 Historische Entwicklung

- **Zinsaufwendungen** machten in den Krisenjahren einen grossen Teil der Staatsausgaben aus – und milderten dadurch den fiskalischen Spielraum für die Wahrnehmung echter Staatsaufgaben. 1930 machten die Zinszahlungen noch 28 Prozent des laufenden Staatsaufwands aus (Merki 2007: 198). Heute hat sich das Bild völlig gewandelt: seit den 1960er Jahren verdient der Staat an seinen Überschüssen in den Kassen von Land, Gemeinden und Sozialversicherungen (Wohlgemuth 2020a: 14ff).
- Aufwendungen für die **Land- und Forstwirtschaft** waren in den 1950er Jahren noch sehr bedeutend. Sie erreichten 1950 22 Prozent der Staatsausgaben. Heute ist der Posten «Subventionen für die Landwirtschaft» nahezu unbedeutend<sup>93</sup>.
- Aufwendungen für das **Sozial- und Gesundheitswesen** haben sich ebenso drastisch gewandelt: 1930 lagen sie noch bei 2 Prozent; 1940 bei 12 Prozent, und 1960 22 Prozent – derselbe Anteil wie 2000 (Merki 2007: 198)<sup>94</sup>.
- Das **Bildungswesen** wurde im letzten Jahrhundert zwar stark ausgebaut; als Anteil an den (steigenden) Staatsausgaben sind die Zahlen jedoch zwischen 1930 und 2000 kaum verändert (ebd.)
- Die Aufwendungen für **allgemeine Verwaltung, Gerichte und öffentliche Sicherheit** schwankten zwischen 1930 und 2000 zwischen 14

---

93 Vgl. Merki (2007: 198). Die Entwicklungen des Anteils der Landwirtschaftsaufwendungen an den Staatsausgaben erklärt sich aus einer Kombination von volkswirtschaftlicher Bedeutung des Sektors und finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten. So gingen 1930 nur 4 Prozent des Staatsbudgets an Landwirte, obwohl es sich um den grössten Sektor im Land handelte. Es fehlten indes die staatlichen Mittel, hier stark zu unterstützen. Dies änderte sich in der Nachkriegszeit. Der sich gleichzeitig beschleunigende Strukturwandel dominierte danach aber den fiskalischen. «Im Jahr 2000 bekommt der einzelne Bauer noch viel mehr Zuschüsse als sein Kollege 1950. Weil es aber im Jahr 2000 nur noch wenige Bauern gab, belasten diese Ausgaben die Staatsrechnung kaum» (ebd.).

94 Von 1979 bis 1993 haben sich die Ausgaben im Bereich Soziales «von 16.9 auf 61.2 Mio. CHF erhöht, was einem jährlichen Wachstum von 9.6 Prozent entspricht» (Heeb 1998: 77). Der grösste Teil davon waren (und sind) staatliche Beitrags- und Unterstützungszahlungen an die Sozialversicherungen (ebd.: 78).

und 22 Prozent. «In den 1980er und 90er Jahren nahm ihre Bedeutung erkennbar zu» (ebd.)<sup>95</sup>.

- Der **Personalaufwand** hat sich in jüngerer Zeit stetig erhöht und allein in den Jahren 1993 bis 2009 mehr als verdoppelt. Dies reflektiert vor allem auch die zunehmende Komplexität und neue Ansprüche des Verwaltungshandels nach dem EWR-Beitritt (Heeb 2011: 207).

Die **Steuereinnahmen** des Landes erhöhten sich von 1921 bis 2000 im Durchschnitt um jährlich 10.9 Prozent (ebd.: 185)<sup>96</sup>. Dies war mehr als das durchschnittliche Ausgabenwachstum (von 7.7 Prozent) des Staates. Beides war aber auch mehr als das durchschnittliche Wirtschaftswachstum<sup>97</sup>. Folgerichtig stieg in Liechtenstein (wie anderswo) die **Staats- und Fiskalquote** (Ausgaben und Steuern relativ zum Sozialprodukt) stark an, nicht zuletzt in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts. Die Fiskalquote stieg von etwa 12 Prozent im Jahr 1942 auf das Doppelte im Jahr 2001 (ebd.: 181f). Die Schuldenquote des Fürstentums sank derweil merklich. Im Jahr 1960 wurden die letzten Staatsschulden aus den Zeiten des Ersten Weltkriegs abgegolten (Beattie 2012: 309). Die Entwicklung des Staatshaushalts zeigt Tabelle 5.

---

95 Den Umstand, dass die Aufwendungen für das Gerichtswesen in Liechtenstein deutlich höher sind als in der Schweiz, führt Merki (2007: 216) vor allem auf das Gesellschaftswesen zurück, «das heisst auf jene Gerichtsfälle, welche die vielen Sitzunternehmen mit sich brachten. Andererseits sorgte genau dieses Gesellschaftswesen auch für lukrative Einnahmen: Dank der Gebühren für das Öffentlichkeitsregister bringt das Justizwesen mehr ein, als es kostet». Heeb (1998) führt den starken Anstieg der Ausgaben für allgemeine Verwaltung auf den Ausbau der Stabstellen und des Landesarchivs, die Vergrösserung des Landtags, die Einrichtung der Staatsanwaltschaft, Auf- und Ausbau der EDV und das zunehmende internationale Engagement des Landes zurück.

96 Noch eindrucksvoller Merki (2007: 194): «Teilt man die Einnahmen durch die Bevölkerungszahl, wird das Ausmass des Wachstums erst richtig sichtbar: 1922 wurden pro Einwohner 42 Franken eingenommen, im Jahr 2000 25'632 Franken oder 610-mal mehr». Dies relativiert sich natürlich (a) dadurch, dass 42 Franken damals mehr wert waren als 42 Franken heute und (b) «pro Einwohner» nicht heisst «von den Einwohnern» (sondern auch von ausländischen Steuerzahlern) erhaltenes Geld.

97 Gleichwohl blieben die 1930er und 1940er Jahre Zeiten starker Staatsverschuldung: «Im Jahr 1930 wies die Landesrechnung Verbindlichkeiten auf, die sich auf das Vierfache des laufenden Aufwands beliefen. 28 Prozent des Aufwands mussten damals für Zinszahlungen verwendet werden ... [es] erfolgte die eigentliche Gesundung des Staatshaushalts ... erst in den 1950er und 60er Jahren.» (Merki 2007: 196).

Tabelle 5: Langfristige Entwicklung des Staatshaushalts 1922–2000

Jahr	Ausgaben In Mio. CHF	Einnahmen In Mio. CHF	Ausgaben- wachstum in Prozent (Jahres- durchschnitt)	Einnahmen- wachstum in Prozent (Jahres- durchschnitt)
1922	0.6	0.4		
1930	1.7	2.0	14.7	23.0
1940	2.2	2.3	2.6	1.4
1950	6.9	5.0	12.2	8.4
1960	14.0	14.4	7.3	11.1
1970	62.1	58.6	16.0	15.0
1980	183.9	205.8	11.5	13.4
1990	405.3	365.8	8.2	5.9
2000	683.9	842.4	5.4	8.7
2011	1602.9	1723.9	5.4	6.9
2020	1883.6	2329.1	9.9	3.4

Quelle: Frommelt/Oehry (2011) für die Jahre 1922–2000; Amt für Statistik (eigene Berechnungen für 2011 und 2020).

Das insgesamt sehr üppige **Sprudeln der Staatseinnahmen** (vor allem aus der Erfolgsrechnung) ging in Liechtenstein deutlich einher mit einem entsprechenden Anstieg der Staatsausgaben (und einer Ausweitung der Staatsaufgaben). Man kann auch vermuten, dass das Niveau der Einnahmen das der Ausgaben weitgehend bestimmt hat (abgesehen von steigenden Rücklagen in besonders guten Zeiten). Aus konjunkturpolitischer Sicht kann man dies als unerwünschtes **«pro-zyklisches»** Ausgabeverhalten kritisieren. Das zeigt sich etwa, wenn der Staat in Zeiten steigender privater Bautätigkeit auch noch seine Infrastrukturinvestitionen ausbaut (s. Heeb 1998: 89) und damit zu einer (potenziell inflationären) Überhitzung auf heimischen Teilmärkten führt. Insgesamt hat aber, wie oben (Teil 4) gezeigt, der Kleinstaat aufgrund seines relativ kleinen und für die (Export-) Industrie unbedeutenden Binnenmarkts keinen echten Raum für antizyklische Konjunkturpolitik. Eher ist er darauf angewiesen, einen **soliden Haushalt** zu führen (Wohlgemuth 2020a). Dies kommt auch in den Äusserungen des damaligen Regierungschefs Hans Brunhart aus dem Jahr 1992 zum Ausdruck, wonach

«der liechtensteinische Staatshaushalt in grösserem Masse als ausländische dem privaten Haushalt gleicht, nämlich dass die Ausgaben sich nach den vorhandenen Einnahmen richten müssen und dass keine anderen Möglichkeiten bestehen, über die Notenbank dem Staat Einnahmen zuzuführen».<sup>98</sup>

#### 5.4.2 Aktueller Stand

Auch die letzten Zahlen für das Jahr 2020 ergaben einen **positiven Finanzierungssaldo** der Staatsfinanzen in Liechtenstein – wie mit wenigen Ausnahmen seit den 1980er Jahren. Tatsächlich handelt es sich um 7.8 Prozent des BIP und «war damit der höchste Überschuss seit Beginn der Aufzeichnungen in der Finanzstatistik im Jahr 2011» (Amt für Statistik 2022: 5). Wesentlich dazu beigetragen hat die Einnahmenseite mit einem Zuwachs von nahezu 20 Prozent, wobei hier ein «einmaliger Steueranfall von rund CHF 300 Mio. bei den Ertragssteuern» stark ins Gewicht fiel (ebd.).

Zu beachten ist, dass in der Finanzstatistik der **Sektor «Staat»** (korrekterweise) nicht nur die Kassen von Land und Gemeinden, sondern auch der Sozialversicherungen umfasst. Das Amt für Statistik (2022: 22) definiert «Staat» als «Summe der institutionellen Einheiten, die Nichtmarktproduzenten sind und sich primär mit Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren finanzieren und/oder die Einkommen und Vermögen umverteilen». Damit zählen auch Sozialbeiträge zu den «gesamten Staatseinnahmen» (2020 machten dies 18.1 Prozent der Einnahmen aus; ebd.: 7). Wichtiger (und einzigartiger) sind auf der Einnahmenseite die «sonstigen laufenden Einnahmen», vor allem die Vermögenserträge aller drei Teile des Staates (Land, Gemeinden, Sozialversicherungen). Diese machten 2020 21.4 Prozent der Staatseinnahmen aus (ebd.). Nur etwas über die Hälfte der Staatseinnahmen (54.6 Prozent) stammt aus Steuern. Über die Besonderheiten der liechtensteinischen Staatsfinanzen haben wir in einer anderen Studie ausführlich berichtet (Wohlgemuth 2020a). Hier soll es vorrangig um Staatsaufgaben und damit die *Struktur der Staatsausgaben* gehen:

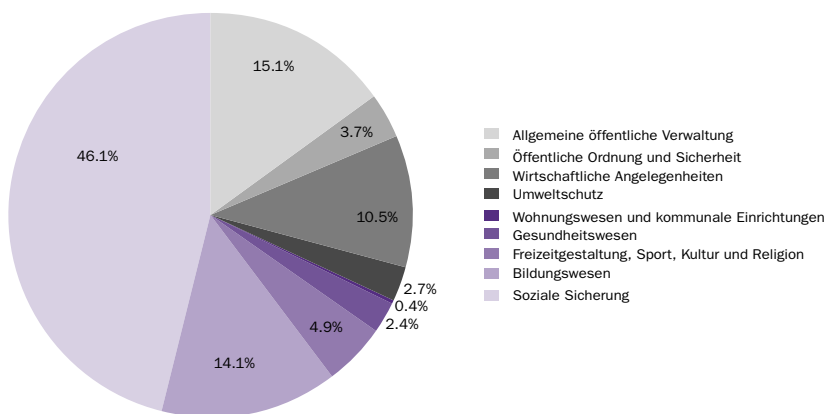
---

98 Zitiert nach Heeb (1998: 100f.).

- Zunächst haben sich auch die (konsolidierten) Staatsausgaben im Jahr 2020 deutlich erhöht (um 8.8 Prozent gegenüber 2019) auf CHF 1.510 Mio. Von den nicht konsolidierten jeweiligen Staatsausgaben in Höhe von 1883.3 Millionen CHF fielen:
  - auf die Landesebene CHF 992.7 Mio.,
  - auf die Gemeindeebene CHF 314.8 Mio.,
  - auf die Sozialversicherungen (AHV-IV/FAK und Arebitslosenkasse) CHF 490.7 Mio.
- Ein Grossteil der Mehrausgaben (+ 29 Prozent beim Land; + 13.7 Prozent bei den Sozialversicherungen) ist durch die pandemiebedingten Belastungen und Hilfsprogramme erklärlich (auch hierzu: Wohlgemuth 2020a: Teil 2.4).
- Da gleichzeitig das BIP 2020 um ganze 10 Prozent zurückging, musste die Staatsquote stark ansteigen: von 21.8 auf 26.3 Prozent (ebd.: 5).

Betrachtet man die Staatsausgaben nach ihrer Struktur, so sind auch hier Sondereffekte der COVID-19 Krise zu berücksichtigen. Gleichwohl ist die Aufteilung der Staatsausgaben auch unter diesem Vorbehalt ein Indikator für die fiskalische Bedeutung verschiedener Staatsaufgaben im Land. Abbildung 7 gibt einen ersten Eindruck:

Abbildung 7: Staatsausgaben nach Funktion, 2020



Quelle: Amt für Statistik (2022: 6)

Betrachtet man wiederum die Art der Ausgaben in den jeweiligen Funktionsbereichen, ergibt sich das Bild, das in Tabelle 6 (gekürzt) zusammengefasst ist<sup>99</sup>:

Tabelle 6: Ausgabenarten nach Funktion, 2020 (Auswahl) in CHF Mio.

Funktion	Total	Ge- hälter	Sozial- leistun- gen	Sub- ventio- nen	Sonstige laufende Aus- gaben	Investi- tionen
Gesamt	1883.3	353.9	579.5	55.5	535.3	98.2
Allgemeine öffent- liche Verwaltung	284.7	103.3	–	–	91.9	18.6
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	70.2	42.6	0.1	–	4.4	9.7
Wirtschaftliche Angelegenheiten	197.5	28.2	4.0	13.8	65.5	28.8
Umweltschutz	51.3	9.7	0.3	–	4.1	14.4
Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen	6.9	4.2	–	–	0.1	0.1
Gesundheitswesen	45.5	3.6	6.1	–	34.5	–
Freizeit, Sport, Kultur, Religion	92.9	20.7	0.2	1.6	29.6	11.5
Bildungswesen	266.2	128.1	29.6	29.6	58.6	11.2
Soziale Sicherung	868.0	13.3	539.3	40.1	246.4	3.9

Quelle: Amt für Statistik, Datenbank [www.as.llv.li](http://www.as.llv.li)

- Naturgemäss fallen die staatlich bezahlten **Arbeitnehmerentgelte** vor allem bei der allgemeinen öffentlichen Verwaltung, bei öffentlicher Ordnung und Sicherheit sowie im Bildungswesen an. Nimmt man die Summe der öffentlichen Entgelte pro Kopf der Bevölkerung, ergibt sich ein Betrag von CHF 9380 (s. a. Teil 4.5 für internationale Ver-

<sup>99</sup> Die Posten Vorleistungen, Zinsen und Vermögenstransferausgaben wurden hier nicht berücksichtigt, weil sie wenig bedeutsam oder für unsere Zwecke wenig aussagekräftig sind.

gleiche der öffentlichen Gehälter pro Einwohner und bezogen auf das BIP).

- Ebenso naheliegend ist die Buchung von **Sozialleistungen** in der Rubrik «Soziale Sicherung». Bemerkenswert ist indes, dass der Staatssektor «Sozialversicherungen» nur CHF 490.7 Mio. hierzu beiträgt; die Landesebene ist mit CHF 335.4 Mio. und die Gemeinden sind mit CHF 42 Mio. an der Staatsaufgabe Soziale Sicherung beteiligt (s. Datenbank [www.as.llv.li](http://www.as.llv.li)). Hinzu kommen innerstaatliche Transfers an die Sozialversicherungen (AHV und Arbeitslosenkasse) im Jahr 2020 in Höhe von CHF 180 Mio. (Amt für Statistik 2022: 5). Dieser wird in der Statistik zu einem guten Teil unter «Sonstige laufende Ausgaben» (s. o.) verbucht.
- **«Subventionen»** definiert das Amt für Statistik (2022: 33) als «laufende Zahlungen ohne Gegenleistung, die der Staat an gebietsansässige Produzenten leistet, um den Umfang der Produktion, die Verkaufspreise oder die Entlohnung der Produktionsfaktoren zu beeinflussen.». Auch diese gingen 2020 vorrangig in den Bereich «Soziale Sicherung» mit rund CHF 40 Mio. Dieser Betrag mag sich bescheiden ausnehmen. Nimmt man ihn aber pro Kopf der Wohnbevölkerung, sind dies immerhin über CHF 1000.
- Der Sprung der Ausgaben für «Soziale Sicherung», die von 2011 bis 2019 stets zwischen CHF 600 und 650 Mio. lagen, auf CHF 868 Mio. CHF im Jahr 2020 hat, wie das Amt für Statistik (2022: 5) erläutert, vor allem mit der COVID-19 Pandemie zu tun und wurde nicht zuletzt mithilfe des Postens **«sonstige laufende Ausgaben»** verbucht: von den über CHF 500 Mio. Sonderausgaben gingen bald die Hälfte in soziale Sicherung.
- Dagegen fällt die Kategorie **«Investitionsausgaben»** 2020 mit weniger als CHF 100 Mio. recht bescheiden aus. Der «Staat» hat davon zunächst in die Wirtschaft (28.8 Mio.), dann in die eigene Verwaltung (18.8 Mio.), aber auch in die Umwelt (14.4 Mio.) und Bildung (11.5 Mio.) investiert.

Dies ist nicht der Ort, tiefer in die Finanzbuchhaltung des Fürstentums einzutauchen und den Leser mit Zahlen, Definitionen und Methoden der Abgrenzung von Zahlungsströmen zu belästigen. Deshalb hier nur fünf knappe Anmerkungen:

- Liechtenstein ist fiskalpolitisch in einer international wohl einzigartigen und arg beneidenswerten Lage. Das Land konnte sich 2020 wie schon zuvor eine vor allem **sozialpolitische Ausweitung der Staats-**

**tätigkeit** leisten, ohne deshalb Steuern oder Schulden erhöhen zu müssen. Tatsächlich hat der Staat (auch wegen Sondereffekten) in diesem «Krisenjahr» noch einmal einen fiskalischen Rekordüberschuss verzeichnet.

- Gleichzeitig muss man sich fragen, ob diese Ausweitung des (Sozial- und Subventions-) Staats, die in Krisenzeiten durchaus nachvollziehbar (und zudem so bequem finanzierbar) war, nicht einen «Leviathan-» oder «**Sperrklinken-»Effekt** nach sich ziehen könnte (s. Teil 3.3). Denn:
- Wenn sich die Bürger oder Unternehmen zunehmend darauf verlassen zu können glauben, dass «der Staat» in der Krise so ziemlich jede Reduzierung oder auch nur Gefährdung ihres gewohnten Lebensstandards oder Geschäftsmodells fiskalisch «ausgleicht», könnten sie allzu träge und der Staat allzu übermächtig werden.
- In Liechtenstein scheint mir diese Haltung noch weit weniger ausgeprägt als etwa in Deutschland, Frankreich oder anderen grossen Ländern in Krisenzeiten. Aber auch wenn das «Staatsvermögen» in Liechtenstein (rein fiskalisch gesehen, aber auch im Sinne von Selbst-Vertrauen in das Land<sup>100</sup>) deutlich grösser als anderswo sein dürfte: das Land ist eben auch sehr **verletzlich** durch Entwicklungen in diesem «anderswo»<sup>101</sup>.
- Auch wenn die Staatsquote uns wenig über die Qualität der Staats-tätigkeit aussagt (s. Teil 3.5), und auch wenn dieses Verhältnis der Staatsausgaben zur Wertschöpfung in Liechtenstein immer noch international einzigartig bescheiden wirkt, sollte man sie im Auge behalten. Der Anstieg auf über 25 Prozent im Fürstentum ist zumindest ein Signal. An Staatsausgaben und -transfers gewöhnen sich Bürger und Unternehmen schnell und nahezu irreversibel; auch in kleinen Ländern. Der Nenner der Staatsquote (BIP) dagegen ist gerade in kleinen Ländern besonders vulnerabel und volatil (s. Teil 4.2). Liechtenstein kann das (fiskalische) **Staatswachstum** bisher noch scheinbar

---

100 Hierzu: Wohlgemuth (2019).

101 Dies zeigt sich aktuell in einer deutlichen Verschlechterung der zu erwartenden Erfolgsrechnung für das Jahr 2022: «Die Mutmassliche Rechnung 2022 geht in der Erfolgsrechnung entgegen des ursprünglich veranschlagten Gewinns von einem Verlust in Höhe von CHF 297 Mio. aus. Dies entspricht einer Verschlechterung des erwarteten Jahresergebnisses gegenüber dem Voranschlag 2022 um CHF 345 Mio. und ist hauptsächlich auf das Finanzergebnis zurückzuführen» (Regierung Liechtenstein 2022f: 9).



bequem aus dem Wirtschaftswachstum finanzieren. Aber das muss nicht so bleiben. Und: der Staat wächst auch jenseits des Budgets.

## 5.5 Staatshandeln jenseits des Budgets

Die Tätigkeit des Staates erschöpft sich nicht im Einnehmen und Ausgeben von Geld. Zwar lässt sich am öffentlichen Haushalt recht gut erkennen, wo der Staat Prioritäten setzt, wie sich diese im Zeitverlauf ändern und mit den Ausgaben in anderen Ländern vergleichen<sup>102</sup>. Die Bürger und Unternehmen im Land sind indes nicht nur Geber und Empfänger öffentlicher Gelder. Sie sind auch Adressaten staatlicher **Gebote und Verbote, Gesetze und Verordnungen**. Dies ist gerade im Bereich des Rechtsschutzstaates auch die genuine Art des Staatshandelns. Daneben besteht aber auch der Verordnungs- und Interventionsstaat, dessen freiheitsregulierende (schützende oder auch strangulierende) Tätigkeit sich nur schwer messen und vergleichen lässt.

Schreibt der Staat zum Beispiel vor, dass Private eine Sozialversicherung abschliessen müssen und Arbeitgeber sich an den Beiträgen beteiligen, so hat er de facto einen gewichtigen Teil der Sozialstaatsaufgaben fiskalisch «privatisiert». Vor allem auch im Bereich etwa der Raumplanung, der Klima- und Umweltpolitik, des Arbeitsrechts, der Pandemiepolitik oder der Hochschulpolitik<sup>103</sup> entfaltet sich Staats-

---

102 Freilich sagt auch hier der Staatshaushalt nicht die ganze fiskalische «Wahrheit». Oft gibt es Schattenhaushalte oder Sondervermögen die nicht integriert ausgewiesen sind. Oder es gibt öffentlich-rechtliche Unternehmen oder Stiftungen, die überwiegend oder auch nur teilweise öffentliche Leistungen erbringen und intern quer-subsventionieren (s. Portmann/Schaltegger 2022). Dies gilt auch in Liechtenstein, besonders im Bereich des «Service Public», s. Teil 5.7.

103 Ein Beispiel wäre die staatliche Hochschulaufsicht. In der Wahrnehmung ihrer Oberaufsicht wählt die Landesregierung nicht nur die Mitglieder des Universitätsrats als oberstes strategisches Gremium der Universität Liechtenstein, sondern legt auch deren Gehälter fest und genehmigt die Statuten sowie das Budget der Uni. Ein Gutachten der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung stellte fest, dass die Regierung über «eine nach internationalen Massstäben unübliche und ausserordentlich grosse Möglichkeit der Einflussnahme» verfügt, weil sie nicht nur die Zusammensetzung des Universitätsrates, sondern auch die Kriterien für dessen Besetzung bestimmt ... Akademische Freiheit und Autonomie bedeuten, dass in Fragen universitärer Lehre und Forschung, aber auch in der Universitätsstrategie die Wissenschaft und nicht die Politik das letzte Wort haben sollte», so die Gutachter. (Volksblatt vom 20.8.2022).

handeln, das im Finanzbericht so gut wie keinen Niederschlag findet, wohl aber in den Handlungsoptionen der Bürger und Unternehmer.

Vor allem der **(Rechtsschutz-)Staat** ist ordnungspolitisch zentral, fiskalpolitisch aber wenig sichtbar. Er hat zunächst die Aufgabe, die Freiheit der Bürger zu schützen. Wie gut gelingt dies dem Staat, wie gut gelingt es Liechtenstein im Vergleich zu anderen Ländern? Der **Wert der Freiheit** und deren Ausmass lässt sich naturgemäss kaum messen. Dennoch gibt es einige Versuche, wirtschaftliche und politische Freiheit quantitativ zu erfassen und zu vergleichen. Leider ist Liechtenstein in wichtigen Indizes wie etwa dem «Index of Economic Freedom» (<https://www.heritage.org/index/>) nur zeitweise und teilweise und im «Economic Freedom of the World» (<https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom-of-the-world-2022-annual-report>) bisher gar nicht vertreten. Über andere Indizes wird in Teil 5.8 berichtet. An dieser Stelle interessant ist der **Avenir Swiss Freiheitsindex**, der neben den Schweizer Kantonen 2020 erstmals auch Liechtenstein enthalten hat. Das Fürstentum hat auf Anhieb den ersten Rang belegt; im aktuellen Index 2021 liegt das Land hinter Appenzell-Ausserrhoden auf dem zweiten Platz (von 27).

Die Autoren dieser Studie (Rutz/Bonato 2021) erfassen das Ausmass ökonomischer und ziviler Freiheit der Bürger anhand von **30 Teilindikatoren**, wobei ein klassisch-liberaler («negativer») Freiheitsbegriff zugrunde liegt, d. h. die Abwesenheit von staatlichem Zwang, der über die Gewährleistung gleicher Freiheit hinaus geht. Alle Werte sowie die methodischen Details der Indikatoren können auf <https://www.avenir-suisse.ch/freiheitsindex/> erkundet werden. Hier seien in Tabelle 7 nur die aktuellen Daten für Liechtenstein wiedergegeben. Der jeweilige Durchschnitt aller Kantone (und Liechtensteins) wurde auf 50 normiert. Das heisst, dass Werte über 50 überdurchschnittlich sind.

Tabelle 7: Liechtenstein im Freiheitsindex von Avenir Suisse (2021)

Indikator	Beschreibung (Auswahl) <sup>104</sup>	Wert
<b>Steuern und Umverteilung</b>		
1. Steueraus schöpfungsquote	«Wie stark das vorhandene Steuersubstrat in einem Kanton belastet wird. In Kantonen mit tiefer Steueraus schöpfungsquote wird in geringerem Mass Geld von den Privaten an den Staat transferiert.»	78
2. Steuerbelastung einer Durchschnittsfamilie	«Tatsächlicher Steuerbetrag auf ihrem Einkommen in der Kantonshauptstadt (in Prozent des Einkommens) ... Je geringer dieser ausfällt, desto grösser ist die wirtschaftliche Verfügungsfreiheit der Familien.»	80
3. Besteuerung des Zweitverdieners	«Wie stark das Steuersystem über die Progression den Arbeitsentscheid mitbestimmt, zeigt sich am Grenzsteuersatz des Zweitverdieners.»	64
4. Steuerabzugsfähigkeit der externen Betreuung	«Je höher ... der maximale Steuerabzug für die externe Betreuung ausfällt, desto neutraler gestaltet der Staat die Entscheidungsgrundlage der Eltern, ob und wieviel sie arbeiten mochten.»	25
<b>Präsenz des Staates in der Volkswirtschaft</b>		
5. Staatsquote	«Bei einer hohen Staatsquote wird individuelles ökonomisches Handeln erschwert, da Entscheidungen von den Privaten auf den Staat übertragen werden.»	59
6. Beschäftigte im öffentlichen Sektor	«Ein (relativ gesehen) hoher Anteil öffentlicher Beschäftigter führt tendenziell zu einer stärkeren Verdrängung von privatwirtschaftlichem Handeln.»	76
7. Dezentralisierung	«Kantone mit hohem Dezentralisierungsgrad (d. h. einem hohen Anteil an Gemeindeausgaben) schneiden ... besser ab, weil sie subsidiär handeln und der Bevölkerung damit mehr Freiheiten einräumen.»	35

104 Zitate aus Rutz/Bonato (2021).

Indikator	Beschreibung (Auswahl) <sup>104</sup>	Wert
<b>Staatsfinanzen</b>		
8. Gesundheit der Finanzen	«Eine möglichst ausgeglichene und damit positiv bewertete Haushaltsführung erhöht ... die wirtschaftliche Freiheit eines Gemeinwesens und seiner Bürger.» <sup>105</sup>	53
9. Schuldenbremse	«... ist ein Hebel zu langfristig ausgeglichenen öffentlichen Haushalten. Dieser Automatismus greift bei drohendem Defizit und schreibt einen Ausgleich vor.»	59
10. Bonität	«Kreditrating kann als ein Indikator der wirtschaftlichen Freiheit betrachtet werden. Eine hohe Schuldnerbonität spiegelt sehr direkt die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit und damit Gestaltungsfreiheit eines Kantons.»	67
<b>Gewerbefreiheit</b>		
11. Ladenöffnungszeiten	«Liberaler Ladenöffnungszeiten erhöhen die Freiheit des Gewerbes, seine Produkte zeitlich flexibel und den Kundenbedürfnissen angepasst zu vertreiben.»	54
12. Alkoholverkaufsgesetz	«Aus einer liberalen Perspektive haben mündige Bürgerinnen und Bürger ihren Alkoholkonsum selbst zu verantworten.»	53
13. Gastgewerbegebühren	«Gewerbegebühren, die sich nicht mit behördlichem Aufwand begründen lassen, stellen versteckte Steuern dar und verteuern unnötig die Verkaufsprodukte.»	52
14. Regulierungsfolgenabschätzung	«Bei jedem neuen Erlass muss dessen Verträglichkeit mit möglichst günstigen Rahmenbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) überprüft werden.»	41
<b>Staatliche Marktinterventionen</b>		
15. Öffentliche Monopole	«Letztlich beschränken rechtliche Monopole das Experimentier- und Innovationspotenzial, das freie Märkte charakterisiert.»	33
16. Regionale Arbeitsmarktregulierung	«Eine höhere Anzahl an allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen und Normalarbeitsverträgen schränkt ... die Wirtschaftsfreiheit der Individuen und Unternehmen gleichermaßen ein.»	24

105 «Ertragsüberschüsse werden, ähnlich wie Aufwandüberschüsse, als Abweichung vom Idealzustand bewertet, in dem die Steuerbelastung das notwendige Niveau nicht unnötig übersteigt.» (ebd.).

Indikator	Beschreibung (Auswahl) <sup>104</sup>	Wert
<b>Bildungswesen</b>		
17. Freie Schulwahl	«Möglichkeit, aus den verschiedenen im Kanton (oder auch ausserhalb des Kantons) angebotenen öffentlichen Schulen die für das Kind geeignetste zu wählen; ... Nicht-Diskriminierung von Privatschulen.»	63
18. Homeschooling	«Strenge der gesetzlichen Auflagen, an die der Privatunterricht gebunden ist. Je einschränkender diese Auflagen, desto tiefer fällt die Bewertung aus.»	29
<b>Gesundheit und Prävention</b>		
19. Nichtrauchererschutz	«Gesetze, die ... weit über ... den notwendigen Schutz der Freiheit von Nichtrauchern hinausgehen.»	65
<b>Recht und Ordnung im öffentlichen Raum</b>		
20. Videoüberwachung	«Eine lange Aufbewahrungsdauer von sensiblen Daten erhöht das Missbrauchspotenzial und stellt einen bedeutenden Eingriff in die persönliche Freiheit von Individuen dar.»	11
21. Alkoholkonsumverbot	«... auf öffentlichem Grund bedeutet eine erhebliche Einschränkung der persönlichen Freiheit.»	57
22. Öffentliche Sicherheit	«hohe Qualität der öffentlichen Sicherheit bei gleichzeitig schlankem Sicherheitsapparat – in Form tiefer Sicherheitsausgaben pro Kopf.»	87
23. Hunderassenverbot	«Es liegt in der Verantwortung des Hundehalters, die Gefährdung Dritter zu verhindern. Der obligatorische Besuch von entsprechenden Hundekursen – auch zum Wohle des Tiers – ist deshalb aus einer liberalen Perspektive rechtfertigbar. Ein Hunderassenverbot aber stellt einen zu grossen Eingriff in die Freiheit von Mensch und Tier dar.»	43
<b>Bauwesen</b>		
24. Dauer bis zur Baubewilligung	«Lange behördliche Bewilligungsprozesse verzögern private Bauprojekte und schränken damit die Handlungsfreiheit von Privaten und Unternehmen ein.»	89

Indikator	Beschreibung (Auswahl) <sup>104</sup>	Wert
<b>Weltanschauliche Neutralität</b>		
25. Kirchensteuer für Unternehmen	«Kirchensteuern dienen der Finanzierung von kirchlichen Dienstleistungen und sollten daher aus einer liberalen Sicht nur von denjenigen Personen bezahlt werden müssen, die Mitglieder von Kirchen sind.»	74
26. Tanzverbot	«Denn eines ist gewiss: Es liegt in der Eigenverantwortung des mündigen Burgers, wann er tanzt und wann er es bleiben lässt.»	63
<b>Demokratische Verfassungsprinzipien</b>		
27. Laienrichter	«Jede aufgeklärte Bürgerin und jeder aufgeklärte Bürger soll ein passives Wahlrecht besitzen und in ein Richteramt gewählt werden können.»	62
28. Öffentlichkeitsgesetz	«Der ungehinderte Zugang zu amtlichen Informationen ist ... ein wertvolles Gut in einer freien Gesellschaft.»	61
29. Politische Rechte für Ausländer	«Sie müssen Steuern bezahlen, über deren Verwendung sie nicht mitbestimmen können. Dies steht in Widerspruch zum Prinzip «No taxation without representation».»	43
30. Wohnsitzfristen bei Einbürgerungen	«Kantone erlassen zusätzliche Fristen für die Wohnsitzdauer im Kanton und in den Gemeinden. Diese stellen – unter Berücksichtigung der in der heutigen Gesellschaft geforderten Mobilität – einen deutlichen Eingriff in die Bewegungs- und Wirtschaftsfreiheit einbürgerungswilliger Ausländer dar.»	26

Dass Liechtenstein einst der beste und aktuell zweitbeste «Kanton» im oben präsentierten Freiheitsindex ist, mag vielleicht manche überraschen. Es ist sicher auch begrüssenswert, dass Avenir Swiss das Fürstentum in seine Untersuchung mit aufgenommen hat, da sich Liechtenstein auch gerne und am besten mit seinem westlichen Nachbarn vergleicht. Gleichwohl ist der Vergleich eines souveränen Staates mit Gliedstaaten einer Konföderation methodisch anspruchsvoll und voraussetzungsvoll. Den Grundstock bundesgesetzlicher Regulierungen, auf das die Kantone nur mehr oder weniger «draufsatteln», bringt Liechtenstein als Ganzes schon mit. Ich will es hier den Leserinnen und Lesern überlassen, den **Aussagewert dieser «Freiheitswerte»** und die

jeweiligen Bewertungen selbst einzuschätzen. Bei allen möglichen Einwänden zu einzelnen der 30 Einzelaspekte bringt diese Erhebung jedenfalls hervor, dass sich das Fürstentum selbst bei einem Vergleich zu seinem westlichen Nachbarn, der in Hinsicht auf Wirtschaftsfreiheit und bürgerliche Freiheitsrechte als besonders liberales Land gilt, nicht zu verstecken braucht.

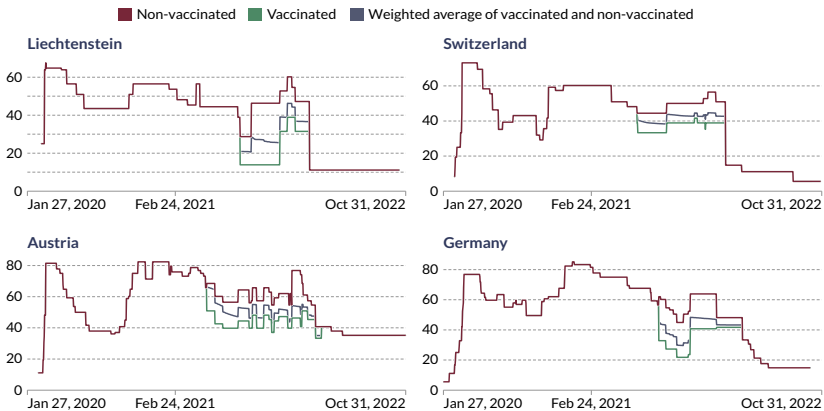
Im folgenden Teil 5.6 werden noch weitere Bereiche des staatlichen Handelns jenseits des Staatsbudgets näher beschrieben. An dieser Stelle soll nur noch ein Beispiel aussergewöhnlicher Staatstätigkeit in Krisenzeiten kurz skizziert und mit den Nachbarländern verglichen werden: die liechtensteinische **Corona-Politik**. Gerade bei gesundheitsbedrohenden Ausnahmeständen wie der Corona Pandemie ist staatliches Handeln gefragt. Dieses geht weit über das Fiskalische hinaus und äussert sich zunächst in **Geboten und Verboten**, die unmittelbar individuelle Freiheitsrechte betreffen. Die Seite Our World in Data hat in einem **COVID-19 Stringency Index** für fast alle Länder der Welt anhand vieler Indikatoren wie Schulschliessungen, Arbeitsplatzschliessungen, Reisebeschränkungen und anderen Auflagen die «Strenge» staatlicher Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie erfasst und auf einen Index von 0 bis 100 aggregiert. Abbildung 8 zeigt die Ergebnisse für Liechtenstein, die Schweiz, Österreich und Deutschland. Ungeachtet einer Beschreibung der vielen Details ist recht gut erkennbar, dass

- Liechtenstein sehr deutlich der Corona-Politik der Schweiz folgt;
- Liechtenstein und die Schweiz jeweils deutlich weniger strenge Massnahmen zur Bekämpfung des Virus unternahmen als die «grossen» Nachbarn Deutschland und Österreich und dabei
- Auch weniger hektisch zwischen Verschärfungen und Erleichterungen wechselten.

Abbildung 8: Strenge und Wandel der staatlichen Corona-Massnahmen

### COVID-19: Stringency Index

The stringency index is a composite measure based on nine response indicators including school closures, workplace closures, and travel bans, rescaled to a value from 0 to 100 (100 = strictest).



Source: Hale, T., Angrist, N., Goldszmidt, R, et al. A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). *Nat Hum Behav* 5, 529–538 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>  
CC BY

Quelle: <https://ourworldindata.org/covid-stringency-index>

An dieser Stelle soll und kann die Pandemiepolitik in Liechtenstein nicht im Detail beschrieben oder gar bewertet werden. Interessant und wertneutral darstellbar ist aber vielleicht der Verweis auf zwei staatsrechtliche Instanzen, die gerade hier auch als Kontrollorgane gewirkt haben: der Staatsgerichtshof und die direkte Demokratie.

Am 15. Dezember 2021 hat die Landesregierung entschieden (LGBI. 2021/405), die bisherige 3G-Regel (Geimpft, Genesen, Getestet) hin zu einer Zertifikatspflicht (Geimpft oder Genesen) mit Maskenpflicht ändern, um die weitere Übertragung des Virus einzudämmen. 444 Personen beantragten beim **Staatsgerichtshof** die Überprüfung der Verordnung auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit<sup>106</sup>. Die Antragsteller rügten in ihrem Normenkontrollantrag «dass die Verordnung gegen mehrere Grundrechte verstosse, nunmehr aber eingeschränkt auf den Gleichheitssatz, die Handels- und Gewerbefreiheit, die Eigentums-

<sup>106</sup> Nach Art. 20 Abs. 1 Bst. c StGHG entscheidet der Staatsgerichtshof auf Antrag von mindestens 100 Stimmberechtigten über die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit sowie über die Staatsvertragsmässigkeit von Verordnungen oder einzelnen Bestimmungen von Verordnungen, wenn dieser Antrag innert einem Monat seit der Kundmachung der Verordnung im Landesgesetzblatt gestellt wird.



garantie, die Versammlungsfreiheit, die persönliche Freiheit und das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Ein Eingriff in die meisten Grundrechte ist nur zulässig, wenn die Eingriffskriterien der gesetzlichen Grundlage, der Verhältnismässigkeit und des öffentlichen Interesses eingehalten werden.» (StGH 2022/003: Rz. 2). Der Staatsgerichtshof erkannte die 2G-Verordnung (die zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung schon nicht mehr galt) als verfassungswidrig. Die Bewegungsfreiheit nicht geimpfter Personen sei durch den Wegfall der Tests unter der 3G-Regel deutlich eingeschränkt. Hierfür fehle in den Pandemiegesetzen des Landes aber eine hinreichend spezifische Grundlage (ebd.: Rz. 4).

Am 18. September 2022 wiederum fand eine **Volksabstimmung** zum im Juni verabschiedeten «Gesetz über die Abänderung des Gesundheitsgesetzes» statt, in der es darum ging, ob Liechtenstein in einer Situation, in der sich die Schweiz zur erneuten Einführung einer 2G-Regelung gezwungen sieht, diese Möglichkeit ebenfalls haben soll. 52.7 Prozent der Abstimmenden lehnten dies ab (<https://www.abstimmungen.li/resultat/26>). An diesem Beispiel kann recht gut nachverfolgt werden, welche **Kontrollinstanzen** im Land die Staatstätigkeit wirksam auch im Bereich des nicht-fiskalischen Handelns und im konkreten Einzelfall beeinflussen können: der Staatsgerichtshof und das Volk selbst. Zu den landesspezifischen Besonderheiten der Rahmenbedingungen für staatliches Handeln im Fürstentum werden in Teil 6 noch einige erweiternde und zusammenfassende Ausführungen folgen. Zuvor soll noch auf einige zentrale Politikfelder im Land etwas näher eingegangen werden.

## 5.6 Zentrale Politikfelder

Anhand der historischen Entwicklung (Teil 5.1), des Einflusses der Schweiz (Teil 5.2), der Bestimmungen der Landesverfassung (Teil 5.3), des Staatshaushalts (Teil 5.4) und einiger freiheitsrelevanten nicht-fiskalischen Aktivitäten (Teil 5.5) wurden bereits viele Aspekte zentralen Staatshandelns im Land beschrieben. An dieser Stelle sollen einige (nochmals oder erstmals) kompakt dargestellt werden – auch solche (wie Umwelt- und Klimapolitik, Finanzmarktstrategien), die in der Landesverfassung noch gar nicht als «Staatsaufgaben» genannt oder im Staatshaushalt in ihrem qualitativen Umfang erkennbar sind.

### 5.6.1 Sozialpolitik

Wie schon beschrieben, wurde der deutliche **Ausbau des staatlichen Sozialwesens** «durch den Strukturwandel der Wirtschaft vorangetrieben und durch die immer üppiger fließenden Einnahmen des Staates finanziert. Nach und nach entstand ein Versicherungssystem, das nicht nur einzelne Betriebe und Branchen erfasste oder auf freiwilliger Basis beruhte, sondern das die ganze Bevölkerung einschloss und dessen Finanzierung über Zwangsabgaben geschah» (Merki 2007: 205). Das Armengesetz von 1869 versprach lediglich Unterstützung für die, die «körperlich und geistig» nicht in der Lage waren, sich selber zu helfen (Vogt 2020: 118); und: die «Pflicht, für Arme zu sorgen, lag traditionellerweise zunächst bei der Familie und, wenn diese überfordert war, bei der Heimatgemeinde (nicht bei der Wohnortsgemeinde)» (ebd.).

Auch und gerade im Sozialwesen folgte man im Land der Politik der Schweiz, auch um Friktionen im gemeinsamen Wirtschaftsraum zu vermeiden (ebd.: 103). So wurde die Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV auch erst 1954 nach knapper Zustimmung per Volksabstimmung eingeführt (nachdem die Schweiz dies 1948 tat). Sie basiert zunächst auf einem Umlageverfahren. Neben den Lohnprozenten wird sie aber auch stark finanziert durch staatliche Zuschüsse und Kapitalerträge aus dem AHV-Fonds (s. Teil 5.4). Im Jahr 2020 erhielten insgesamt 878 Personen **Ergänzungsleistungen der AHV**, die dazu dienen ein «ausreichendes Mindesteinkommen zu gewährleisten» (Regierung 2022e: 159).<sup>107</sup>

Sozialhilfeempfänger müssen ihre wirtschaftliche Situation offenlegen und sich um einen eigenen Erwerb bemühen (Vogt 2020: 103). Die Sozialhilfequote (Anteil an der Bevölkerung) liegt seit Jahren zwischen zwei und drei Prozent der Bevölkerung und entspricht damit in etwa der der Schweiz (ebd.). Staatsbürger und im Lande lebende Ausländer haben die gleichen Ansprüche auf Unterstützung (ebd.: 106). 2020 leistete der Staat Sozialhilfe an insgesamt 570 Haushalte (Regierung 2022e: 151).

In der «Postulatsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die **Überprüfung der Subventionen und Transferleistungen an Private**» (Regierung Liechtenstein 2015b) stellte die Landesregierung auf über 100 Seiten dar, welche

---

107 Die Gesamtkosten von CHF 12.58 Mio. (2020) werden je zur Hälfte von Land und Gemeinden erbracht (ebd.).

Leistungen von Sozialversicherungen, Sozialhilfe, oder anderen Sozialtransfers mit staatlichen Geldern an Private<sup>108</sup> ausgerichtet werden. Insgesamt werden 27 Transferleistungen untersucht. Das (selbst-) kritische Fazit lautet (ebd.: 8):

«Die Transferleistungen in Liechtenstein zeigen das typische Bild eines über die Jahre teilweise **recht unkoordiniert gewachsenen** Zustands. Leistungen, welche eine Unterstützung der wirtschaftlich Schwächeren bezwecken stehen Leistungen gegenüber, welche gewisse Verhaltensweisen fördern sollen. Die Bemessungsgrundlagen derjenigen Leistungen, welche von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Empfänger abhängen, sind uneinheitlich. Für Empfänger mehrerer Leistungen muss die Anspruchsberechtigung separat von mehreren staatlichen Stellen und ... nach verschiedenen Kriterien geprüft werden. Die Regierung kommt zum Schluss, dass eine umfassende **Reform des Systems von Transferleistungen** nötig ist, ist sich allerdings der Tatsache bewusst, dass dies eine sehr umfangreiche Aufgabe ist».

Dabei ist man sich der vielfachen **Zielkonflikte** in der Sozialpolitik bewusst. Die Regierung (ebd.: 105) thematisiert das etwa anhand der Anreizwirkung einkommens- und vermögensabhängiger Sozialtransfers. Macht man etwa Sozialtransfers, die vor allem Personen im Nacherwerbssalter zugutekommen, von geringem Einkommen und Vermögen abhängig, «werden für die betrachteten Haushalte nicht nur «gerechterweise» die Unterschiede in Einkommen und Vermögen berücksichtigt, sondern es wird auch «ungerechterweise» ein häuslicher Umgang mit den Mitteln bestraft und ein verschwenderischer Lebensstil belohnt. Es werden also die Konsequenzen des unterschiedlichen finanziellen Verhaltens während der Phase der Erwerbstätigkeit egalisiert. In letzter Konsequenz wäre es unter diesen Umständen ökonomisch vernünftig, nicht für das Alter vorzusorgen, da der Staat bei Mittellosigkeit ja alle Leistungen übernimmt. Damit würde das **Prinzip der Eigenverantwortung** ad absurdum geführt».

Als weiteres Beispiel dafür, «wie gut gemeinte Gerechtigkeit zu unerwünschten Verhaltensänderungen bei jüngeren Haushalten führen kann» führt die Landesregierung an: «Werden zu viele (und auch noch unkoordiniert ausgerichtete) Leistungen abhängig gemacht vom Einkommen und Vermögen, so wirkt der Wegfall der Leistungen bei steigendem Einkommen durch Erfahrung, beruflichem Aufstieg und

---

108 Nicht berücksichtigt wurden soziale Förderungen von Institutionen und Gewerben (ebd.: 13).

Weiterbildung oder durch Ansparen von Vermögen bei jüngeren Berufsleuten wie eine Steuerprogression. Es wird von einem «**impliziten Grenzsteuersatz**» gesprochen, welcher angibt, wie viel von einem zusätzlich verdienten Franken dem Haushalt netto nicht zur Verfügung steht. Eine Lohnerhöhung von beispielsweise CHF 500 pro Monat löst kurz Freude aus, im Jahr danach wird aber festgestellt, dass dadurch staatliche Leistungen um beispielsweise CHF 400 pro Monat geringer ausfallen, so dass sich die Mehranstrengung, welche zur Lohnerhöhung geführt hat, letztlich kaum lohnte.»

Tatsächlich finden somit nicht nur bei der direkten Sozialhilfe, sondern auch in den Systemen der Sozial-«versicherung» nicht unerhebliche Umverteilungsmassnahmen statt. Schon wenn «der Staat» durch vielerlei Zuschüsse an die AHV diese für die Beitragszahler günstiger macht, tut dies letztlich der Steuerzahler und damit in einem System progressiver Steuersätze eher der wohlhabende. Ähnliches gilt im Gesundheitswesen.

### 5.6.2 Gesundheitswesen

Vor 1921 war das Gesundheitswesen in Liechtenstein noch kaum staatliche Angelegenheit, wohl aber im Rahmen des Möglichen ein **subsidiäres Anliegen**. 1912 wurde im Land mit kirchlicher Hilfe ein privater Kranken- und Unterstützungsverein gegründet, der für Pflegeleistungen sorgte (Schiess Rütimann 2017a: Rz. 7, 12); und schon 1870 wurde die erste Fabrikkrankenkasse gegründet (Hoch 2011a). Krankenversicherung war jedermann seit 1886 offen; nur relativ wenige konnten oder wollten sich die Prämien indes leisten, sodass nach Ende des Zweiten Weltkriegs nur knapp die Hälfte der Einwohner versichert war (Schiess Rütimann 2017: Rz. 11).

Eine **obligatorische Krankenversicherung** wurde 1915 auf alle Fabrikarbeiter und 1962 auf alle Arbeitnehmer ausgeweitet (Hoch 2011b). Heute ist nahezu die gesamte Landesbevölkerung obligatorisch oder freiwillig krankenversichert<sup>109</sup>. Die Finanzierung der Krankenversicherung erfolgt durch Versicherungsprämien (bei der obligatorischen Versicherung je zu 50 Prozent von Arbeitnehmern und -gebern getragen) sowie staatliche Subventionen. Versicherte zahlen eine von Ge-

---

109 Vgl. <https://www.llv.li/inhalt/1181/amtstellen/versicherte-personen>

sundheitszustand und Krankheitsrisiko unabhängige und zunächst einheitliche Kopfprämie. Einkommensschwache Versicherte erhalten indes eine **Prämienverbilligung**. 2021 wurden vom Land hierfür insgesamt CHF 11.0 Mio. ausgegeben. Seit 2018 wird neben der Prämie auch die Kostenbeteiligung gefördert. Die Zahl der Anspruchsberechtigten war 2021 um 18.2 Prozent auf 4897 Personen angestiegen. Pro anspruchsberechtigter Person wurden im Durchschnitt CHF 2062 ausgegeben<sup>110</sup>. Im Land boten 2020 drei Krankenkassen mit einem Marktanteil von 68 Prozent (Concordia), 23 Prozent (Liechtensteinische Gesundheitskasse FKB) und 8 Prozent (SWICA) Versicherungen an (Stiftung Zukunft.li 2020: 57).

Die Prämienbelastung verschiedenster Haushaltskategorien ist in Liechtenstein deutlich geringer als in den beiden Schweizer Nachbarantonen. Das liegt zum einen am Arbeitgeberanteil, den es in Graubünden und St. Gallen nicht gibt. Es liegt aber mehr noch am **Staatsbeitrag**. Der staatliche Beitrag an die Krankenkassen, die staatlich vorgenommene Prämienverbilligung einkommensschwacher Versicherter, die Übernahme von über der Hälfte der stationären Behandlungskosten in Spitälern der regionalen Grundversorgung sowie die Beiträge an das Landesspital führen zu recht hohen staatlichen Gesundheitskosten (ebd.: 60).

Eine obligatorische Pflegeversicherung bestand in Liechtenstein lange Zeit nicht. Schon in den 1950er- Jahren kam es in den Gemeinden zur Gründung von Vereinen der Familienhilfe (Schiess Rütimann 2017a: Rz. 12). Die von den Gemeinden mitfinanzierte **private Stiftung Familienhilfe e.V.** beschäftigt heute 227 Mitarbeitende und ist damit der «grösste, professionelle Anbieter von ambulanter Pflege und Betreuung im Fürstentum Liechtenstein»<sup>111</sup>. Derzeit (2022) wird indes diskutiert, die Organisation in eine öffentlich-rechtliche Stiftung zu überführen<sup>112</sup>. Weitere privatrechtliche Organisationen, die das staatliche Gesundheitswesen (bzw. auch Bildungswesen) unterstützen (und teils staatlich unterstützt werden) sind etwa der Verein für betreutes Wohnen, das Heilpädagogische Zentrum, der Liechtensteiner Seniorenbund oder die Hospizbewegung Liechtenstein (ebd.: Rz. 33).

---

110 Quelle: <https://www.statistikportal.li/de/themen/soziales/sozialleistungen>

111 Vgl. <https://www.familienhilfe.li/organisation/dienstleistungen>

112 Vgl. Volksblatt vom 5.5.2022: «Familienhilfe wird eine öffentlich-rechtliche Stiftung».

Das Liechtensteinische Landesspital sowie die von der Liechtensteinischen Alters- und Krankenhilfe LAK betriebenen Alters- und Pflegeheime sind heute **öffentlich-rechtliche Stiftungen** des Landes. Wie im Bereich der Bildung findet auch im Gesundheitswesen Einiges an **«outsourcing»** statt. Schliesslich kann und muss im Land selbst keine (spezial-) medizinische Rundumversorgung bereitgestellt werden. Schon 1939 regelte eine Vereinbarung mit der Schweiz (LGBl 1939 Nr. 8), dass sich Versicherte bei jeweils im anderen Land tätigen «Grenzärzten» behandeln lassen können, wobei die im Behandlungsland geltenden Tarife vergütet werden (Stiftung Zukunft.li 2020: 71). Heute verfügt das Landesspital über eine Reihe sinnvoller vertikaler Kooperationen und Partnerschaften. Ebenso bestehen für spezialmedizinische Behandlungen seitens der Obligatorischen Krankenpflege Versicherung OKP-Verträge mit ausländischen, vor allem Schweizer Dienstleistern. Der Staat bezuschusst die OKP derzeit mit jährlich CHF 33 Mio.; so übernimmt er 90 Prozent der im Landesdurchschnitt errechneten Kosten der Versicherung von Kindern (s. Volksblatt vom 2.6.2022). 10.2 Prozent aller Versicherten der OKP bezogen 2020 eine staatliche Prämienverbilligung, welche für einkommensschwache Versicherte vorgesehen ist (Regierung 2022e: 96).

Die Verflechtung Liechtensteins mit dem **Schweizer Gesundheitssystem** ist somit sehr hoch. Das Land übernimmt nicht zuletzt die Schweizer Tarifsysteme und Medikamentenpreise weitgehend. So gilt mit wenigen Ausnahmen das schweizerische Heilmittelgesetz auch in Liechtenstein. Die Zulassungen von Medikamenten von Swissmedic für den Schweizer Markt gelten automatisch für Liechtenstein. Liechtensteinische Apotheken sind entweder an das schweizerische Vertriebsnetz angehängt oder Teil einer schweizerischen Apothekenkette (Stiftung Zukunft.li 2020: 81). Das hat nicht nur Vorteile. Zwar spart sich das Land den Aufwand eigener Agenturen zur Medikamentenzulassung und Tarifierung. Gleichzeitig verzichtet es aber auf günstigere Wettbewerber aus dem EWR-Raum. Die Stiftung Zukunft.li (ebd.: 82) schätzt, dass Generika aus der Schweiz etwa doppelt so viel kosten wie die aus dem EWR Bezogenen. Gleichzeitig sei aber auch fraglich, «ob ein Importeur den liechtensteinischen Markt als ausreichend gross einschätzt, um die verbundenen Kosten (Suche nach EWR-Bezugsquellen, Umetikettierungen, usw.) und Risiken (z.B. Währungsrisiko) einzugehen». (ebd.).

### 5.6.3 Bildungswesen

Wie oben erwähnt, war Bildung und Erziehung vor allem von Kindern schon lange vor der Verfassung von 1921 ein Staatsziel im Fürstentum. Im Jahr 1805 wurde die allgemeine Schulpflicht (unter Bezahlung eines Schulgelds) für Kinder vom sechsten bis vollendeten 13. Altersjahr per Hofkanzleiverordnung eingeführt (Schiess Rütimann 2019d: Rz. 1). Die ersten Kindergärten wurden in den 1880er Jahren gegründet und von Ordensfrauen betreut (ebd.: Rz. 19). Auch in der Schule war der **Einfluss des Klerus** (der Ortspfarrer in den Elementarschulen der Gemeinden und katholischer Geistlicher in der Schulaufsicht) gross (ebd.: Rz. 20). Das erste Gymnasium (für Knaben) wurde 1937 von Maristen-Schulbrüdern in Vaduz gegründet; 1968 wurden auch Mädchen zugelassen; 1970 entfiel für Schüler aus dem Land das Schulgeld; 1981 übernahm das Land Trägerschaft und Leitung des Liechtensteinischen Gymnasiums (ebd.: 30f.).

Insgesamt lässt sich im historischen Verlauf ein starker Ausbau des Bildungswesens im Land selbst und über das Land hinaus feststellen, einhergehend mit einer stark rückläufigen Einflussnahme der (katholischen) Kirche und einer politischen **Zentralisierung der Schulpolitik** auf Landesebene<sup>113</sup>. Die letzte Totalrevision des Schulgesetzes von 1971 hat den weitgehend eigenständigen Schulrat abgeschafft und die Schulverwaltung zur Landessache gemacht. Heute ist das **Schulamt** als Teil der Landesverwaltung «für die Planung, Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Schulbetriebs aller öffentlichen Schulen in Liechtenstein verantwortlich. Das sind ca. 280 Klassen mit 4700 Schülerinnen und Schülern. Es trägt die Personalverantwortung für rund 640 Lehrpersonen, alle Schulleitungen und für weiteres Personal an den Schulen (z. B. Schulsekretariate). Das Schulamt stellt die Anschlüsse an weiterführende Schulen, Berufsschulen, Hochschulen und Universitäten im In- und Ausland sicher.»<sup>114</sup>

Die Regierung stellt in ihrer «Bildungsstrategie 2015+» (Regierung Liechtenstein 2021a: 9) fest: «dass der Kleinstaat Liechtenstein kein vollständig ausgebautes Bildungssystem führen kann». Das **Ausland**

---

113 Die Gemeinden sind noch für Errichtung und Unterhalt der Kindergärten und Primärschulen zuständig (Schiess Rütimann 2019d: Rz. 52). Sie tragen etwa ein Fünftel der Bildungskosten (ebd.: Rz. 58).

114 Website <https://www.llv.li/inhalt/11631/amtstellen/schulamt>

(vor allem: die Schweiz) bietet vor allem dort notwendige Anschlüsse, wo es im Land kein (oder kaum ein) eigenes Angebot gibt: bei Berufsschulen, Fachhochschulen, Institutionen zur Lehrerausbildung oder Volluniversitäten (Schuess Rütimann 2019d: Rz. 63)<sup>115</sup>. Vor allem Abkommen mit der Schweiz, aber auch mit Österreich gewährleisteten Liechtensteinern die **Anerkennung der Reifezeugnisse** und Nichtdiskriminierung bei den Studiengebühren. Da in der Schweiz die Kompetenz für Universitäten bei den Kantonen liegt, bedarf es schon innerhalb des Nachbarlandes einer Koordination von Zugang und Finanzierung. «Seit längerem behandelt nun aber die Interkantonale Universitätsvereinbarung Liechtenstein wie die Schweizer Kantone» (ebd.: Rz. 84). Dies ist ein Musterbeispiel des «**outsourcing**» unter gegenseitig fairen Bedingungen. Liechtensteinische Studierende haben den gleichen Zugang zu schweizerischen (Top-)Universitäten; gleichzeitig ist das Land kein «Trittbrettfahrer», sondern leistet (wie andere Kantone) über den schweizerischen Nationalfonds seinen Beitrag (s. Merki 2007: 199).

Ein weiteres Beispiel für eine gelungene Erfüllung von Staatsaufgaben durch Kooperation mit dem Ausland ist die **Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs**. Sie wurde 1968 als Gemeinschaftswerk der Kantone St. Gallen, Graubünden und des Landes Liechtenstein gegründet und 1970 unter dem Namen «Neu-Technikum Buchs NTB» eröffnet. Seit 1999 war die NTB eine der vier Teilschulen der Fachhochschule Ostschweiz FHO. An den drei Studienstandorten der NTB in Buchs, Chur und St. Gallen studierten über 400 Studierende Systemtechnik<sup>116</sup>. Auch ist Liechtenstein Mitträger der Ostschweizer Fachhochschule OST und der Hochschule für Heilpädagogik in Zürich (Regierung 2021a: 13).

Schul- und Bildungspolitik gehört zu den Politikbereichen, die (zumindest etwa in Deutschland) stets arg kontrovers und überwiegend

---

115 Die Universität Liechtenstein wurde 2005 gegründet. Sie geht auf die 1992 als Fachhochschule anerkannte Liechtensteinische Ingenieurschule zurück und bietet heute als öffentlich-rechtliche Stiftung Bachelor, Master und Doktoratsstudiengänge in den Bereichen Architektur und (Betriebs-) Wirtschaftslehre an; s. <https://www.uni.li/de>. Daneben besteht seit dem Jahr 2000 auch eine «Private Universität im Fürstentum Liechtenstein» (<https://www.ufl.li/>), die ein berufsbegleitendes Doktoratsstudium in Rechtswissenschaften und Medizin sowie Zertifikatslehrgänge und Fortbildungsseminare anbietet.

116 Vgl. <https://www.ost.ch/de/die-ost/campus/campus-buchs/historie>



verbittert und kritisch diskutiert werden. Im Fürstentum mag dies ähnlich sein; es gibt aber wohl weniger Gründe dafür. Bei den sieben **PISA-Studien**, an denen Liechtenstein teilgenommen hat (seit 2014 verzichtet das Land auf eine Teilnahme<sup>117</sup>), erreichte Liechtenstein (seit 2002) durchweg überdurchschnittliche Ergebnisse<sup>118</sup>. 2012 kam man sogar dem einstmaligen Spitzenreiter Finnland nahe und positionierte sich wie schon in den fünf Untersuchungen zuvor etwas vor den Nachbarstaaten<sup>119</sup>. Wieder liegt für Liechtenstein der «benchmark» im Westen: in der Schweiz. Schliesslich orientiert bereits der Lehrplan der Schulen in Liechtenstein sehr stark an denen der deutschschweizer Kantone; dies erleichtert vor allem auch die Begutachtung durch das Zürcher Institut für Bildungsevaluation, das jährlich Standardprüfungen zuhanden des Schulamtes vornimmt – ähnlich wie es dies für Schweizer Kantone tut (s. Regierung 2016).

Auch eine umfangreiche Pilotstudie des Liechtenstein Instituts (Budimir 2012: 5) stellt «eine **hohe Leistungsfähigkeit** des liechtensteinischen Bildungssystems» fest; im internationalen Vergleich der Schulleistungen vor allem im Kernfach Mathematik. Auch zeige sich eine «zunehmende Bildungspartizipation» gemessen an Abschlüssen des Hochschulbereichs; aber auch eine «geschlechtsstereotype Profil- und Berufswahl», die «sich in geringeren Lohnperspektiven in frauendominierten Berufen und Branchen» manifestiere (ebd.: 174).

Die **Erwachsenenbildung** wird seit 1999 in erster Linie durch eine Stiftung des öffentlichen Rechts koordiniert und geplant sowie durch vom Landtag genehmigte Budgetmittel im Sinne des Erwachsenenbildungsgesetzes finanziert (Regierung Liechtenstein 2021a: 15). Der Anteil der gesamten Bildungsausgaben gemessen am BIP liegt in Liechtenstein bei knapp 4 Prozent (ebd.: 26).

---

117 Vgl. Volksblatt vom 13.2.2014: «Liechtenstein verzichtet auf PISA-Test 2015». Die für Bildung zuständige Ministerin begründete diesen Regierungsbeschluss mit der Entlastung von Lehrern und Schülern unter Hinweis, dass Quervergleiche mit Schweizer Kantonen weiter stattfinden sollen.

118 Zu den Details der Erhebungen für Liechtenstein, s. Regierung Liechtenstein (2016).

119 Zu den Spitzenreitern gehören gleichwohl Staaten wie Singapur, Hong Kong oder Japan.

#### 5.6.4 Aussenpolitik

Liechtenstein betreibt heute eine aktive und auch zunehmend selbständige Aussenpolitik (Regierung Liechtenstein 2020b: 5)<sup>120</sup>. Gstöhl (2020: 272ff.) unterscheidet **vier Phasen** aussenpolitischer Staatstätigkeit des Landes:

- «Multilaterale Bündnisse»: darunter versteht sie die «nicht neutrale Bündnispolitik der Fürsten auf regionaler Ebene mit dem Heiligen Römischen Reich deutscher Nation ..., dem Rheinbund (1806–1815) und dem Deutschen Bund (1815–1866)» (ebd.: 273).
- «Emanzipation nach innen und ... Bindungsstrategie nach aussen»: zum einen eine schrittweise Loslösung der Aussenpolitik vom Fürstenhaus durch Einbeziehung von Regierung, Landtag, und Volk mit der Verfassung von 1921; zum anderen die Bindung an die Nachbarn (Zollunion mit Österreich 1852 und danach Zollvertrag mit der Schweiz 1923)
- «Regionale Streuungsstrategie» nach einer teilweisen Emanzipation von den beiden Nachbarstaaten und Teilnahme am KSZE-Prozess (1975), der 1995 zur Schaffung der OSZE in Wien führte; Beitritt zu Europarat (1978) und Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK (1982).
- «Globale Streuungsstrategie» durch Beitritt zu UN (1990), EFTA (1991), EWR und WTO (1995).

Noch heute werden unterschiedliche Strategien gleichzeitig verfolgt. Schliesslich kann ein kleines Land keine vollumfängliche Aussenpolitik und Diplomatie betreiben. «**Bindungsstrategien**» finden sich vor allem **mit der Schweiz** schon aufgrund der etwa 100 Abkommen neben dem Zollvertrag und Währungsvertrag (Regierung Liechtenstein 2019b: 23). Hinzu kommen 40 mit dem anderen Nachbarn Österreich. Diese betreffen etwa auch die gegenseitige Anerkennung von Berufszeugnissen und akademischen Graden, soziale Sicherheit von Pendlern bis hin zur trilateralen Zusammenarbeit im Polizeisektor (ebd.). Diplomatisch sehr hilfreich sind Abkommen mit der Schweiz, die es liechten-

---

120 Dies ist nicht zuletzt auf Initiativen des Fürstenhauses zurückzuführen. Der ehemalige Erbprinz Hans Adam hat schon 1970 gefordert, aus dem «Rucksack» der Schweiz auszusteigen und eine eigenständigere Aussenpolitik zu betreiben (Frommelt 2020: 68f.).

steinischen Staatsangehörigen, die in Not geraten, erlaubt sich für konsularischen Schutz an Schweizer Vertretungen zu wenden (ebd.: 14)<sup>121</sup>.

Regional kooperiert das Fürstentum intensiv mit den Nachbarregionen St. Gallen, Graubünden und Vorarlberg, sowie in unterschiedlichen Formaten mit der Bodensee- und Alpenregion (ebd.: 25). International ist das Land vor allem auf Europäischer und globaler Ebene in den oben genannten Organisationen präsent. 2019 waren im **Amt für Auswärtige Angelegenheiten** und den Vertretungen 40.65 Stellen bzw. 27.2 Diplomatenstellen (in Vollzeitäquivalenten) verbucht (ebd.: 17).

Der Bericht «Schwerpunkte und Ziele der liechtensteinischen Aussenpolitik» (Regierung Liechtenstein 2019b) benennt das Hauptziel in deutlicher Offenheit: «Aussenpolitik ist zuallererst **Interessenspolitik**. Sie dient der Wahrung der Interessen der Staatsangehörigen und Unternehmen sowie des Staates an sich.» (ebd.: 13). Daraus ergeben sich naheliegende Schwerpunkte: Zunächst ein weiterhin gutes und gegenseitig vorteilhaftes Verhältnis mit den Nachbarn. Dann aber auch eine (bessere) Verständigung mit «Schwerpunktstaaten, insbesondere Deutschland, die USA und die Tschechische Republik» (ebd.: 7). «Liechtenstein kann keine Machtpolitik betreiben» (ebd.: 8); aber gerade diesen Ländern gegenüber muss es auch seine wirtschaftlichen Interessen wahren. Und: «Ziel sind möglichst vorteilhafte Bedingungen für Liechtensteins Exportwirtschaft, zumindest aber gleich lange Spiesse wie Liechtensteins Hauptkonkurrenten. Auch für den Finanzplatz Liechtenstein steht die internationale Wettbewerbsfähigkeit an oberster Stelle».

Die Aussenpolitik des Landes ist damit auch **integraler Bestandteil der Standort- und Wirtschaftspolitik**; etwa bei der Aushandlung von Doppelbesteuerungsabkommen, aber auch in der Kommunikation der Neuausrichtung des Finanzplatzes (ebd.: 29; hierzu auch Teil 5.6.6). In diesem Zusammenhang wird derzeit auch eine Vertretung in Paris (Sitz der OECD) oder die Mitgliedschaft beim Internationalen Währungsfonds in Washington D.C. geprüft (ebd.: 38, 40). Der Landtag gab am 3. September 2022 grünes Licht für Beitrittsverhandlungen zum IWF (Volksblatt vom 4.9.2022).

---

121 Das Fürstentum selbst unterhält acht Vertretungen in sechs Ländern: Berlin, Bern, Brüssel, Genf, New York, Strassburg, Washington und Wien (sowie eine Botschaft bei der Tschechischen Republik in Wien und eine nicht residierende beim Heiligen Stuhl).

Ebenfalls mit einem Auge auf das (Neben-) Interesse der Reputation des Landes ist Liechtenstein im Bereich der humanitären und **Entwicklungspolitik** aktiv. Die «Internationale Humanitäre Zusammenarbeit und Entwicklung» (IHZE) umfasst das humanitäre und entwicklungspolitische Engagement des Staates Liechtenstein, inklusive dasjenige des Liechtensteinischen Entwicklungsdienstes (LED)<sup>122</sup>. Sie arbeitet in vier Bereichen: Not- und Wiederaufbauhilfe, internationale Flüchtlings- und Migrationshilfe sowie bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit. 2020 wurden hierfür CHF 23.6 Mio. ausgeben.

Thorhallsson (2018: 26) sieht es für kleine Länder auch als typisch an, dass diese in der Aussenpolitik versuchen, sich in ausgewählten Bereichen einen Namen zu machen. Dieses «**statuts seeking**» oder «pursuit of prestige» verfolgt auch Liechtenstein. Beispiele wären etwa die auch als «Liechtenstein Initiative» bekannte Aktion «**Finance against slavery and trafficking**» <https://www.fastinitiative.org/>, die als «public-private partnership» zwischen den Regierungen von Liechtenstein, Österreich und den Niederlanden, dem United Nations University Centre for Policy Research (als Sekretariat) und privaten Akteuren aus Liechtenstein gegründet wurde. Direkt im Rahmen der Vereinten Nationen hat Liechtenstein die «**Veto-Initiative**» als Resolutionsentwurf gestartet. Ziel ist es, dass sich die fünf UN-Vetomächte im Sicherheitsrat öffentlich vor der Mitgliederversammlung rechtfertigen müssen, wenn dort Entscheidungen durch Veto blockiert werden. Diese Resolution wurde von der Generalversammlung einvernehmlich angenommen. Tatsächlich kam es im Juni 2022 erstmals zur Anwendung dieses Verfahrens der Befassung der Generalversammlung mit einem Veto im Sicherheitsrat (Volksblatt vom 9.6.2022); China und Russland versuchten ihr Veto gegen strengere Sanktionen gegen Nordkorea zu verteidigen.

---

122 <https://www.llv.li/inhalt/12037/amtstellen/internationale-humanitare-zusammenarbeit-und-entwicklung>

### 5.6.5 Klima- und Umweltpolitik

Zu den neueren und zunehmend als dringend wahrgenommenen Staatsaufgaben des Landes zählt deutlich sichtbar auch die Klimapolitik. Diese wurde in den letzten zwei Jahrzehnten immer ambitionierter.

Im Jahr **2004** wurde mit dem Energiekonzept 2013 «erstmalig ein staatlich formuliertes Massnahmenpaket beschlossen, um u. a. die energiebedingten Emissionen Liechtensteins zu reduzieren» (Regierung Liechtenstein 2015c: 5). Mit der Ratifizierung des Kyoto Protokolls im folgenden Jahr verpflichtete sich Liechtenstein, seine Treibhausgasemissionen von 2008 bis 2012 um durchschnittlich **acht Prozent** gegenüber 1990 zu reduzieren. Aufgrund dieser völkerrechtlichen Verpflichtung beschloss die Regierung im Jahr 2007 die erste nationale Klimaschutzstrategie sowie das Emissionshandelsgesetz, welches Massnahmen im Inland gegenüber dem Zukauf von Emissionsgutschriften priorisierte. Konkretisiert wurde diese Strategie 2008 durch das CO<sub>2</sub>-Gesetz und das Energieeffizienzgesetz (ebd.).

Die Regierung folgte **2012** auch der Verpflichtung der zweiten Phase des Kyoto Protokolls zu einer Reduzierung der landesweiten Emissionen bis zum Jahr 2020 um bis zu **20 Prozent** gegenüber 1990 und passte das Emissionshandelsgesetz und das CO<sub>2</sub>-Gesetz entsprechend an (ebd.: 6, LGBL 2012-346). Liechtenstein nimmt seit 2012 am Europäischen Emissionshandel (EHS) teil. Die Teilnahme an einer gemeinsamen Auktionsplattform und der gemeinsamen Auktionsaufsicht erfolgte 2018 (Regierung Liechtenstein 2018). Seither können auch die nicht kostenlos zugeteilten Zertifikate ersteigert oder versteigert werden. All dies schafft einen Anreiz zu Emissionsminderungen und belohnt private Investitionen in den Klimaschutz. Emissionen werden dort verringert, wo dies zu den geringsten Kosten möglich ist (ebd.: 11). Freilich nehmen in Liechtenstein nur zwei Anlagenbetreiber am Emissionshandel teil und dürften dank der Dampfleitung zwischen Buchs und Schaan ihre ursprünglichen Emissionen so weit reduzieren, dass sie bis zum Jahr 2030 keine Zertifikate mehr erwerben dürften (ebd.: 18).

Im Jahr **2015** sagte Liechtenstein gegenüber den Vereinten Nationen zu, bis 2030 die landesweiten Emissionen um **40 Prozent** gegenüber 1990 zu reduzieren und überarbeitete die Klimastrategie erneut (Regierung Liechtenstein 2015c) unter stärkerer Betonung der Anpassung an steigende Risiken aufgrund des Klimawandels wie extreme Wetterereignisse, Temperaturänderungen und Veränderung des Wasserhaushaltes.

Verstärkt wurde auch die (Ko-) Finanzierung von Klimaprojekten in Ländern, die besonders vom Klimawandel betroffen sind, aber kaum in der Lage, Schutzmassnahmen selbst zu bezahlen. Die Regierung stellt fest: «Das politische wie administrative Handeln zur Erreichung der ... Strategieziele Reduzieren Adaptieren Finanzieren hat dabei stets den Grundsätzen von Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Sozialverträglichkeit zu entsprechen» (ebd.: 6).

**Aktuell** diskutiert wird die Klimapolitik des Landes anhand der Klimavision 2050 (Regierung Liechtenstein 2020a) und der hieraus abgeleiteten **Klimastrategie 2050** (Regierung Liechtenstein 2022b). In dem Strategiepapier wird darauf verwiesen, dass der liechtensteinische Landtag 2017 das Übereinkommen von Paris<sup>123</sup> aus dem Jahr 2015 ratifiziert hat, womit das Klimaziel «bis 2050 gesetzlich verankert» ist (ebd.: 3). Dies bedeutet: «Liechtenstein muss seine Treibhausgasemissionen bis 2050 auf **Netto-Null** senken. Dies geschieht in zwei Phasen: Bis zum Jahr 2030 werden die Treibhausgasemissionen um 50 Prozent gegenüber dem Referenzjahr 1990 reduziert, wobei 40 Prozent im Inland und 10 Prozent im Ausland reduziert werden sollen. Damit wird das aktuell geltende Reduktionsziel von 40 Prozent um 10 Prozent erhöht. Bis 2050 werden die inländischen Emissionen um 90 Prozent reduziert und die restlichen, unvermeidbaren 10 Prozent, die sogenannten Sockelemissionen, kompensiert.» (ebd.). Besonders ehrgeizig ist das Ziel, dass bis 2050 Treibhausgasemissionen im Sektor Energie «vollständig eliminiert» werden sollen (ebd.).

Zu den wichtigsten staatlichen **Massnahmen**, diese Ziele zu erreichen, gehören in Liechtenstein die auch in anderen reichen Industrieländern des Westens üblichen: Emissionsvorschriften für Fahrzeuge, eine CO<sub>2</sub>-Abgabe (seit 2008), Förderungen und Vorschriften für energieeffiziente Bauten, oder der Umbau des Wasserkraftwerks Samina in ein Pumpspeicherkraftwerk. Bisher zeigten diese Massnahmen auch Wirkung: Trotz wachsender Bevölkerung, einer zunehmenden Anzahl an Arbeitsplätzen und den entsprechenden Pendlerzahlen sowie einem steigenden Bruttoinlandprodukt sind die inländischen Treibhausgasemissionen im Jahr 2019 um rund 35'000 Tonnen CO<sub>2</sub>eq pro Jahr tiefer als 1990 (ebd.: 8).

---

123 Die United Nations Framework Convention on Climate Change (Liechtenstein ist seit 1994 Mitglied dieses Abkommens) hat zum Ziel, die globale Klimaerwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter auf deutlich unter 2 Prozent, möglichst aber auf 1.5 Prozent zu begrenzen.

Die Regierung sieht Klimaschutz zudem als Chance, neben umweltpolitischen auch **andere Ziele** zu erreichen: «Die Massnahmen, die notwendig sind, um Netto-Null zu erreichen, stellen für uns alle eine Herausforderung dar. Gleichzeitig sind sie für den Wirtschafts- und Finanzstandort eine Chance. Mit der Umstellung auf erneuerbare Energiequellen reduziert Liechtenstein seine Abhängigkeit von den Öl- und Gasförderländern. Ebenso setzen die nötigen Investitionen neue **Impulse für Innovationen**, was wiederum unsere Wirtschaft stärkt. Ein griffiger Massnahmenplan gibt den Unternehmen Planungssicherheit zur bestmöglichen Positionierung auf dem Markt» (ebd.: 10). Zum «griffigen» und über die bestehenden Massnahmen aus der Energiestrategie 2030 hinausgehenden vorgeschlagenen Plan der Klimastrategie 2050 gehören etwa (ebd.: 17 ff.)

- Pflicht für Photovoltaikanlagen bei Neubauten und Dachsanierungen
- Verbot fossiler Heizsysteme bei Neubauten und Ersatz
- Pflicht zur Bereitstellung einer Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge in Mehrfamilienhäusern
- Fossilfreier öffentlicher Verkehr
- Wiedervernässen von Mooren
- Verbot von Schottergärten
- Klimaneutrale öffentliche Unternehmen
- «Analog zur EU sollen ab 2035 keine Autos mehr mit Verbrennungsmotoren neu zugelassen werden» (ebd.: 30).<sup>124</sup>

Es fällt auf, dass recht oft auf die ordnungsrechtlichen Kategorien «**Pflicht**» und «**Verbot**» zurückgegriffen wird. Im Land wird dies auch kritisch gesehen. So hat die Gemeinde Eschen in einer Stellungnahme geäussert, dass Liechtenstein klimapolitische Ziele nicht mit Verboten, sondern mit Anreizen in Angriff nehmen soll.<sup>125</sup> Auch der ehemalige FBP Landtagsabgeordnete und Regierungsrat-Stellvertreter Alexander Batliner sagte am 13. Juni 2022: «Sollte dieses Vorhaben der Regierung, die Umsetzung der Klimastrategie 2050 auf Verbote und Pflichten und nicht wie versprochen auf Anreize und Förderungen zu stützen vor

---

124 Ebd.: 30. Inzwischen hat das EU-Parlament 8. Juni 2022 zur Revision der EU-Richtlinie 2019/631/EU beschlossen, dass ab 2035 nur noch Pkw und leichte Transporter neu auf den Markt gebracht werden dürfen, die keine klimaschädlichen Treibhausgase ausstossen. Ordnungspolitisch interessant ist dagegen die Absicht der Landesregierung, eine «kilometerabhängige Motorfahrzeugsteuer» zu prüfen (ebd.).

125 Vgl. Volksblatt vom 13.6.2022, S. 3: «Klimastrategie 2050: Eschen wünscht sich Anreize statt Verbote».

dem Landtag Bestand haben und bewilligt werden, werde ich das Referendum hierzu ergreifen»<sup>126</sup>.

### 5.6.6 Standort- und Innovationspolitik

Aus ordnungspolitischer Sicht ist nicht nur eine allzu planwirtschaftlich-interventionistische Klimapolitik, sondern auch eine aktivistische Industrie-, Standort- oder Innovationspolitik kritisch zu beleuchten. Nicht zu beanstanden sind staatliche Massnahmen, die einen *allgemeinen Ordnungsrahmen* für wettbewerblichen Strukturwandel und innovatives privates Unternehmertum herstellen. Hierzu können auch die staatliche Unterstützung der **Grundlagenforschung** oder der **Berufsbildung** gezählt werden. Kritisch wird es dann, wenn der Staat aktiv in Marktstrukturen eingreift; den Strukturwandel nach eigenen Zielsetzungen zu ändern versucht und sich anmass, die «Gewinner» von morgen zu kennen und gezielt zu subventionieren<sup>127</sup>. Hiermit geht oft Einiges an «rent-seeking», Wettbewerbsverzerrungen und korporatistischer Planwirtschaft einher.

Gleichzeitig geht es, wie in Teil 4.4 gezeigt, gerade für kleine Länder auch darum, kluge **Wettbewerbsstrategien** zu entwickeln und innovative, wettbewerbsfähige Nischen zu besetzen, da für eine sich spontan und breit im Land ausdehnende Binnendiversifizierung auf dem kleinen Binnenmarkt schlicht zu wenig Raum ist. Es ist auch schwer zu unterscheiden, inwieweit sich in Liechtenstein die Fokussierung der Wirtschaftsaktivitäten auf spezifische Industrieprodukte sowie auf Finanzdienstleistungen eher spontanen Marktkräften oder gezielter staatlicher Planung verdanken. Es scheint eher so, dass die privaten Unternehmer, die im Land waren und dort (durchaus mit politischem Wohlwollen und Unterstützung) erfolgreich werden konnten, die Wirtschaftsstruktur des Landes durch ihre Investitionsentscheidungen vorrangig selbst geprägt haben.

Tatsächlich weist das Land eine für Kleinstaaten aussergewöhnlich **gesunde Wirtschaftsstruktur** auf, wie sich vor allem an der Diversifizierung der Exportgütermärkte zeigt (Regierung Liechtenstein 2022a: 9) sowie an der Aufteilung der Beschäftigung auf die Bereiche Industrie,

---

126 Vgl. Liechtensteiner Vaterland vom 13.6.2022.

127 Hierzu ausführlich Streit (1984).



Finanzdienstleistungen und allgemeine Dienstleistungen (ebd.: 14). Hinzu kommen hohe **Forschungs- und Entwicklungsausgaben**. Diese beliefen sich 2019 auf 6.5 Prozent des BIP oder CHF 375.4 Mio. «Liechtenstein lag damit in Relation zum BIP vor den drei forschungsstärksten Ländern der OECD – Israel (5.1 Prozent), Südkorea (4.6 Prozent) und Taiwan (3.5 Prozent) – und auch vor Deutschland (3.2 Prozent), der Schweiz (3.2 Prozent) und Österreich (3.1 Prozent), sowie vor dem OECD-Durchschnitt (2.5 Prozent). Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung finden in Liechtenstein fast ausschliesslich in der **Privatwirtschaft** (vor allem in der Industrie) statt. Die öffentlichen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung lagen im Jahr 2019 mit CHF 8.9 Mio. bei 2.4 Prozent der gesamten Ausgaben für Forschung und Entwicklung (in der Schweiz bei etwa 30 Prozent, im EU-Durchschnitt bei etwa 29 Prozent)» (ebd.: 15).

Gleichzeitig lässt sich im Fürstentum durchaus und zunehmend etwas wie eine gezielte staatliche «Standort-» und «Innovationspolitik» beobachten. Besonders augenfällig ist dies im Finanzsektor. Bereits die durch den Rat des Ökonomen Julius Landmann in den 1920er Jahren stark inspirierten Reformen des Steuer- und Gesellschaftswesens («Sitzunternehmen») legten den Grundstein für den Finanzplatz Liechtenstein (Merki 2007: 136ff). Noch heute betreibt das Land eine «**Finanzplatzstrategie**». «In der Finanzplatzstrategie legt die Regierung die Ziele und strategischen Massnahmen für die weitere Entwicklung der Rahmenbedingungen des Finanzplatzes Liechtenstein fest ... Im Mittelpunkt stehen dabei einerseits der uneingeschränkte und gleichberechtigte Zugang zu den wichtigen Märkten und damit die internationale Zusammenarbeit sowie die Verbesserung der staatlichen Rahmenbedingungen für innovative Unternehmen» (Regierung Liechtenstein 2019a).

Betrachtet man die «umfassenden Massnahmen» genauer, kann man der Finanzplatzstrategie eine überwiegend auf Rahmenbedingungen abstellende, also ordnungspolitische Ausrichtung attestieren; flankiert mit durchaus innovativen staatlichen Dienstleistungsangeboten. Besonders hervorgehoben wird die Wahrung der **Konformität mit internationalen Regeln** und Standards, welche den Akteuren auf dem Finanzplatz nicht nur Rechtssicherheit verschafft, sondern dem Land auch Reputation und Marktzugang im und aus dem Ausland (ebd.: 4f). Transparenz, klare Regeln, wirksame Aufsicht und Prävention werden besonders hervorgehoben und rechtlich wie organisatorisch im Inland (etwa: Finanzmarktaufsicht) wie im Ausland (etwa: Mitgliedschaft bei

MONEYVAL, Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch in Steuerfragen, OECD BEPS inclusive framework) verankert (ebd.: 13). Sodann geht es der Regierung um die Wahrung, Entwicklung (aber auch werbende Darstellung) der allgemeinen Standortfaktoren des Landes; dazu «gehören neben einem beschränkungsreichen Zugang zu den relevanten Märkten auch eine unternehmerfreundliche und **liberale Wirtschaftsordnung**, eine hervorragende Infrastruktur, moderate Steuern, niedrige Lohnnebenkosten und Verwaltungsaufwände, Rechts- und Planungssicherheit, kurze Wege sowie kompetente und effiziente Behörden, die neuen Entwicklungen offen gegenüber stehen».

Gerade im Finanzsektor will Liechtenstein neue Entwicklungen rasch erkennen und hierauf mit Standortargumenten reagieren. So hat das Land 2019 das weltweit erste «Token- und VT-Dienstleister-Gesetz» (TVTg, LGBI 2019/301) verabschiedet, das der Attrahierung und Rechtssicherheit von Fin-Tech und Blockchain Unternehmen im Land diene. Seit 2015 besteht im Land ein vielschichtiges «Innovations-Framework». Interessant ist auch hier, dass es nicht darum geht, in Amtsstuben zu entscheiden, welches die künftigen «champions» sein werden und diese mit Geld und Protektion zu fördern. Vielmehr geht es um «**staatliche und private Innovationsfähigkeit**» (ebd.: 10), die sich gegenseitig fördern soll. Konkret handelt es sich um drei verzahnte Kommunikations- und Koordinationsformate (ebd.: 17):

- «**Innovationsclubs**»: diese informieren «den staatlichen Innovationsprozess zur Optimierung der Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten. Dabei ist wesentlich, dass einzelne oder mehrere Unternehmen zusammen Ideen zur Verbesserung von beispielsweise Gesetzen, Verordnungen, Verfahren oder der Amtspraxis direkt und mit niedrigem administrativem Aufwand einbringen können.»
- «**Regulierungslabor**»: dies ist bei der Finanzmarktaufsicht FMA angesiedelt und «fungiert als Ansprechpartner für innovative Unternehmen, welche nicht klar einer der klassischen Aufsichtskategorien zuzuordnen sind». Es «unterstützt die Unternehmen im Bewilligungsprozess und hilft bei der Klärung, ob für das konkrete Geschäftsmodell die Finanzmarktgesetzgebung anwendbar ist. Durch den unmittelbaren Kontakt mit der Praxis erhält das Regulierungslabor einen fundierten Überblick, ob die staatlichen Rahmenbedingungen oder die behördliche Praxis mit der technologischen oder unternehmerischen Innovation mithalten können.»

– «**Liechtenstein Venture Cooperative**»: Die LVC ist eine «Plattform – basierend auf der Rechtsform der kleinen Genossenschaft – für die privatwirtschaftliche Entwicklung einer Innovation von der Idee bis zur Marktreife. Sie ist optimal auf die Kooperation von mehreren Unternehmen und Privatpersonen zur Innovationsentwicklung zugeschnitten.»

Auffallend ist hierbei die enge **Verzahnung von Regierung, Unternehmen und Verbänden** bei der Entwicklung staatlicher Rahmenbedingungen im Finanzsektor. Die «integrierte Finanzplatzstrategie» wird massgeblich in einem «Strategiebüro» entwickelt und umgesetzt, «welches sich unter der Leitung der Stabsstelle für internationale Finanzplatzagenden (SIFA), aus Vertretern des Liechtensteinischen Bankenverbandes (LBV), der Treuhandkammer (THK), der Finanzmarktaufsicht (FMA), des Ministeriums für Präsidiales und Finanzen und des Amtes für Justiz zusammensetzt». (ebd.: 4). Unter «normalen» Umständen könnte man bei derlei «verzahnter» Anregung und Umsetzung von «Rahmenbedingungen» zwischen Staat (Regierung) und Wirtschaft (Verbänden) durchaus ordnungspolitische Bedenken haben, ob dies nicht eine Form des Korporatismus ist, die «rent-seeking» oder «Vetternwirtschaft» zumindest befördert (s. Teil 3.2).

Freilich sind diese Formen eines «**liberalen Korporatismus**»<sup>128</sup> in einem Kleinstaat wie Liechtenstein wohl auch zum einen weniger vermeidbar und zum anderen weniger potenziell schädlich. Nach Washkuhn (1990: 24) «erübrigt die Verwobenheit persönlicher und sozialer Regelkreise einen hohen Verfahrensaufwand zur Konsensbildung und Konfliktbereinigung». Auch Allgäuer (1989: 100) konstatiert eine «Integration» von «parlamentarischem und neokorporatistischem Kreislauf in Liechtenstein», und verweist auf die «ausgeprägte personelle Verflechtung von Parteien, Vertretern von Partikularinteressen, Regierung, Verwaltung und Parlament», welche freilich auch die «grosse Akzeptanz der staatlichen Entscheidungen» fördere.

Gerade in einem Bereich wie Finanzdienstleistungen, wo eine hohe Innovations- und Veränderungsdynamik herrscht und damit eine hohe **gegenseitige Unsicherheit** seitens der Unternehmen wie auch der Politik, «was da abgeht» und «was da kommen könnte» (an neuen Ideen

---

128 Hierzu bereits aus politikwissenschaftlicher Perspektive als typische Strategie kleiner, in der Globalisierung erfolgreicher Staaten in Europa: Katzenstein (1985; 2003), s. a. Teil 4.3 und Teil 4.4.

und Praktiken der Unternehmen wie auch der Politik), erscheint es sinnvoll, sich gegenseitig auf dem Laufenden zu halten und gemeinsam nach pragmatischen Lösungen zu suchen, wie man neue Geschäftsideen durch neue Regeln rechtssicher macht. Und gerade das kann in einem kleinen Land mit den berühmten «kurzen Wegen» und oft auch unternehmerischer Erfahrung bei Vertretern der Politik bzw. politischer Erfahrung bei Vertretern der Wirtschaft tatsächlich deutlich schneller und effizienter geschehen als in hierarchischen Ministerialbürokratien grosser Länder.

Andererseits können dieselben Verflechtungen in anderen Politikbereichen auch zu Verfilzungen und insgesamt einer «**Politikverflechtungsfalle**»<sup>129</sup> in dem Sinne führen, dass eine Grundhaltung entsteht, «der finanzstarke Staat Liechtenstein könne jedes Interesse Einzelner bedienen. Entscheidend ... wird es sein, ob es trotz der persönlichen, wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen der Interessen im Kleinstaat gelingt, die Ansprüche der verschiedenen Interessengruppen in Schranken zu halten und ihnen bewusst zu machen, dass sie ihre Ansprüche ... dem Wohl des Landes unterzuordnen haben» (Heeb 2011: 218)<sup>130</sup>.

Diese Warnung gilt es auch im folgenden Kapitel in Erinnerung zu behalten, wo es um den Graubereich zwischen staatlicher und privater Bereitstellung bzw. Produktion öffentlicher und politischer Güter geht.

## 5.7 Daseinsvorsorge (service public) in Liechtenstein: Wandel und Reformoptionen

Weltweit – und auch in Liechtenstein – hat, neben der Sozialpolitik, ein öffentlicher Sektor stark zum Wachstum der Staatsaufgaben und Staatsausgaben beigetragen: die Daseinsvorsorge oder der «service public» (s. a. Teil 3.5). Zu den «politischen Gütern», die hierunter gefasst werden, gehören «essentielle» Leistungen, die nach politischer Auffassung unter freien Marktbedingungen nicht hinreichend oder auch zu teuer

---

129 Vgl. hierzu Fritz Scharpf (2006), freilich mehr im Hinblick auf politische Verflechtungen innerhalb eines Mehrebenensystems.

130 Auch Schremser (2020: 287) schildert das «strukturelle Handicap der Verfilzung von Politik und Gesellschaft im Kleinstaat, gleichsam eine traditionelle Kapazitätsgrenze in engeren Verhältnissen».

bereitgestellt werden. Gesetzlich definiert ist der Begriff «service public» in Liechtenstein nicht; er dürfte sich aber kaum von der **Definition** unterscheiden, die der Schweizer Bundesrat nutzt: «Service public umfasst eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturdienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen» (Bundesrat Schweiz 2004).

### 5.7.1 Grundsätzliches

Für die öffentliche Bereitstellung (oder zumindest teilweise Finanzierung) dieser Güter und Dienstleistungen lassen sich verschiedene Gründe finden<sup>131</sup>.

- **Öffentliche Güter und externe Effekte:** diese wurden oben (Teil 2.2) als klassische Begründung öffentlicher Bereitstellung beschrieben. Auch wenn es kaum «reine» öffentliche Güter geben dürfte, so doch Kollektivguteigenschaften, die eine rein private Bereitstellung unattraktiv für Anbieter und für Nachfrager machen. Auch kann es einer öffentlichen Regie der Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge eher gelingen, positive Externalitäten zu generieren (etwa: Bildung, Gesundheitswesen) oder negative Externalitäten zu vermeiden (etwa bei der Energiegewinnung oder Bereitstellung öffentlichen Nahverkehrs).
- **Natürliches Monopol:** aufgrund hoher Fixkosten, gerade in Sektoren der Netzinfrastruktur ist oft nur ein Anbieter sinnvoll; effektiver Wettbewerb kann sich nicht einstellen; ein privater Monopolist könnte hohe Preise bei geringem Leistungsangebot durchsetzen. Gerade in kleinen Ländern kann aufgrund des kleinen (heimischen) Marktes leicht ein natürliches Monopol entstehen. Klassische Beispiele sind Netzinfrastrukturen wie Schienenverkehr, Energie- und Kommunikationsnetze.
- Neben diesen ökonomischen Begründungen werden auch genuin politische angeführt, so etwa staatliche Souveränität (die heimische Kontrolle über «systemrelevante Infrastruktur») oder vorübergehende Beteiligungen an Privatunternehmen, die in schwere, aber unver-

---

131 S. a. Blankart (1980); Bundesrat Schweiz (2017: 3ff); Stiftung Zukunft.li (2021: 14ff)

schuldete Liquiditätsprobleme geraten sind<sup>132</sup>. Vor allem sind es aber **sozialpolitische Gründe**, die für die öffentliche Daseinsvorsorge genannt werden: es soll einkommensschwachen oder benachteiligten Gruppen der günstige Zugang zu Gütern und Leistungen ermöglicht werden.

Keiner dieser Gründe für öffentliche Bereitstellung einer Daseinsvorsorge bestimmt jedoch eindeutig und ein für alle Mal, dass entsprechende Güter und Leistungen ausschliesslich staatlich produziert oder auch finanziert werden müssten. Die technischen Voraussetzungen eines einstmals «natürlichen Monopols» können sich durch **technologischen Wandel** so drastisch ändern, dass auch eine komplette Liberalisierung bzw. Privatisierung möglich und vorteilhaft ist (so etwa in der Telekommunikation). Auch können soziale Zwecke anstatt durch staatliche Bereitstellung zu nicht marktgängigen oder «sozial» gestaffelten Preisen durch Transfers an sozial Bedürftige oft effizienter und zielgenauer erfüllt werden (etwa: Wohngeld statt «sozialer Wohnungsbau»). Überhaupt kann als Daumenregel gelten: der Staat sollte die Produktion von Gütern und Dienstleistungen – auch in Bereichen des Service Public – so weit wie möglich privaten Unternehmen überlassen (zuma, wenn diese im Wettbewerb mit anderen privaten Anbietern stehen). Die «Gemeinwohlzwecke» der Daseinsvorsorge können über sorgfältig kalibrierte **Zuschüsse und Auflagen** (Bewilligungen, Konzessionen, Kontingente) des Staates gleichwohl erfüllt werden – zu geringeren Kosten für den Steuer- oder Gebührenzahler.

Selbst wenn ein privater Anbieter dieser Leistungen über ein «**natürliches Monopol**» verfügen würde, kann gleichwohl Wettbewerb organisiert werden: wenn nicht «auf dem Markt», dann «um den Markt»<sup>133</sup>. Konkret kann das Monopol der privaten Bereitstellung regelmässig auf Zeit ausgeschrieben und «**versteigert**» werden; den Zuschlag bekommt der Wettbewerber, der das günstigste Preis-Leistungspaket anbietet – wobei die ausgeschriebene Leistung (Universaldienst, Preisgestaltung ...) politisch vorgegeben werden kann. Ein Beispiel aus

---

132 Dies geschah in verschiedenen Ländern etwa während der Corona-Krise. So hat sich der deutsche Staat an der Deutschen Lufthansa AG, der TUI Group oder dem Biotechunternehmen CureVac beteiligt (s. Röhl/Rusche 2020)

133 Hierzu die klassischen Beiträge von Demsetz (1968); Williamson (1976b). S. a. Wohlgemuth (2000).

Liechtenstein ist die Ausschreibung des Betriebs des Linienverkehrs von LIEmobil alle zehn Jahre.

Weiter konkret zu Liechtenstein: Umfang und Qualität der Daseinsvorsorge im Land sind durchaus beachtlich, man könnte auch sagen: «üppig». Von einem «Minimalstaat» oder auch nur (allzu) «schlanken Staat» kann man nicht wirklich reden. Der Hauptgrund dürfte darin liegen, dass «Geld da ist» – die überaus solide Staatskasse macht es möglich. Zudem ist es Liechtenstein – wie gezeigt (Teil 5.2) gelungen, durch «**outsourcing**» und Kooperation vor allem mit der Schweiz, Service Public Dienstleistungen anderer einzukaufen bzw. mitnutzen zu können (Post, Telekommunikation, Verkehr, Gesundheit, Bildung ...).

Auch bei der Wahl der **Organisationsformen** zeigt sich Liechtenstein als wendig und flexibel. Diese werden ausführlich in der Studie der Stiftung Zukunft.li (2021: 30) dargestellt<sup>134</sup>: «Viele Aufgaben (z.B. Gerichtswesen, Bevölkerungsschutz, Bau und Unterhalt von Landstrassen, weiterführende Schulen) werden vom **Staat selbst** übernommen. Andere Aufgaben (z.B. Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserentsorgung, Gemeindestrassen) sind den **Gemeinden** zugewiesen, und wieder andere (z.B. Sozialhilfe) werden gemeinsam finanziert. Im Weiteren gibt es Aufgaben (z.B. Post, Stromversorgung), die an **öffentliche Unternehmen** ausgelagert werden oder basierend auf einer Leistungsvereinbarung im Auftrag der öffentlichen Hand oder von Privaten (z.B. Heilpädagogisches Zentrum, Flüchtlingshilfe) erbracht werden».

**Ordnungspolitisch bedenklich** sind nicht so sehr die staatlichen Zuschüsse an defizitäre Erbringer öffentlicher Infrastruktur (etwa: Landesbibliothek, Öffentlicher Verkehr, Bildung, Kultur). Eher fragwürdig ist die Lage öffentlicher Unternehmen, die wie etwa die Liechtensteinische Landesbank, Telekom, Post und Kraftwerke, dem Staat nicht nur ordentliche Steuern, sondern auch ergebnisabhängige Gewinnausschüttungen abführen. Häufig werden von diesen öffentlichen Unternehmen auf freien Märkten Gewinne erzielt, die Private auch hätten erzielen können. Sofern es sich nicht um ein «natürliches Monopol» handelt, erschweren diese öffentlichen Unternehmen auch den **Marktzutritt Privater** und behindern aufgrund staatlicher Garantie des öffentlichen Unternehmens auch den Wettbewerb. Dass Marktgewinne öffentlicher Unternehmen in manchen Bereichen eine defizitäre Aufgabenwahrneh-

---

134 S.a. grundsätzlich Ostrom/Ostrom (1977).

mung in Bereichen «reiner» Daseinsvorsorge gleichsam durch interne **Quersubvention** ausgleichen, ist kein ordnungspolitisch überzeugendes Argument.

Vielmehr schaffen derlei Vermischungen von Gewinnen auf dem Markt zur Finanzierung staatlicher Zwecke innerhalb eines öffentlich-rechtlichen Unternehmens «den Anschein, dass der Service Public für die Steuerzahler gratis ist ... [dies ist] jedoch ein Trugschluss.» (ebd.: 32). Eine der zentralen Aussagen der Studie der Stiftung Zukunft.li zur Daseinsvorsorge in Liechtenstein (ebd.: 102) lautet deshalb: «Von verschiedenen öffentlichen Unternehmen wird explizit verlangt, dass sie gewinnorientiert arbeiten und den Universaldienst eigenwirtschaftlich sicherstellen. Um diese Anforderungen zu erfüllen, bieten staatliche Unternehmen über den Universaldienst hinaus Zusatzdienstleistungen an und treten damit in direkte Konkurrenz zur Privatwirtschaft. Dies führt zu **Wettbewerbsverzerrungen**. Schliesslich profitieren öffentliche Unternehmen indirekt vom Staat – so können sie beispielsweise faktisch nicht in Konkurs gehen und sind dadurch bei Fremdkapitalgebern im Vorteil. Ausserdem werden die wahren Kosten des Service public nicht transparent dargestellt, und die Kunden müssen für **allfällige Ineffizienz** von öffentlichen Unternehmen bezahlen. Von den öffentlichen Unternehmen zu verlangen, die Kosten des Universaldienstes durch Quersubventionierung aus anderen Bereichen selbst zu decken, ist daher nicht zielführend, sondern marktbehindernd».

Dieses Argument trifft auf verschiedene Sektoren des Service Public in unterschiedlicher Weise und Umfang zu. Die wichtigsten Sektoren der Daseinsvorsorge seien hier kurz skizziert<sup>135</sup>.

---

135 Insgesamt listet die Stiftung Zukunft.li (2021: 109) 23 öffentliche Unternehmen der Landesebene in Liechtenstein auf. Davon drei (Landesbank, Post, Telecom) als «spezialgesetzliche Aktiengesellschaften mit Landesbeteiligung», neun «Öffentlich-rechtliche Anstalten» (u.a. AHV-IV-FAK Anstalten, Gasversorgung LGV, Kraftwerke LKW, LIEmobil; Liechtensteinischer Rundfunk) sowie 11 Stiftungen (u.a. Entwicklungsdienst, Erwachsenenbildung, Universität, Kunstmuseum, Landesbibliothek, Landesmuseum, Landesspital, Musikschule).



## 5.7.2 Postsektor

Traditionell wurden Postdienstleistungen in Liechtenstein von den grossen Nachbarn erbracht: zunächst von Österreich, dann von der Schweiz. Im Jahr 2000 hat die Liechtensteinische Post «als unabhängiges und nach marktwirtschaftlichen Strukturen ausgerichtetes Unternehmen ihren Betrieb aufgenommen.» (Stiftung Zukunft.li 2021: 41). Die zuvor von Stellen der Landesverwaltung betriebene Philatelie wurde 2006 Teil der Liechtensteinischen Post. Das öffentliche Unternehmen ist gesetzlich verpflichtet, die landesweite Versorgung mit Post- und Zahlungsdiensten sicherzustellen (**Universaldienst**). Die Aktien des Unternehmens gehören zu 75 Prozent dem Land Liechtenstein, zu 25 Prozent der Schweizerischen Post. Die Aktionäre erhalten eine Dividende (2020 und 2021 waren es jeweils CHF 900'000 aus dem Jahresgewinn von CHF 2.45 bzw. 2.36 Mio.<sup>136</sup>). Die Liechtensteinische Post beschäftigt im Jahr 2021 186 Mitarbeitende (FTE).

Das ursprüngliche Monopol für Briefe bis 100 Gramm wurde 2006 auf Briefe bis 50 Gramm reduziert. 2022 dürfte das **Monopol komplett wegfallen** und der Markt gänzlich geöffnet werden, denn im September 2020 hat der gemeinsame EWR-Ausschuss die Übernahme der dritten Postdienststrichtlinie beschlossen (ebd.: 45). Bei Paketen besteht schon längst kein Service Public Monopol mehr; privatwirtschaftliche Zusteller bedienen den (in Corona-Zeiten stark gewachsenen) Markt hinreichend gut und auch in entlegene Winkel des (kleinen) Landes. Gegen eine vollständige Liberalisierung und weitgehende **Privatisierung** gibt es keine überzeugenden ökonomischen Einwände mehr (weder natürliches Monopol noch öffentliche Güter oder externe Effekte). Die wenigen Bereiche der Grundversorgung, die unter rein privatwirtschaftlichen Bedingungen nicht gewinnbringend wären (prioritäre Briefe, Erreichbarkeit in den Gemeinden), könnten transparent vom Restgeschäft ausgewiesen und weiterhin mittels staatlicher Abgeltungen finanziert werden. Sie sollten aber (wie schon im ÖV oder bei der Telekom) öffentlich ausgeschrieben und nicht schlicht der Liechtensteinischen Post übertragen werden (ebd.: 52).

---

136 S. Regierung Liechtenstein (2022c: 20).

### 5.7.3 Telekommunikationssektor

Mehr und früher noch als im Bereich der Post ist die Telekommunikation in Europa liberalisiert worden. Gründe waren **Liberalisierungsinitiativen der EU** in den 1990er Jahren und laufende **technologische Entwicklungen**, die dem ursprünglichen Argument des «natürlichen und staatlichen Monopols» die Grundlagen weitgehend entzogen haben. In Liechtenstein wurde 1996 mit dem Telekommunikationsgesetz eine weitreichende Liberalisierung eingeläutet. Anfangs wurden Telekommunikationsdienste, -anlagen und -infrastruktur getrennt und von unterschiedlichen staatlichen und (teil-) privatisierten Unternehmen bereitgestellt. Die komplexen Eigentums- und Nutzungsrechte haben sich häufiger verändert<sup>137</sup>.

2006 kam es zu einer **Trennung von Netz und Diensten**, die laut Stiftung Zukunft.li (2021: 56) «in dieser Form weltweit einzigartig» ist und den Wettbewerb durch einen diskriminierungsfreien Zugang zur Netzinfrastruktur verstärken soll. Für das bodengebundene Netz zuständig sind die Liechtensteinischen Kraftwerke (LKW), einem staatlichen Unternehmen (s. u.). Für die Dienste (Festnetz, Mobilfunk, Internet, TV und Data) steht die Telekom Liechtenstein bereit, seit 2020 zu 100 Prozent Eigentum des Landes. Sie beschäftigt 110 Mitarbeitende (ebd.: 57). Der Landeskasse gingen aus den Gewinnen der Telekom im Jahr 2020 CHF 500'000 Dividenden zu. Die staatliche **Bereitstellung des Netzes** kann durch das klassische Argument des «natürlichen Monopols» im Kleinstaat gerechtfertigt werden (ebd.). Es erlaubt die Beauftragung der LKW, ein flächendeckendes Glasfasernetz auszurollen, was sowohl dem Wirtschaftsstandort («positive Externalitäten») als auch der «digitalen Teilhabe» aller Einwohner zugutekommt. Ausbau und Betrieb des Netzes werden von den LKW eigenfinanziert.

Als Dienstleister im **Endkundengeschäft** hat die Telekom Liechtenstein in nahezu keinem Bereich mehr ein Monopol. Im Mobilfunkbereich wurden im Jahr 2000 vier Konzessionen erteilt, davon sind heute noch drei aktiv, darunter auch Telekom Liechtenstein (ebd.: 55). Im Festnetzbereich bestimmt die Regierung alle zehn Jahre einen Anbieter für den Universaldienst<sup>138</sup>; bisher war dies immer die Telekom Liechten-

---

137 Im Detail: Stiftung Zukunft.li (2021: 54ff.).

138 Dieser soll nach Kommunikationsgesetz zu erschwinglichen Preisen bestimmte Mindestangebote vorsehen, im einzelnen dazu Stiftung Zukunft.li (2021: 59f.).

stein. Bis auf wenige, nicht allzu kostenträchtige Dienste werden nahezu alle Dienstleistungen (dank der Digitaltelefonie) heute auch von privaten Anbietern erbracht (ebd.: 62). Der Marktanteil der Telecom Liechtenstein liegt heute bei Festnetzanschlüssen bei über 60 Prozent; bei Mobiltelefonie um die 23 Prozent (Regierung Liechtenstein 2022c: 33).

Insgesamt bestehen aus ökonomischer Sicht zwar gute Argumente für Betrieb und Ausbau des Netzes durch die LKW; der 100-prozentige Staatsanteil an der Telekom ist dagegen verzichtbar. Die wenigen verbleibenden Service Public Aktivitäten (Verzeichnis- und Auskunftsdienste; Angebote für Alte und Behinderte) können auch über staatliche Abgeltungen oder Auflagen erfüllt und ausgeschrieben werden (Stiftung Zukunft.li 2021: 67; 106). Seit 2021 werden die **Privatisierung von Post und Telekom** im Land und im Landtag diskutiert<sup>139</sup>. In ihrer Interpellationsbeantwortung (Regierung Liechtenstein 2022c) zeigt sich die Landesregierung indes zurückhaltend. Für die Telekom Liechtenstein zweifelt sie etwa an, dass es «bei einem kleinen Markt wie Liechtenstein und den daraus eingeschränkten Skalierungsmöglichkeiten» einen (oder mehrere) Käufer geben werde (ebd.: 32). Auch stehe der komplette Ausbau des Glasfasernetzes und die «abschliessende Festlegung der Entgelte durch den Regulator» noch an; weshalb ein potenzieller Investor diese Kosten noch nicht kalkulieren könne (ebd.: 33). Die Regierungschef-Stellvertreterin Sabine Monauni verlautete, «dass eine Privatisierung zum jetzigen Zeitpunkt nicht richtig wäre» (Volksblatt vom 2.6.2022).

Dieser Zeitpunkt dürfte indes kommen. Der private Wettbewerb spielt in diesem Sektor schon lange und erfolgreich – auch in Liechtenstein. Das Festnetzgeschäft der Telecom bricht vermehrt weg; im Mobilfunk haben private ausländische Anbieter Skalen- und Verbundvorteile. Der Staat muss dann entweder das unternehmerische Risiko tragen oder zulassen, dass die Telecom mit staatlicher Hilfe immer weiter in privatwirtschaftliche Märkte vordringt und damit den Wettbewerb verzerrt. Beides wäre ordnungspolitisch nicht ratsam.

---

139 S.a. Vaterland vom 11.2.2022: «Telecom privatisieren – der einzige Weg»?

#### 5.7.4 Gassektor

In den 1980er Jahren wurde als Folge von Waldsterben und Ölkrise Erdgas als umweltfreundliche Form der Wärme und Lichterzeugung angesehen (Biedermann 2011). 1985 wurde die **Liechtensteinische Gasversorgung (LGV)** als selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts etabliert. 2007 erreichte der Anteil von Erdgas am Gesamtenergiemix des Landes mit 29 Prozent seinen Höhepunkt (Stiftung Zukunft.li: 67). Seither sinkt der Anteil wieder, zumal seit 2009 thermische Energie von der KVA Buchs bezogen wird (2019 mit einem Anteil von 10 Prozent, ebd.). Die LGV ist zu **100 Prozent Landeseigentum**, beschäftigt 15 Mitarbeitende (Vollzeitäquivalente) und hat 2020 CHF 900'000 Gewinnausschüttung abgeführt. Die LGV stellt sowohl die Netzinfrastruktur (für Gas und leitungsgebundene thermische Energie) zur Verfügung als auch die Energieversorgung. Das knapp 440 Kilometer lange Gasnetz kann als **natürliches Monopol** gelten (ebd.: 70).

Seit der Liberalisierung des Gasmarkts 2009 muss die LGV diskriminierungsfreien Zugang zu seinem Netz gewähren; faktisch bleibt die LGV jedoch nahezu ausschliesslicher Lieferant im Land. Sie finanziert die Anlagen selbst ohne staatliche Abgeltungen. Inzwischen soll – auch im Zusammenhang mit **klimapolitischen Vorgaben** (s. Teil 5.6.5) die Sparte «thermische Energie» ausgebaut werden. Angesichts zu erwartender anhaltender Preissteigerungen bei und dem Ausstieg aus fossilen Energieträgern dürften könnten Biogas und thermische Energie bald kostendeckend sein (ebd.: 71f). Das ursprüngliche Geschäftsmodell der LGV – Erdgasversorgung von Haushalten und Industrie – steht somit vor einem erwartbaren Ende. Der LGV bleibt jedoch die komplexe Herausforderung, alternative Wärmenetze aufzubauen. Hierbei wäre eine enge Zusammenarbeit mit den Liechtensteinischen Kraftwerken (LKW) bis hin zu einer Zusammenlegung zu überprüfen, um die sich überlappenden Tätigkeitsfelder der beiden Anstalten des öffentlichen Rechts besser koordinieren zu können (ebd.: 79).

Wie in den Nachbarländern hat auch die LGV mit der aktuell drohenden **Erdgasmangellage** und enorm gestiegenen Einkaufspreisen zu kämpfen. Die Regierung hat «ihre» Anstalt Ende Juni 2022 beauftragt, eine strategische Erdgasreserve für den Winter anzulegen und ein zinsloses Darlehen in Höhe von maximal CHF 15 Mio. gewährt. Im September wurde das Darlehen um weitere CHF 10 Mio. erweitert, da die Preise nochmals stark angestiegen sind. Die Regierung entscheidet im

Fall einer schweren Mangellage über die Freigabe von Gas aus der Reserve (vgl. Regierung Liechtenstein 2022d).

### 5.7.5 Elektrizitätssektor

Die **Liechtensteinischen Kraftwerke (LKW)** sind 1947 aus dem 1923 gegründeten Landeswerk Lawena hervorgegangen. Sie sind eine Anstalt öffentlichen Rechts und zu 100 Prozent in Landeseigentum. Wie oben beschrieben sind die LKW nicht nur für Stromleitungen, sondern seit 2007 auch für die Netze der Telekommunikation und den Glasfaserausbau zuständig. Die LKW beschäftigen 164 Mitarbeitende (Vollzeit-äquivalent) und haben vom Jahresgewinn in Höhe von CHF 9.7 Mio. 2020 CHF 2.9 Mio. an die Landeskasse abgeführt. Die LKW betreiben Wasserkraftwerke in Liechtenstein, aber auch in der Steiermark sowie einige Photovoltaikanlagen. Auch bestehen Beteiligungen an Kraftwerken im Ausland.

Die heimischen Stromnetze werden von den LKW betrieben. Diese weisen die Eigenschaften eines «**natürlichen Monopols**» auf. Seit 2002 wurde der Elektrizitätssektor schrittweise liberalisiert, wodurch in Liechtenstein **Wahlfreiheit** in Bezug auf die Stromlieferanten besteht (ebd.: 80). Faktisch jedoch sind die LKW als Lieferanten marktbeherrschend auf dem kleinen Inlandsmarkt (ebd.: 81). Zudem ist Liechtenstein ein Stromimporteuer. Der inländische Eigenversorgungsgrad betrug 2020 nur 24 Prozent (ebd.: 84). Die Energiestrategien des Landes wollen diesen Anteil deutlich erhöhen, vor allem durch Photovoltaik (s. a. Teil 5.6.5). Gerade heute (2022) droht der europäische Strommarkt und die **Versorgungssicherheit** harten Belastungsproben ausgeliefert zu sein<sup>140</sup>.

Da der Stromanteil am künftigen Energiemix zunehmen dürfte (Elektromobilität, Wärmepumpen ...) ist dieser Sektor auch jenseits des Netzbetriebs durch Sicherstellung hinreichender Strommengen aus dem

---

140 «Die Liechtensteinischen Kraftwerke (LKW) haben trotz massiv gestiegener Marktpreise bislang keine Strompreiserhöhungen vorgenommen mit der Folge, dass die LKW im Jahr 2022 Verluste von einem zweistelligen Millionenbetrag verzeichnen werden. Die LKW haben daher auf 1. Januar 2023 sowohl für Privathaushalte als auch Unternehmen erhebliche Strompreiserhöhungen angekündigt», s. Medienmitteilung der Landesregierung vom 27.9.2022. <https://mediportal.regierung.li/Medienmitteilungen/Detail/229483>.

In- und Ausland «**systemrelevant**» (ebd.: 87). Das heisst indes nicht, dass alle Energieerzeugung zentral und staatlich organisiert werden muss. Vielmehr sollten auch heimische wie ausländische private Stromproduzenten, seien es Privatpersonen, Unternehmen oder Energiegenossenschaften im Besitz von Solar-, Biogas- oder sonstiger Anlagen involviert werden. Die LKW wollen genau hierfür **Stromhandelsplattformen** errichten (ebd.: 89). So würden sie zum Koordinator und Auktionator einer Vielfalt technologieoffener Energieformen, die sich im Wettbewerb zu bewähren hätten. Eine derartige Maklerfunktion wiederum könnte indes auch von einem privaten Unternehmen wahrgenommen werden – unter Auflagen, welche die Politik im Rahmen ihrer energie- und umweltpolitischen Agenda durchaus gesetzlich vorgeben kann.

#### 5.6.7 Verkehrssektor

Von 1922 bis 1999 wurde die öffentliche Personenbeförderung durch den Postvertrag mit der Schweiz durch Schweizerische Postbusse geleistet (ebd.: 90). Danach ging die Konzession an die heimische Liechtenstein Bus Anstalt (LBA) als selbständige Anstalt öffentlichen Rechts, die für den Betrieb als Subunternehmen die Postauto Schweiz beauftragte. 2003 sah sich die Landesregierung veranlasst, die LBA in eine «unselbständige Anstalt des öffentlichen Rechts» zu führen; seit 2012 indes ging die «Politisierung» des öffentlichen Verkehrs wieder zurück mit Gründung des «Verkehrsbetrieb LIECHTENSTEINmobil», der zwar 100 Prozent im **Eigentum des Landes** blieb, aber eigenständiger wirtschaften konnte. Der Betrieb selbst beschäftigt nur 9 Mitarbeiter (FTE), da der Linienbetrieb weitgehend an private Partner ausgelagert ist (ebd.: 92).

Alle zehn Jahre wird der Transportvertrag **neu ausgeschrieben**. Wie auch in den meisten anderen Ländern der Welt gelingt die Erbringung eines Service Public (öffentlicher Nahverkehr zu attraktiven Preisen<sup>141</sup>) indes nur mithilfe hoher staatlicher **Zuschüsse**. Der Eigenfinanzierungsgrad (Einnahmen durch Nutzer und Werbung) von LIE-

---

141 Vgl. Regierung Liechtenstein (2021b: 9) «Ziel dabei ist es, allen Personen ein nationales ÖV-Angebot mit regionaler Vernetzung und überregionalen Anschluss zu tragbaren Preisen anzubieten. Mit einem solchen Angebot wird auch die umweltverträgliche Nutzung der Mobilität in Liechtenstein unterstützt.»

mobil lag 2012 bei knapp über 20 Prozent und stieg bis 2019 auf etwa ein Drittel<sup>142</sup>. Der Rest wird von Abgeltungen des Landes gedeckt. Die Landesregierung stellt dazu fest, «dass mit einem jährlichen Beitrag von CHF 14.5 Mio. die Grundversorgung Liechtensteins im Bereich des öffentlichen Verkehrs in der bisherigen Weise sichergestellt werden kann» (Regierung Liechtenstein 2021c: 6f).

Etwa CHF 370 Subvention für den ÖPNV pro Einwohner pro Jahr ist indes eine stolze Summe. Gleichwohl meint die Stiftung Zukunft.li (2021: 95): «der ÖV stellt keine attraktive Alternative zum Auto dar». Mangels Ausbau von Busspuren und nach der Volksabstimmung gegen den Ausbau der S-Bahn zwischen Feldkirch und Buchs komme man mit dem LIEmobil nicht allzu gut ins Land und durch das Land. Die Stiftung hat zur Entlastung der Strasse ein marktwirtschaftliches Modell des «**Roadpricing**» bei Fahrten zu Stosszeiten vorgeschlagen, das anstelle der nutzungsunabhängigen Motorfahrzeugsteuer eine knappheitsbezogene Lenkungsabgabe vorsieht. Damit könnte auch der Umstieg auf LIEmobil attraktiver werden (vgl. Beck et al. 2020). Die Landesregierung hat Ende August 2022 in einer Postulatsbeantwortung jedoch eher ablehnend reagiert: «Die Einführungskosten wären bei einem Alleingang, insbesondere ohne die Schweiz, unverhältnismässig hoch. Da eine hohe Wirksamkeit nur mit signifikant höheren Zuschlägen in den Spitzenzeiten erzielt werden kann, sollte ein Road Pricing sinnvollerweise nur in Koordination mit dem umliegenden Ausland eingeführt werden».<sup>143</sup>

Insgesamt hält sich der **Reformbedarf des ÖV** in Liechtenstein aus ordnungspolitischer Sicht in Grenzen: mit nur neun Personen im öffentlichen Dienst ist LIEmobil für die Koordinierung, Tarifierung oder Fahrplangestaltung schlank organisiert. Die eigentliche Transportdienstleistung wird öffentlich ausgeschrieben, unter mehreren Wettbewerbern vergeben und (wie der Autor bestätigen kann, der als Vergleich Erfahrungen mit Berliner Verkehrsbetrieben heranziehen muss) überaus kompetent, pünktlich und freundlich erbracht. Die staatliche Subventionierung ist aus verkehrs-, sozial- und umweltpolitischen Gründen auch in dem Ausmass wohl begründbar.

---

142 Vgl. Regierung Liechtenstein (2021b: 49). 2020 ging er, nicht zuletzt auch wegen der Corona-Pandemie, als die Fahrgastzahlen um 30 Prozent einbrachen, erstmals zurück: auf 25.7 Prozent (ebd.).

143 Vgl. <https://medienportal.regierung.li/Medienmitteilungen/Detail/229387>

### 5.7.7 Rundfunk

Ein weiteres **defizitäres Staatsunternehmen** ist Radio Liechtenstein. Anders als bei LIEmobil werden hier allerdings im Land immer wieder grundsätzliche Bedenken geäussert, ob es einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Land überhaupt braucht. Der Liechtensteinische Rundfunk (LRF) wurde im Januar 2004 gegründet. «Erstmals auf Sendung ging Radio Liechtenstein jedoch bereits am 15. Oktober 1938. Nach langjährigem Unterbruch nahm der Sender als Privatrado im August 1995 wieder den Betrieb auf. Nach einem achtjährigen Engagement zog sich der Privatinvestor zurück, und Radio Liechtenstein wurde in einen öffentlich-rechtlichen Sender umgewandelt. Nach dem Vorbild von ORF oder SR DRS gestaltet Radio L ein identitätsbildendes Radioprogramm, das breite Hörerschichten anspricht.»<sup>144</sup>

Laut Landesrundfunkgesetz (Art. 6ff. LRFG) besteht der **öffentlich-rechtliche Auftrag** vor allem darin, ein Radioprogramm zu senden, das im ganzen Land empfangbar ist; «eine objektive und umfassende Information über alle wichtigsten politischen, sozialen, kulturellen und sportlichen Fragen mit dem Anspruch auf die Eigenständigkeit Liechtensteins» zu bieten und Aufrufe in Krisen- und Katastrophenfällen auszusenden (Regierung Liechtenstein 2015d: 11). Das öffentliche Radio hatte 2015 einen Selbstfinanzierungsgrad von etwa 50 Prozent (vor allem aus Werbeeinnahmen) – deutlich mehr als etwa SRF, ORF oder ARD (ebd.: 13). Der jährliche Landesbeitrag liegt seit 2004 bei CHF 1.5 Mio. 2013 schlug die Landesregierung zur Sanierung des Staatshaushalts vor, den Landesbeitrag durch eine Rundfunkgebühr zu ersetzen (Bericht und Antrag 45/2013). In ihrem Bericht 2015 (ebd.) rückt sie aber von diesem Vorschlag wieder ab, nachdem sie diese Alternative kalkulierte und zum Schluss kam, dass das Eintreiben von Rundfunkgebühren «in Bezug auf Wirtschaftlichkeit und Akzeptanz in der Gesellschaft» (ebd.: 7) nur Nachteile hätte<sup>145</sup>.

---

144 Selbstdarstellung auf <https://www.radio.li/portrait>

145 «Aus Sicht der Haushalte/Unternehmen macht es keinen Sinn, ein Finanzierungssystem aufzubauen und zu unterhalten, das mit erheblichen Kosten (Initialaufwand plus Kostenaufwand von jährlich schätzungsweise CHF 240'000) verbunden ist, wenn mit der aktuellen Lösung eines Staatsbeitrags ohne Zusatzaufwand der LRF mit CHF ca. 1.5 Mio. finanziert werden kann. Die Erhebung von Rundfunkgebühren wäre bei Hörer- wie bei Werbekunden gleichermaßen als kritisch zu beurteilen.» (ebd.: 21).



Eine **Privatisierung** von Radio Liechtenstein sah der Sanierungsplan der Landesregierung 2013 nicht vor. Gleichwohl meldete sich die Media Holding AG, die Betreiberin des privaten Fernsehsenders mit einem Kaufangebot in Höhe von CHF 500'000 (ebd.: 8ff). Ab dem Jahr würde sie auf sämtliche staatliche Zuschüsse und Medienförderung verzichten (bis auf eine Vergütung für die Aufrechterhaltung des Not- und Alarmbetriebs als «service public»). Die Landesregierung lehnte das Angebot ab mit dem Hinweis, der Marktwert sei deutlich höher und man müsste nach EWR-Recht wohl ohnehin eine öffentliche Ausschreibung vornehmen. Dennoch schwelt im Land nach wie vor eine Privatisierungsdebatte, etwa anlässlich einer Motion im Landtag 2018. Die (partei-) politischen Argumente sollen hier nicht beurteilt werden. Ökonomisch nachvollziehbar sind indes die spezifischen Probleme eines Kleinstaats, zu landesspezifischen Themen kompetente **Medienvielfalt** überhaupt herstellen zu können. So stellt auch die Regierung fest: «Die Produktion von Nachrichten und redaktionellen Beiträgen mit liechtensteinischen Themen ist sehr aufwändig, da solche Beiträge nicht von Agenturen zugekauft werden können.» (ebd.: 10).

Ob sich bei kleinem Einzugsgebiet und damit geringen Aussichten auf auskömmliche Werbeeinnahmen ein privatwirtschaftliches Geschäftsmodell in Liechtenstein rechnet, das auch die genannten Anforderungen an einen Service Public erfüllt, mag bezweifelt werden. Es kann aber auch schlicht am Markt getestet werden: durch Ausschreibung unter den im LRFG genannten Bedingungen. Dabei kann auch das Medienförderungsgesetz des Landes unterstützen, das auch privaten Anbietern (wie den beiden Landeszeitungen) staatliche Förderung einräumt.

### 5.7.8 Landesbank

Unter den spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften mit Landesbeteiligung verdient (neben Post und Telecom, s. o.) die **Liechtensteinische Landesbank AG** eine kurze Darstellung<sup>146</sup>. Sie geht auf die 1861 gegründete «Zins- und Credit-Landes-Anstalt» (ab 1864 «Landschäftliche Spar- und Leihkasse») zurück. Als Staatsunternehmen war sie zunächst

---

146 Sie folgt weitgehend der Darstellung des Berichts der Landesregierung (Regierung Liechtenstein 2018a).

Teil der Landesverwaltung und von Anfang an mit **Staatsgarantie** für Einlagen und allfällige Verluste im Kreditgeschäft ausgestattet. Dafür gingen ihre Reinerträge an die Landeskasse. 1923 wurde die Spar- und Leihkasse etwas entpolitisiert und als Anstalt des öffentlichen Rechts geführt.

Mit dem Gesetz über die Liechtensteinische Landesbank (LLBG) vom 21. Oktober 1992 wurde die Bank in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt und **teilprivatisiert**. Als «Service Public» Auftrag kann man die Zweckbestimmung von Art. 3 LLBG verstehen: «die volkswirtschaftliche Entwicklung des Fürstentums Liechtenstein unter Beachtung gesunder bankbetrieblicher und kaufmännischer Grundsätze zu fördern». Gleichzeitig wurde die Staatshaftung auf Spareinlagen und Kassenobligationen beschränkt (Art. 5 LLBG). Die staatliche Mehrheitsbeteiligung ist in Art. 6 festgeschrieben: «Das Land Liechtenstein hält kapital- und stimmenmässig mindestens 51 Prozent der Aktien. Diese sind unveräusserlich».

Anfang der 2000er Jahre begann die EFTA-Überwachungsbehörde staatliche Garantien für Banken im Hinblick auf die **Beihilferegulungen** des EWR-Binnenmarkts kritisch zu betrachten. 2004 wurde Liechtenstein aufgefordert, die Staatsgarantie abzuschaffen. Nachdem das Land 2005 die Dauer der Staatsgarantie auf den 31.7.2020 begrenzt hat und von der Bank eine Prämie für die Garantien verlangt<sup>147</sup>, konnte sich die Staatsgarantie noch eine Weile halten. 2019 schliesslich fiel die Staatsgarantie durch Streichung des Art. 5 LLBG (LGBl 2019 Nr. 113). Die Landesregierung (Regierung Liechtenstein 2018a) argumentiert recht überzeugend, dass schon der internationale Vergleich und die EU Rechtspraxis zeige, «dass die Staatsgarantie nicht mehr zeitgemäss ist» (ebd.: 7). Sie verweist auch darauf, dass die LLB über eine sehr grosse Eigenkapitalbasis sowie ein sehr gutes Depositenrating verfügt und dass die EU-Richtlinien (wie etwa das «bail-in» der BRRD Richtlinie) oder das neue Einlagensicherungsgesetz eine Staatshaftung nicht mehr notwendig mache (ebd.: 8ff).

---

147 Die Abgeltungen für die staatliche Haftungsübernahme betragen 2007 bis 2012 jährlich etwa CHF 400'000; 2013 über CHF 1'400'000 und 2017 noch über CHF 1'200'000 (Regierung Liechtenstein 2018a: 14).

Gleichzeitig hält die Landesregierung indes bis heute an der Mehrheitsbeteiligung fest<sup>148</sup>, «da diese für das Land Liechtenstein und die LLB eine **Win-Win-Situation** darstellt» (ebd.: 11). Als «Win» des Landes wird auf die stattlichen Dividenden hingewiesen, die «im Jahr 2018 ca. 4 Prozent an den gesamten Erträgen der Erfolgsrechnung betragen» haben; bzw. «in den Jahren 2016 bis 2018 kumuliert rund 94 Mio. Franken» (ebd.). Als «Win» für die LLB seien «die Stabilität, die durch den Hauptaktionär mit AAA Rating ausgeht, die Kontinuität in der Eigentümerschaft sowie die langfristige Orientierung des Hauptaktionärs zu nennen» (ebd.)<sup>149</sup>. Wie schon bei anderen staatlichen Beteiligungen des Landes, die dem Land und dem Unternehmen «einen Gewinn einbringen», ist ein solches betriebswirtschaftliches bzw. **merkantilistisches Argument** indes aus ordnungspolitischer Sicht stark zu relativieren. Die wesentlichen Grundsätze seien nun nochmals kurz zusammengefasst.

### 5.7.9 Ordnungspolitische Grundsätze für den Service Public

Der damalige Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble äusserte im Vorwort zu seinem Beteiligungsbericht 2015 (Bundesministerium der Finanzen 2016: 3), in dem 107 unmittelbare Beteiligungen und 566 mittelbare (Minderheits-) Beteiligungen des Bundes und seiner Sondervermögen an Unternehmen aufgeführt sind<sup>150</sup>, zumindest ein wenig Unbehagen: «Es entspricht einem wichtigen **ordnungspolitischen Grundsatz** unserer Sozialen Marktwirtschaft, dass staatliche Unternehmensbeteiligungen auf ein Minimum zu reduzieren sind. Aus diesem Grund nimmt die fiskalische Bedeutung der Bundesbeteiligungen auf lange Sicht stetig ab. Denn seine Beteiligungen führt der Bund nicht, um

---

148 Mit 57,5 Prozent hielt das Land Ende 2020 deutlich mehr Anteile als gesetzlich gefordert; vgl. <https://reports.llb.li/2020/ar/de/konzernstruktur-und-aktionariat/>

149 Im Rating von Standard & Poor's erhielten 2021 nur elf der 134 bewerteten Länder die Bestnote AAA (s. Regierung Liechtenstein 2022a: 28).

150 Die meisten staatlich kontrollierten Unternehmen der Daseinsvorsorge (etwa Wasser- und Energieversorgung) finden sich in Deutschland in kommunaler Trägerschaft; insgesamt sind dies mehr als 15'800 kommunale Unternehmen (Röhl/Rusche 2020: 947). Ähnlich sind es in der Schweiz die Kantone, wo sich die Mehrzahl von Unternehmen mit staatlicher Beteiligung finden. Laut Schweizer Bundesrat (2017: 5) sind es über 500.

sein Vermögen zu mehren, sondern um öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Sie setzen ein «wichtiges Bundesinteresse» voraus und müssen im Sinne dieses Interesses zwingend erforderlich sein».

Dieser «ordnungspolitische Grundsatz» folgt den Grundprinzipien der Subsidiarität, Marktkonformität, Verhältnismässigkeit und Wettbewerbsneutralität regulatorischen Handelns. So argumentiert auch der Schweizer Bundesrat (2017: 4): «Zumindest aus volkswirtschaftlicher Sicht, ist es nicht zwingend optimal, dass der Staat selbst Unternehmen besitzt und führt. Wenn er bestimmte Ziele verfolgt, kann er diese, jedenfalls aus theoretischer Sicht, stets auch durch eine gezielte Regulierungstätigkeit erreichen, ohne ... Anteile an Unternehmen zu besitzen (etwa durch Vergabe von Konzessionen, Ausschreibung und Vergabe von Versorgungsaufträgen an private Unternehmen etc.)» und verweist auf die ökonomische Literatur, wonach «staatlich geschützte und bewirtschaftete Monopole oft zu mangelhaften und ungenügenden Lösungen für die Bevölkerung geführt haben».

Zu den Gründen gehört zum einen die jedem Monopol oder auch nur in Teilbereichen von privatem Marktzutritt geschützten Unternehmen anhaftende **Trägheit bei der Leistungserbringung**. Wie Sir John Hicks (1935: 8) schon bemerkte: «the best of all monopoly profits is a quite life». Im Falle eines staatlichen Monopols verschärft sich allerdings das Problem durch vielerlei Aspekte der Theorie der öffentlichen Bürokratie (s. Teil 3.2). So werden oft Personal- und Sachentscheidungen nach (partei-) politischen Vorlieben getroffen («Klüngel», «Vetternwirtschaft»). Gleichzeitig haben Regierung, Parlament oder Bürger als «Prinzipale» nicht die Informationen (oft auch nicht die Motivation), bei den «Agenten» in den Staatsunternehmen für eine schlanke, innovative oder bürgerfreundliche Leistungserbringung zu sorgen<sup>151</sup>. Zudem sind **Interessenkonflikte** kaum zu vermeiden, wenn der Staat gleichzeitig als Eigner und Aufsichtsbehörde, oder oft auch als Regulator, Auftraggeber und Kunde seines «eigenen» Unternehmens agiert<sup>152</sup>.

---

151 S. a. Bundesrat Schweiz (2017: 8): «Für den Prinzipal kann es zumindest teilweise unmöglich sein, für die von ihm kontrollierten Agenten Anreize für ein wirtschaftlich effizientes Verhalten zu schaffen».

152 Damit könnte mit einer Privatisierung auch der Staat von «Zumutungen» entlastet werden. S. Bundesrat Schweiz (2017: 16): «Da sich der Staat nicht mehr um die Rolle des Eigners kümmern muss, kann er sich davon losgelöst auf seine Aufgaben als Regulator, als Aufsichtsinstanz, als Gewährleister der Grundversorgung bzw. Erfüllung hoheitlicher Aufgaben sowie gegebenenfalls als Kunde konzentrieren».

**Ordnungspolitisch besonders bedenklich** ist es, wenn Unternehmen in Staatseigentum, mit Staatsgarantien oder -beteiligungen über den Bereich des reinen Service Public hinaus auch auf funktionierenden Wettbewerbsmärkten mit Privaten konkurrenzieren (OECD 2010). Oft bestehen für das Unternehmen Ausnahmeregelungen oder Steuervorteile, die private Konkurrenten nicht haben. Hinzu kommen Finanzierungsvorteile auf Kreditmärkten gegenüber Privaten, da öffentliche Unternehmen **explizite oder implizite Staatsgarantien** geltend machen können. Ebenso wettbewerbsverzerrend sind innerbetriebliche **Quersubventionen**, wenn Einnahmen zwischen dem gesetzlich geschützten Monopolbereich der Daseinsvorsorge zur Finanzierung von Ausgaben in Wettbewerbsmärkten verwendet werden oder aber Kosten aus dem Wettbewerbsbereich im Bereich Daseinsvorsorge gebucht werden. Derlei Praktiken sind oft gesetzlich verboten (oder widersprechen dem EU-Recht)<sup>153</sup>; gerade bei betriebsweiten Fixkosten ist eine Quersubventionierung praktisch aber kaum voll zu vermeiden (Bundesrat Schweiz 2017: 11).

Damit ist das auch in Liechtenstein oft genutzte Argument, ein öffentliches Unternehmen arbeite ja mit Gewinn, der auch der Staatskasse zukommen und damit den Steuerbürger entlaste, zumindest fragwürdig. Die **langfristigen Kosten** der innerbetrieblichen Ineffizienz im Vergleich zu einer privatrechtlichen Unternehmung sowie die Verzerrung des Wettbewerbs auf bestehenden Märkten wären den fiskalischen Gewinnen gegenüberzustellen. Eine solche Kosten-Nutzen Kalkulation ist indes aus ebenso grundsätzlichen Gründen nicht definitiv möglich. Versteht man mit Hayek (1969: 249) Wettbewerb konsequent «als ein Verfahren zur Entdeckung von Tatsachen ..., die ohne sein Bestehen entweder unbekannt bleiben oder doch zumindest nicht genutzt werden würden», so lässt sich auch kaum feststellen, was mehr Wettbewerb konkret «gebracht» hätte, bzw. was Wettbewerbsverzerrungen insgesamt an Effizienz- und Wohlfahrtsverlusten «kosten»<sup>154</sup>.

Was bleibt ist die **ordnungspolitische Grundregel**: so viel privater Wettbewerb wie möglich; soviel staatsnahe Unternehmen wie zur Er-

---

153 In der Schweiz hat das Bundesgericht (BGE 138/378 E. 9.1) hierzu recht klar geurteilt; s. Bundesrat Schweiz (2017: 15). In der EU werden staatsnahe Betriebe verpflichtet, eine getrennte Buchführung zwischen kommerziellen und nicht kommerziellen Tätigkeiten aufzustellen (Richtlinie 2006/111/EG).

154 Man kann es gleichwohl versuchen zu messen. Dies tut etwa die OECD (2020: 19ff.) mit ihrem PMR-Subindex «Distortions Induced by State Involvement».

bringung von Service Public bei Vorliegen von «Marktversagen» wie unbedingt nötig. Wiederkehrende Ausschreibungen «natürlicher Monopolrechte» («franchise bidding») unter Service Public Auflagen; diskriminierungsfreier Zugang zu staatlichen oder staatsnahen Infrastrukturnetzen; eine transparente Corporate Governance Struktur, die politische Interessenkonflikte vermeidet; das weitestmögliche Vermeiden von Quersubventionen und der Verzicht auf explizite Staatsgarantien lassen staatliche Daseinsvorsorge unter modernen Bedingungen zu und sind ordnungspolitisch zu rechtfertigen.

## 5.8 Wie «gut» ist das Staatshandeln Liechtensteins im internationalen Vergleich?

Wie gut ist die Erfüllung der Staatsaufgaben in Liechtenstein im internationalen Vergleich? Zwar gibt es einige vergleichende Staats- «performance» oder «governance» Indikatoren. Die OECD etwa untersucht, vergleicht und berät ihre Mitglieder intensiv in allen möglichen Fragen der politischen «governance» (<https://www.oecd.org/governance>) - Liechtenstein findet sich in den dortigen Datenbanken dagegen nur als Adressat von Forderungen nach Steuerharmonisierung. Der World Competitiveness Report des World Economic Forum umfasst 141 Länder, nicht aber Liechtenstein (<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020/>). Eine wichtige Ausnahme bilden die «**Worldwide Governance Indicators**» (WGI) der Weltbank<sup>155</sup>, die inzwischen über 200 Länder erfassen.

«Governance» ist ein schillernder Begriff. Die Autoren der Weltbank (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>) definieren ihn so: «Governance consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced; the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them». Der Indikator selbst besteht aus sechs Kategorien, die wiederum auf **Hunderte einzelne Variablen** zurückgreifen. Die Werte werden durch zehntausende Be-

---

155 Abrufbar unter <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Zur Methodologie vgl. Kaufmann et al. (2009; 2010).

fragungen «informierter stakeholder» erhoben, also Umfragen verschiedenster Organisationen und Unternehmen, Experten aus dem privaten Sektor, Nichtregierungsorganisationen und öffentlichen Stellen (Kaufmann et al. 2009: 2)<sup>156</sup>. Die Kategorien sind (ebd.: 6):

1. **Voice and Accountability** – capturing perceptions of the extent to which a country's citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association, and a free media.
2. **Political Stability and Absence of Violence** – capturing perceptions of the likelihood that the government will be destabilized or overthrown by unconstitutional or violent means, including politically-motivated violence and terrorism.
3. **Government Effectiveness** – capturing perceptions of the quality of public services, the quality of the civil service and the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government's commitment to such policies.
4. **Regulatory Quality** – capturing perceptions of the ability of the government to formulate and implement sound policies and regulations that permit and promote private sector development.
5. **Rule of Law** – capturing perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence.
6. **Control of Corruption** – capturing perceptions of the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as «capture» of the state by elites and private interests.

---

156 Es handelt sich somit um «subjektive» Einschätzungen und nicht um «objektive» Daten. Dieses Vorgehen ist durchaus berechtigt, denn: «perceptions matter because agents base their actions on their perceptions, impression, and views»; zumindest beim Indikator «Korruption» sind naturgemäss keine objektiven Statistiken vorhanden. Auch reicht es nicht, ausschliesslich vom Vorhandensein formaler Regeln (Verfassung, Gesetze) auf die praktische Umsetzung etwa von Rechtsstaatlichkeit oder Meinungsfreiheit zu schliessen (Kaufmann et al. 2009: 4).

In unserer Unterscheidung können die Kategorien 5, 2 (aber auch ansatzweise 1 und 6) dem «Rechtsschutzstaat» zugeordnet werden; die Kategorien 3 und 4 dem «Leistungsstaat». Tabelle 8 zeigt einen Vergleich der Daten für Liechtenstein für das Jahr 1996 (erste Erfassung des WGI) und das Jahr 2020; dies jeweils auch für die Nachbarstaaten und den Durchschnitt der OECD-Länder mit hohem Einkommen. Angegeben sind die absoluten Werte, die im schlechtesten Fall -2.5 betragen; die Bestnote ist 2.5. In den Klammern steht der Prozent-Rang dieser Werte im Vergleich zu allen anderen Ländern (d. h. 90.00 bedeutet, dass 90 Prozent der Länder schlechtere Werte aufweisen; 10 Prozent der Länder bessere). Zu beachten ist dabei, dass die Werte für Liechtenstein eine geringere statistische Verlässlichkeit (einen höheren Standardfehler) aufweisen, weil in diese weniger Daten aus weniger Befragungen von weniger Organisationen eingehen als dies für grosse Länder wie Deutschland der Fall ist. Gleichwohl lassen sich mindestens drei Beobachtungen machen:

- Liechtenstein zeigt in allen sechs Kategorien **deutlich positive absolute Werte** auf; seine Governance Indikatoren bewegen sich fast stets unter den besten zehn Prozent der Welt und übertreffen den Durchschnitt der reichen OECD Länder in den jeweiligen Jahren in allen Kategorien.
- In fünf der sechs Kategorien lässt sich auch eine deutliche **Verbesserung der Werte** von 1996 zu 2020 feststellen<sup>157</sup>; was für die OECD-Länder insgesamt nicht gilt. Besonders im Hinblick auf politische Stabilität, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionskontrolle und Qualität des Service Public hat Liechtenstein seinen Vorsprung gegenüber den reichen OECD Ländern weiter ausgebaut und gehört inzwischen zu den besten fünf Prozent der Welt.
- Im Vergleich zu den drei DACH-Nachbarn muss sich Liechtenstein nicht verstecken; als «benchmark» muss die Schweiz gelten, die teils bessere Werte aufweist; Österreich und Deutschland dagegen fallen in den meisten Kategorien oft deutlich zurück.

---

157 Einzig in der Demokratiekategorie «voice and accountability» sind die Werte gesunken. Konkret lässt sich aus der Datenbank von 2015 auf 2016 ein Rückfall um 0.14 Wertungspunkte bzw. fünf Prozentpunkte auf dem Prozent-Ranking ablesen. Dahinter liegt ein «downgrading» in einer von drei Quellen dieses Wertes: Freedom House <https://freedomhouse.org/country/liechtenstein/freedom-world/2022> sieht hier vor allem das Sanktionsrecht des Landesfürsten kritischer als zuvor.



Tabelle 8: Governance Indikatoren der Weltbank

	Liechtenstein	Schweiz	Österreich	Deutschland	OECD high income
<b>Voice and Accountability</b>					
1996	1.56 (98.50)	1.42 (92.00)	1.45 (93.50)	1.33 (90.00)	(87.63)
2020	1.26 (90.34)	1.54 (98.55)	1.40 (95.65)	1.38 (94.20)	(86.75)
<b>Political Stability</b>					
1996	1.17 (89.36)	1.46 (99.47)	1.41 (96.81)	1.29 (92.02)	(84.42)
2020	1.70 (99.53)	1.19 (93.40)	0.85 (74.53)	0.67 (68.87)	(73.10)
<b>Government Effectiveness</b>					
1996	1.67 (90.71)	1.76 (93.99)	1.73 (92.90)	1.72 (91.80)	(86.85)
2020	1.87 (96.15)	2.02 (99.52)	1.66 (94.71)	1.36 (88.94)	(87.22)
<b>Regulatory Quality</b>					
1996	1.51 (92.39)	1.56 (95.11)	1.66 (96.20)	1.48 (90.76)	(86.41)
2020	1.62 (94.71)	1.59 (93.75)	1.40 (90.87)	1.58 (93.27)	(87.50)
<b>Rule of Law</b>					
1996	1.47 (91.46)	1.93 (100.00)	1.81 (97.49)	1,61 (93.97)	(88.93)
2020	1.76 (95.19)	1.83 (97.60)	1.81 (97.12)	1.56 (91.35)	(87.36)
<b>Control of Corruption</b>					
1996	1.32 (87.10)	1.99 (95.70)	1.73 (92.47)	1.91 (94.09)	(85.59)
2020	2.00 (95.67)	2.08 (97.12)	1.51 (90.87)	1.86 (95.19)	(85.61)

Quelle: World Bank <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Ebenfalls von der Weltbank ermittelt wurde bis 2019 der «(ease of doing business)» Indikator. Die Weltbank hat dieses Projekt – ein Vergleich von Regulierungen aus Sicht von Unternehmen in 190 Ländern – indes 2021 eingestellt<sup>158</sup>. Das Gesamtranking hierzu (angeführt von Neuseeland, Singapur und Hongkong) hat Liechtenstein leider auch nicht eingeschlossen. Zu einigen Einzelindikatoren finden sich in der

158 Die Erklärung hierzu hier: <https://www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment/doing-business-legacy>

Datenbank der Weltbank indes auch Werte für Liechtenstein – wenn auch nur für das Jahr 2018.

- Darunter ist ein Wert, den man als Steuerzahler eines Landes recht gut als Indikator für die Qualität der Beziehung zwischen Unternehmer und (Steuer-) Verwaltung und Gesetzgeber nehmen kann. Wie lange dauert es für ein Unternehmen, seine **Steuern zu erklären** und zu zahlen? Im Fürstentum waren dies im Jahr 2018 49 Stunden<sup>159</sup>. Weniger Aufwand machen da nur Bahrain, Hongkong, Qatar und Buthan. Der weltweite Durchschnitt lag bei 233 Stunden; in der Schweiz sind es 63, in Österreich 133, in Deutschland 218 und in Brasilien ... 1'501 Stunden<sup>160</sup>.
- Anders verhält es sich scheinbar bei der Zeit, die es braucht, ein **Gewerbe anzumelden** und zu starten. Für Liechtenstein gibt es dazu aber auch nur einen Datenpunkt aus dem Jahr 2018. Da waren es laut Weltbank 46 Tage (in Österreich 21; in der Schweiz 10 und in Deutschland 8).
- Beim «**cost of starting a business**» (gesetzliche Gebühren für Unternehmensgründer als Anteil am Prokopfeinkommen) waren es 2018 in Liechtenstein 2.2 Prozent (in UK 0 Prozent; in der Schweiz 2.3 Prozent; in Österreich 4.7 Prozent; in Deutschland 6.5 Prozent und in Venezuela ... 211.8 Prozent).

Im jährlich publizierten **Index of Economic Freedom der amerikanischen Heritage Foundation** wird Liechtenstein nicht regelmässig erfasst. Nur in zwei Jahren – 2013 und 2017 wurden für zwei bzw. fünf von 12 Teilindikatoren Werte erfasst und im Ranking aufgeführt.

---

159 <https://data.worldbank.org/indicator/IC.TAX.DURS>

160 <https://ourworldindata.org/grapher/time-required-to-start-business?tab=chart&time=2011..2019&country=VEN~LIE~CHE~AUT~DEU~European+Union>

- In der Kategorie «**Business Freedom**»<sup>161</sup> lag das Fürstentum 2017 unter den betrachteten 184 Ländern auf Rang 5 – hinter Hong Kong, Singapur, Dänemark und Taiwan; aber klar vor Deutschland (Rang 17), Österreich (38) und der Schweiz (44).
- Beim «**Labor Freedom Index**»<sup>162</sup> belegte Liechtenstein 2017 Rang 7. Erneut vor der Schweiz (40), Österreich (54) und Deutschland (163).
- Im «**Trade Freedom Index**»<sup>163</sup> kam Liechtenstein 2017 auf Rang 2 hinter (aber punktgleich mit) Hong Kong und vor der Schweiz (5), Österreich (15) und Deutschland (26). Auch 2013 hatte Liechtenstein denselben Wert und Rang.
- Beim «**Investment Freedom Index**»<sup>164</sup> lag Liechtenstein 2017 auf Platz 13, hinter Österreich (Rang 2), aber noch vor der Schweiz (19) und Deutschland (31).

---

161 «The Business freedom index is based on 10 indicators, using data from the World Bank's Doing Business study: Starting a business—procedures (number), time (days), cost (percent of income per capita), and minimum capital (percent of income per capita); Obtaining a license—procedures (number), time (days), and cost (percent of income per capita); Closing a business—time (years), cost (percent of estate), and recovery rate (cents on the dollar)». Vgl. [https://www.theglobaleconomy.com/rankings/herit\\_business\\_freedom/](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/herit_business_freedom/)

162 «The Labor freedom index is composed of six quantitative factors: ratio of minimum wage to the average value added per worker, hindrance to hiring additional workers, rigidity of hours, difficulty of firing redundant employees, legally mandated notice period, and mandatory severance pay. The index is based on data collected in connection with the World Bank's Doing Business study.». Vgl. [https://www.theglobaleconomy.com/rankings/herit\\_labor\\_freedom/](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/herit_labor_freedom/)

163 «The Trade freedom index is based on two indicators: the trade-weighted average tariff rate and non-tariff barriers (including quantity, price, regulatory, customs and investment restrictions, and direct government intervention)». Vgl. [https://www.theglobaleconomy.com/rankings/herit\\_trade\\_freedom/](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/herit_trade_freedom/)

164 «The Investment freedom index evaluates a variety of investment restrictions (burdensome bureaucracy, restrictions on land ownership, expropriation of investments without fair compensation, foreign exchange controls, capital control, security problems, a lack of basic investment infrastructure, etc.)». Vgl. [https://www.theglobaleconomy.com/rankings/herit\\_investment\\_freedom/](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/herit_investment_freedom/)

– Im «**Financial Freedom Index**»<sup>165</sup> belegte Liechtenstein 2017 hinter der Schweiz (Rang 3) den 10. Rang; vor Österreich (19 und Deutschland (25). 2013 lag Liechtenstein mit demselben Wert auf Rang 9.

All diese Rankings haben ihre methodischen Stärken und Schwächen, die hier nicht im Detail präsentiert werden können<sup>166</sup>. Das auch gern genutzte «Economic Freedom Ranking»<sup>167</sup> des kanadischen Fraser Institute bzw. dessen umfassenderer «**Human Freedom Index**»<sup>168</sup> erfassen Liechtenstein nicht. Vertreten ist Liechtenstein indes in zwei weiteren, vielbeachteten und vielgenutzten internationalen Vergleichsindizes, die zumindest in Teilen mit unserem Thema der vergleichenden Erfassung der Qualität der Erfüllung der Staatsaufgaben im Land zu tun haben. Freilich bilden sie eher indirekt relevante Inputfaktoren bzw. Output der staatlichen Tätigkeit ab. Sie seien deshalb hier nur noch kurz genannt:

Freedom House ist eine internationale Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Washington D.C. und gibt seit 1973 seinen Bericht «**Freedom in the World**» heraus<sup>169</sup>. Im letzten Bericht sind 195 Länder berücksichtigt. Der Bericht beruht auf Einordnungen von Analysten, die Freiheit in zwei Dimensionen messen: politische Rechte (10 Indikatoren) und Bürgerrechte («civil rights», 15 Indikatoren). Die Einordnungen geschehen anhand eines groben Rasters von 0 (geringste Freiheit) bis 4 (grösste Freiheit). So ergibt sich ein Maximalwert von 100.

Liechtenstein erhält im Bericht 2022 für 2021 einen Wert von 90/100 und gilt damit als «**freies Land**». Bei den politischen Rechten sind es 33 von 40; bei den Bürgerrechten 57 von 60. Spitzenreiter sind Norwegen, Schweden und Finnland mit 100/100; die Schweiz bei guten 96 (39 + 57); Deutschland bei 94 (39 + 55) und Österreich bei 93 (37 +

---

165 «The Financial freedom index evaluates: the extent of government regulation of financial services, the degree of state intervention in banks and other financial firms through direct and indirect ownership, the extent of financial and capital market development, government influence on the allocation of credit and openness to foreign competition. Higher index values denote banking efficiency and independence from government control and interference in the financial sector.» Vgl. [https://www.theglobaleconomy.com/rankings/herit\\_financial\\_freedom/](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/herit_financial_freedom/)

166 Vgl. etwa Murphy (2016); Ram (2014); Berggren (2003).

167 <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/approach>

168 <https://www.fraserinstitute.org/studies/human-freedom-index-2021>

169 <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>

56). Frankreich hat 89 Punkte erhalten; die USA kommen auf einen Wert von 83 (32 + 51). Nur 39 der 195 Länder weisen Werte von 90 oder mehr auf.

Das Fürstentum Liechtenstein erhält bei den «**politischen Rechten**» nahezu alle seine Abzüge unter Hinweis auf seine Staatsform als Erbmonarchie und die Sanktionsrechte des Landesfürsten. Bei den Bürgerrechten «Meinungs- und Glaubensfreiheit» erhält das Land volle Punktzahl; ebenso in der Kategorie Vereinigungs- und Organisationsfreiheit. Bei der Rechtsstaatlichkeit gibt es einen Punkt Abzug für die Rolle des Landesfürsten bei der Richterbestellung und für eine «soziale Stigmatisierung» von LGBT+ Individuen. Dies ist nicht der Ort, erneut die Staatsform als «**konstitutionelle Erbmonarchie** auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage» (Art. 2 LV) zu thematisieren<sup>170</sup>. Es mag genügen, festzustellen, dass den Bürgern Liechtensteins nicht zuletzt auch mit dem Instrument der direkten Demokratie politische Rechte zustehen, wie sie sich in kaum einem anderen Land finden<sup>171</sup>. Die Zufriedenheit der Bürger mit ihrem politischen System zeigt sich nicht zuletzt auch im Ausmass an **Vertrauen**, das die Liechtensteiner in politische Institutionen haben – auch hier lassen sich international vergleichbare Spitzenwerte ermitteln<sup>172</sup>.

Jedenfalls ist Liechtenstein unter den Ländern der «freien Welt» in der Spitzengruppe, auch was politische und bürgerliche Rechte betrifft. Damit kann sich auch der **Rechtsschutzstaat** in seinen Leistungen sehen lassen. Ähnlich kann man für den engeren Bereich der «inneren **Sicherheit**» in Liechtenstein international gute Resultate feststellen. 2020 wurden insgesamt 1131 Straftaten gemäss Strafgesetzbuch (StGB), Betäubungsmittelgesetz (BMG), Ausländergesetz (AUG) sowie weiteren Gesetzen des Nebenstrafrechts gezählt. Die Aufklärungsquote liegt 2020 bei 78 Prozent «und stellt im internationalen Vergleich ein sehr gutes Ergebnis dar » (Regierung 2022e: 113). Bei den 2020 ermittelten 526 Tatverdächtigen besaßen 63 Prozent eine ausländische Staatsbür-

---

170 Vgl. Vanberg (2019); Müller/Wohlgemuth (2021b).

171 Vgl. Wohlgemuth (2021).

172 Vgl. Wohlgemuth (2019). Hierbei rangiert das Fürstenhaus unter den politischen Institutionen an erster Stelle.

gerschaft (ebd.)<sup>173</sup>. Wichtig ist für den Rechtsschutzstaat aber nicht zuletzt auch der **Schutz gegen Übergriffe des Staates** selbst. Auch hier ist es in Liechtenstein recht gut bestellt: der Bürger kann den Staat beaufsichtigen, was dessen Aufgaben und Aufgabenwahrnehmung betrifft; und nicht zuletzt: er und sie hat individuelle und gleiche Rechte auch gegen den Staat.

Was alle diese Freiheitsindikatoren in empirischen Analysen<sup>174</sup> immer wieder zeigen: Freie Bürger in einem liberalen Rechtsstaat sind meist auch relativ wohlhabende Bürger. Dies gilt für Liechtenstein ganz offensichtlich, wenn man die üblichen ökonomischen Daten (National-einkommen pro Kopf; Beschäftigung, Vermögen einschliesslich Staatsvermögen etc.) betrachtet. Aber das gilt auch über rein materielle Werte hinaus. Ein weltweit beachteter Index bzw. Wohlstandsindikator ist der «**Human Development Index (HDI)**»<sup>175</sup>. Dieser wird seit 1990 im Jahresbericht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) veröffentlicht. Der HDI berücksichtigt neben dem Bruttonationaleinkommen pro Kopf auch die Lebenserwartung und die Dauer der Schulausbildung. Der Index erfasst heute 189 Länder; seit dem Jahr 2000 ist auch Liechtenstein dabei. Die neuesten Daten aus 2019 zeigen Liechtenstein auf Rang 19 mit einem Wert von 91.9 (von 100)<sup>176</sup>. Der weltweite Durchschnitt liegt bei 70.0. Spitzenreiter ist Norwegen (95.7), gefolgt von der Schweiz (95.5). Deutschland liegt auf Rang 6 (94.7); Österreich auf Rang 18 (92.2). Die Regierung (2022e: 149) äussert dazu: «Die Datenlage ist im Falle Liechtensteins allerdings relativ lückenhaft, was sich negativ auf die Ermittlung des Human Development Index ... auswirkt. Die Schweiz liegt bei vollständiger Datenlage auf Rang zwei, was wohl annäherungsweise auch der liechtensteinischen Realität entsprechen dürfte.»

---

173 Interessant sind auch Datenbanken des World Prison Brief <https://www.prisonstudies.org/>, der u. a. den Anteil der Bevölkerung erfasst, die in Gefängnissen einsitzen. Unter den 57 europäischen Ländern belegt Liechtenstein mit einem (rechnerischen) Anteil von 31 Insassen auf 100'000 Einwohner die drittgeringste Rate (nach den Faröer Inseln und San Marino). Zum Vergleich: in der Türkei sind es 374, in Österreich 94, in der Schweiz 72 und in Deutschland 67. Die absolute Zahl in Liechtenstein schwankt seit 2002 zwischen 17 und 7.

174 Vgl. Berggren (2003); Nyström (2008).

175 <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/hdi-by-country>

176 <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/LIE>

## 6. Liechtenstein: kleines Land, schlanker Staat?

In diesem Kapitel sollen noch kurz einige **landesspezifische Erklärungsmöglichkeiten** für die besonderen Umstände der Entwicklung und Struktur des Staatshandelns im Fürstentum Liechtenstein teils zusammengefasst, teils ergänzt werden. Das Land ist heute weder ein Minimalstaat (der es wohl anfangs war) noch ein «Leviathan» (ein Interventions- und Bürokratie-«Monster»), das es niemals werden darf. Der Staatssektor ist zwar deutlich gewachsen, die Wirtschaft aber auch und erst recht (Teil 6.1). Die allgemeinen Theorien des Staatswachstums in modernen, demokratischen Gesellschaften (s. Teil 3.2) sind zwar auch auf das Fürstentum anwendbar. Gleichzeitig gibt es liechtensteinische «Spezialitäten» zu berücksichtigen: die Verankerung der Staatsgewalt in «Fürst und Volk» (Teil 6.2) und die recht hohe freiwillige und private Erledigung gemeinnütziger Aufgaben (Teil 6.3). Hinzu kommen gezielte unternehmerische und (standort-) politische Wettbewerbsstrategien, die in Teil 4.4 und 5.6.6 schon beschrieben wurden und in Teil 6.4 nochmals kurz zusammengefasst werden. Zu den für einen Kleinstaat unabdingbaren Strategien gehört die Einbindung in die weltweite Arbeitsteilung auf globalen Märkten. Damit gehen indes auch ein vermehrter «Import» von Regeln und Interventionen seitens internationaler Organisationen einher, die nicht unerheblich zum Staatswachstum auch in Liechtenstein beitragen (Teil 6.5).

### 6.1 Weder Minimalstaat noch «Leviathan»

Wie in Teil 5.1 skizziert, war Liechtenstein anfangs ein ziemlich armer, kleiner «Minimalstaat». Wie Merki (2009: 216) bemerkt, entwickelte sich aus «einem **Nachtwächterstaat**, der ausser im Bereich des Schul-, Verkehrs- und Kirchenwesens kaum nennenswerte Aufgaben versah» erst nach den beiden Weltkriegen recht zögerlich «ein gut ausgebauter

**Sozial-, Infrastruktur- und Interventionsstaat**, dessen Leistungen sich im internationalen Vergleich sehen lassen konnten». Dass dies auf der bis heute unveränderten Grundlage des dritten Hauptstücks einer heute 100 Jahre alten Verfassung (s. Teil 5.3) geschehen konnte, ist bereits aussergewöhnlich<sup>177</sup>.

Da die Landesverfassung von 1921 im Teil «von den Staatsaufgaben» ganz überwiegend nur grundsätzliche **Staatszielbestimmungen** beinhaltet, die weder abschliessend sind noch wesentliche soziale Anspruchsrechte nach sich ziehen, war das Land ziemlich frei, die Staatsaufgaben auszuweiten, aber auch auf das als nötig empfundene zu begrenzen. Jedenfalls ist seit 1921 eine recht stetige Ausweitung der Staatsausgaben und -aufgaben zu beobachten. Vieles ging parallel zur Entwicklung in der Schweiz – teils aufgrund der bilateralen Verträge, teils aufgrund einer ähnlichen politischen Gesinnung (s. Teil 5.2). Heute kann man wohl konstatieren, dass die **Grundorientierung an der Schweiz** für das Land nicht nur viele wirtschaftliche Vorteile mit sich brachte, sondern auch ordnungspolitisch ein Glücksfall war. Schliesslich gehört die Schweiz zu den wenigen Ländern Europas, die sich (nicht zuletzt auch mithilfe der direkten Demokratie und des föderalen Aufbaus) einen (wirtschafts-) liberalen und (zentral-) staatskritischen Kompass erhalten haben. Hätte sich Liechtenstein an der Republik Österreich oder an Deutschland orientiert, wäre die Geschichte sicher anders verlaufen.

Dies zeigt sich vordergründig (und am einfachsten messbar) anhand der **Staatsquote**, die in der Schweiz (neben Irland) deutlich niedriger liegt als im Rest Europas (und beinahe der Welt). Dies gilt erst recht für Liechtenstein. Gleichzeitig muss man festhalten, dass in diesen Ländern die beeindruckend niedrige Quote Staatsausgaben/BIP vor allem dem beeindruckend hohen BIP zu verdanken ist. Betrachtet man die Staatsausgaben **pro Einwohner**, sind die Zahlen in Liechtenstein und der Schweiz eher durchschnittlich (s. Teil 4.5). Und betrachtet man die Struktur der Staatsausgaben im Zeitverlauf (s. Teil 5.4), so folgt Liechtenstein (wie auch die Schweiz<sup>178</sup>) den in allen westlichen Sozialstaaten feststellbaren Entwicklungen: hin zu (immer) mehr staatlichen

---

177 Müller/Wohlgemuth (2021: 9f) stellen fest, dass (mit möglicher Ausnahme der Schweiz und dem Vereinigten Königreich) wohl kaum anderswo eine solche Verfassungskontinuität zu finden ist.

178 Vgl. etwa Portmann/Schaltegger (2022) oder Moser (2008).



Ausgaben und Aufgaben im **Sozial- und Gesundheitswesen** (s. a. Teil 5.6).

Während in vielen Ländern des Westens in linken wie auch liberalen Intellektuellenzirkeln von den 1970er Jahren bis heute die «**Krise des Wohlfahrtsstaats**» diskutiert wird, der entweder durch die Globalisierung und den «Neoliberalismus» bedroht wird, oder aber die Freiheit und Würde des Individuums (sowie die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen) bedroht<sup>179</sup>, ist die Regierung in Liechtenstein hier ganz entspannt: «Liechtenstein ist ein Wohlfahrtsstaat mit einem sehr hohen Lebensstandard und einem gut ausgebauten sozialen Netz» (Regierung Liechtenstein 2022e: 151). Anders als in vielen anderen Ländern wird in Liechtenstein indes nach meinen Eindrücken weniger ideologisch als anderswo um scheinbare Gegensätze zwischen Sozialstaat und Marktwirtschaft, Sozialismus und Liberalismus gerungen. Es geht eher praktisch um die Bewahrung des «sehr hohen Lebensstandards» mithilfe einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft, die auch Staatseinnahmen generiert, was wiederum den Ausbau des «sozialen Netzes» ermöglicht.

Wie in Teil 5.1 schon angetönt, dürften in Liechtenstein vor allem die (im Trend enorm steigenden) Staatseinnahmen die Ausweitung der Staatsausgaben und Staatsaufgaben getrieben haben. Vielleicht geschah dies auch über das Nötige hinaus. «**Kasse macht sinnlich**» heisst es im deutschen Volksmund. Volkswirte würden es vielleicht so übersetzen: Staatsausgaben sind (zumindest auch) Einnahme-getrieben und damit oft **prozyklisch**. In Liechtenstein kann man diese Haltung weniger im Zyklus (Konjunktur, jahresbedingt) erkennen, wohl aber im Trend (Wachstum, über den Zyklus hinaus). Wobei das trendmässige Wachstum der Staatsausgaben im Gleichschritt mit dem Staatsvermögen deutlich weniger schädlich ist als ein prozyklisches Auf und Ab je nach «Kassenlage».

Ein weiteres, dem österreichischen Nationalökonom (und Finanzminister) Joseph Schumpeter (1883–1950) zugeschriebenes Bonmot lautet: «Eher legt sich ein Hund einen **Wurstvorrat** an als eine demokratische Regierung eine Budgetreserve.»<sup>180</sup> Dieses fiskalpolitische «Gesetz» gilt nahezu weltweit – nicht aber in Liechtenstein. Hier gilt eher das Motto «**Spare in der Zeit, so hast Du in der Not**» (s. Wohlgemuth

---

179 Z. b. Luhmann (1981); Habermas (1985); Genschel (2003).

180 Es gibt dafür m. W. keinen Beleg, würde aber zu Schumpeter passen, s. a. (Pawliczak 2020: 13).

2020: 107ff.). Aus den in «normalen Zeiten» anlaufenden Budgetüberschüssen hat das Land erhebliche Rücklagen gebildet, die es der Politik erlauben, in akuten Krisensituationen (wie derzeit) fiskalisch relativ problemlos (Eigen-) Mittel zu mobilisieren, um Wirtschaft und Gesellschaft zu stabilisieren.

Gleichwohl gilt es, diese Reserven behutsam zu bewahren und besser noch zu vermehren. Fiskalisch sind es heute nicht mehr das Armutswesen oder die Arbeitslosigkeit, die Liechtenstein vor dem andauernden «Wirtschaftswunder» seit den 1950er Jahren (Merki 2007) zu bewältigen hatte. Vielmehr sind es Alterung und (damit verbunden) **Kosten der Alterssicherung und Gesundheitsversorgung** der Bevölkerung (s. Wohlgemuth 2020: 109ff.), die fast überall in der westlichen Welt, aber auch in Liechtenstein, langfristig enorme fiskalische Herausforderungen für den Wohlfahrtsstaat bereithalten.

Neben dem fiskalischen Staatshandeln ist auch das **regulative Eingreifen des Staates** zu beachten (s. Teil 5.5). Weltweit ist die wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Freiheit seit den 1980er Jahren (und erst recht seit dem Zusammenbruch des Kommunismus) erkennbar erweitert worden. Inzwischen gehen die Werte etwa der «economic freedom» Indizes, aber auch der «political freedom» Werte (s. Teil 5.8) wieder nach unten. Das hat auch mit den letzten bzw. noch **andauernden Krisen** (Finanzkrise, Coronakrise, Energiekrise, Klimakrise ...) zu tun. Wie in Teil 3.3 dargestellt, sind Krisen nicht zuletzt auch für den Staat eine «Chance», sich auf Kosten der Freiheit der Bürger auszuweiten (was teilweise durchaus vertretbar ist), aber dann auch nach Bewältigung des «Ausnahmestands» seine Machtfülle beizubehalten. In Liechtenstein scheint man bemüht, die staatlichen Massnahmen (fiskalisch und regulatorisch) situationsbedingt anzupassen (und damit auch nach Ende einer Krise wieder zurückzuführen). Teilweise fällt dies indes schwer, da – etwa in der auf permanenten Krisenmodus gestellten Klima- und Finanzmarktpolitik – ein enormer **Konformitätsdruck** vonseiten internationaler Regulierer und der (auch heimischen) öffentlichen Meinung zu herrschen scheint, «der Staat» solle endlich «irgend-etwas» tun. Dabei nicht in planwirtschaftliche Versprechen und Methoden zu verfallen, sondern marktwirtschaftliche Optionen zu testen, scheint mir auch für Liechtenstein eine Herausforderung zu sein (und zu bleiben).

## 6.2 «Fürst und Volk» als Staatsbremser?

Während die Wahrnehmung der *Staatsaufgaben* und Entscheidungen über *Staatsausgaben* (und -einnahmen) in Liechtenstein in erster Linie der Landesregierung, den Gemeinden und deren Verwaltungen, sowie öffentlichen Unternehmen, Agenturen oder Stiftungen im Land und im Ausland obliegt, ist die *Staatsgewalt* im Land grundsätzlich und ausdrücklich (Art. 2 LV) «**im Landesfürsten und im Volk**» verankert. Dies gilt auch für die Bestimmung der Staatsaufgaben. Als «konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage» (Art. 2 LV) räumt die Verfassung neben dem Parlament auch dem Fürsten sehr weitgehende Kontrollrechte gegenüber der Regierung ein. Hinzu kommt, dass das Volk auch direkt durch Initiativen und Referenden die Wahrnehmung von Staatsaufgaben (und Veranlassung von Staatsausgaben) beeinflussen, ja: entscheiden kann. Im Vergleich zu anderen Demokratien kommen in Liechtenstein somit zwei bedeutende «Vetospiele», oder auch «Initiatoren» des Staatshandels hinzu: das Volk auf dem Wege der direkten Demokratie und der Landesfürst mithilfe seines Sanktionsrechts (s. a. Wohlgemuth 2021c). Welche Wirkungen diese beiden landesspezifischen Institutionen auf die Art und Weise des Staatshandelns im Fürstentum haben, soll nun überlegt werden.

### 6.2.1 Der Einfluss der direkten Demokratie

Man kann sich etwa fragen: sind die Bürger mehr oder weniger als Regierungen und Parlamente darauf aus, Staatsaufgaben und Staatsausgaben auszuweiten? Nach der «**Leviathan-**» Theorie des Budgetmaximierenden Staates oder der «**public choice**» Theorie von Politikern, die Macht, Prestige und eigenes Einkommen maximieren (s. Teil 3.2 und 3.3), ist durchaus zu erwarten, dass direkte Demokratie, die dem Volk eigene unmittelbare Widerspruchsrechte einräumt, eher dämpfend auf Staatsmacht und Staatsausgaben wirken sollte (Wohlgemuth 2020a: 66ff.; Kirchgässner 2010).

Dass direkte Demokratie **dämpfend auf Staatsausgaben und Staatsverschuldung** wirkt, ist zumindest für die Schweiz empirisch gut belegt. In der Schweiz sind direktdemokratische Mitentscheidungsrechte schon auf Bundesebene stark ausgeprägt. Dies gilt zudem für die Kantone und Gemeinden, wobei sie indes hier jeweils deutlich unter-

schiedlich stark verfügbar sind und genutzt werden. Das erlaubt es wiederum, im selben Land zu untersuchen, ob die unterschiedliche Intensität direktdemokratischer Teilhabe der verschiedenen Jurisdiktionen (Kantone, Gemeinden) eine Auswirkung auf die Ergebnisse der Politik haben. Vor allem deshalb konzentrieren sich die meisten und ergiebigsten empirischen Studien zur Wirkung direkter Demokratie, zumal im Hinblick auf die Staatsfinanzen, auf **Befunde aus der Schweiz**. Die wichtigsten seien hier kurz zusammengefasst<sup>181</sup>.

- Kantone mit erleichterter Nutzung direkt-demokratischer Instrumente weisen signifikant **niedrigere Staatsausgaben** auf. Zudem finanzieren sich eher direkt-demokratisch kontrollierte Kantone auch eher über **Gebühren** und Beiträge als über Steuern. Auch ist die **Steuermoral** in den Kantonen umso höher, je stärker die direkten Volksrechte ausgebaut sind.
- Vor allem das in der Schweiz bei 60 Prozent der Kantone geltende **obligatorische Finanzreferendum** ab einer gewissen Höhe einmaliger oder wiederkehrender Ausgaben zeigt deutliche Wirkungen.
- Weit mehr als das Initiativrecht wirkt das obligatorische Finanzreferendum auch **dämpfend auf die Verschuldung** der Gebietskörperschaften. Für die 131 grössten Städte der Schweiz zeigen Feld/Kirchgässner (2001), dass der Bruttoschuldenstand pro Kopf – ceteris paribus – in den Städten ohne obligatorisches Finanzreferendum um 45 Prozent niedriger gewesen wäre, wenn jene über dieses Instrument verfügt hätten.

Das Beispiel der Schweiz etwas näher zu erläutern hatte vor allem methodische Gründe: In **Liechtenstein** ist die Anzahl der Fälle und damit auswertbaren Daten sehr viel geringer als im Nachbarstaat. So argumentieren auch Marxer/Pällinger (2006: 47), dass wegen der kleinen Fallzahl «wenig statistische Signifikanz in den Auswertungen der Fälle» möglich ist, «zumal sie sich auch noch über eine lange Zeitperiode erstrecken». Somit bleiben für das Fürstentum eher **anekdotische Beobachtungen**, die gleichwohl eine Tendenzaussage erlauben: «Vorlagen, die neue finanzielle Aufwendungen beinhalten, haben einen schweren Stand» (ebd.). Auch Marxer (2018: 405) résumiert seine Rückschau über Abstimmungen der letzten Jahrzehnte: «Ausgaben für Projekte,

---

181 S. Funk/Gathmann (2014; 2013); Kirchgässner (2010); Feld/Matsusaka (2003) für Übersichten der empirischen Literatur.

deren Nutzen nicht unmittelbar einsichtig ist, haben es schwer vor dem Volk. Marxer/Pállinger (2006: 47) nennen hierfür folgende Beispiele:

- Konferenzzentrum zum Kunsthhaus 1980
- Strassentunnel Gnalp-Steg 1988
- Lärmschutzgesetz 1991
- Landtagsgebäude 1993
- Festival «Little Big One» 2002
- Sicherheitskomplex 2004

Aus jüngerer Zeit könnte man folgende Abstimmungen hinzufügen, welche die Grundtendenz eines «fiskalischen Konservatismus» weitgehend belegen – auch wenn viele weitere Gründe für die Abstimmungsergebnisse ausschlaggebend gewesen sein dürften:

**Neubau Landesspital 2011 (und 2019):** Beim Referendum über den Finanzbeschluss des Landtages betreffend einen Verpflichtungskredit von CHF 83 Mio. für den Neubau des liechtensteinischen Landesspitals am bestehenden Standort in Vaduz stimmten im Oktober 2011 58.1 Prozent dagegen. Aus einer Umfrage ergibt sich für Marxer (2011: 7): «Die Ablehnung ... bedeutet kein Nein zu einem eigenständigen Landesspital. Strittig waren bei den Ablehnenden insbesondere die Kosten und die Standortfrage». Im November 2019 wurde ein deutlich niedriger Verpflichtungskredit (von CHF 65.5 Mio.) für den Neubau des Spitals in einer Abstimmung (Landtagsvorlage) mit 56.2 Prozent gebilligt: Hauptgründe für die Annahme waren laut Umfrage (Marxer 2019: 22): «dass ein Neubau sinnvoller als Renovationsarbeiten am bestehenden Spital sei, dass mit einem Neubau die medizinische Grundversorgung gesichert werde und dass die Betriebsabläufe verbessert würden».

**Gesetz über die Krankversicherung 2015.** Hier wurde mit 53.2 Prozent die Vorlage des Landtages angenommen. Zu den Gründen der Zustimmung gehörte «die Hoffnung, das Kostenwachstum ... zu bremsen» (Marxer 2016: 4).

**Tour de Ski 2018.** Ein Verpflichtungskredit für die Durchführung von Etappen der Tour de Ski in Liechtenstein wurde mit 59.3 Prozent Nein abgelehnt. Als wichtigste Argumente für die Ablehnung wurden in einer Umfrage (Marxer 2018b: 16) erachtet, «dass Wintersport in ein Wintersportgebiet gehört, dass andernorts gespart wird, aber Geld für die TdS zur Verfügung gestellt werden soll, ferner auch der Aufwand für die Herstellung des Kunstschnees und dessen An- und Abtransport. Ebenfalls von mehr als 50 Prozent werden die Kosten kritisiert.»

Zwar lassen sich aufgrund deutlich geringerer Fälle fiskalisch relevanter Volksentscheide in Liechtenstein nicht derart klare Schlussfolgerungen aus ökonomischen Untersuchungen herleiten, wie das in der Schweiz möglich ist. Gleichwohl liegt die Vermutung nahe, dass die Volksrechte durchaus auch in Liechtenstein wirksam sind und die Solidität der Staatsfinanzen bzw. die bessere **Übereinstimmung zwischen Staatsaufgaben und Bürgerpräferenzen** befördern. Hierbei kommt es nicht auf die Häufigkeit des per Referendum geäußerten Widerspruchs an. Schon die stets lauende «Drohung» bzw. Möglichkeit eines Einspruchs der Bürger dürfte kontrollierende Wirkung ausüben. Schon allein die in Liechtenstein stets bestehende Möglichkeit des Staatsvolks, über spezifische Haushaltsposten direkt zu bestimmen, lässt vermuten, dass Regierung und Landtag eher bemüht sind, Effizienz und Sparsamkeit walten zu lassen. Nicht zuletzt die **Logik des «Stimmentauschs»** (s. Wohlgenuth 2018: 62ff.) unter Projekten, die jeweils nur Sonderinteressen einen fiskalischen Vorteil bringen, kann so durchbrochen werden. Schliesslich kann jedes einzelne (fiskalisch bedeutsame) Projekt vom Volk via Referendum angefochten werden. So argumentieren auch Marxer/Pällinger (2006: 47): «Absprachen, Tauschhandel bzw. politischer «Kuhhandel», Gefälligkeitspolitik u. a. können mittels Volksentscheid unterbunden werden. Der gute Kontakt zu Landtag und Regierung genügt nicht unbedingt, einen Entscheid im eigenen Sinne herbeizuführen. Es besteht die Gefahr, dass ein Referendum oder eine Initiative einem Vorhaben einen Strich durch die Rechnung macht»<sup>182</sup>.

Gerade die Kleinheit der politischen Einheit erhöht zudem die **Anreize und Möglichkeiten** der Bürger, sich über politische und fiskalische Alternativen, die einen selbst direkt betreffen, auch selbst zu informieren. So argumentiert etwa der frühere italienische Minister Martino (2020: 16): «The value of being correctly informed about the costs and benefits of public spending ... is higher in small than in large countries. As a result, public opinions in small countries tend to be better informed on public budget decisions than in large countries. Small countries, therefore, tend to be more subject to democratic scrutiny

---

182 Auch nach Kirchgässner (2010: 2) «haben die Interessengruppen im rein-parlamentarischen System eher eine stärkere Stellung als in der halb-direkten Demokratie, da sie dort «nur» die Vertreter der Regierungskoalition im Fachausschuss überzeugen müssen und nicht – im Falle eines Referendums – auch die Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger.».

than large ones.»<sup>183</sup> Kurzum: die Wahrnehmung der Staatsaufgaben dürfte **näher an informierten Bürgerpräferenzen** orientiert sein. Ob diese tendenziell «mehr Staat» oder «weniger Staat» wünschen, ist damit noch nicht ausgemacht.

Zur heutigen (ordnungs-) politischen Grundeinstellung der Liechtensteininnen und Liechtensteiner gibt es verschiedene Meinungen. Zwei recht gegensätzliche seien hier zitiert. Beattie (2012: 310) etwa beobachtet in seiner «Modern History» des Landes eine «traditional, sometimes excessive, vigilance of the voters, who have a strong **prejudice against <big government>**». Heeb (1998: 140) dagegen beobachtet eine zunehmende Grundhaltung im Land, «der finanzstarke Staat Liechtenstein könne jedes Interesse Einzelner bedienen ... Durch die positive Finanzlage des Staates und die als gesichert geltenden Steuereinnahmen dürften im Laufe der Zeit in der liechtensteinischen Bevölkerung staatliche **Leistungen zur Selbstverständlichkeit** geworden zu sein»; und: «Es besteht besonders in Liechtenstein die Gefahr einer sogenannten **Gefälligkeitsdemokratie**, indem die Parteienvertreter versuchen, die Erwartungen und Ansprüche ihrer Wähler gegenüber dem Staat zufriedenzustellen ...».

Gerade bei der Staatstätigkeit, die sich nicht (unmittelbar) in quantifizierbaren fiskalischen Grössen äussert, ist die Durchführbarkeit und Aussagekraft empirischer Analysen geringer als bezüglich des wohl doch eher dämpfenden Effekts auf die Staatsausgaben. Man findet durchaus nicht nur Fälle, in denen sich die Bürger gegen «mehr Staat» (Regulierung, Zwang) wenden, sondern den Staat eher auffordern, **regulierend einzugreifen** – zumal dann, wenn andere Bürger und Minderheiten hiervon betroffen wären. Ein paar anekdotische Beispiele von Volksabstimmungen mögen dies illustrieren.

1937 beschloss der Landtag einstimmig ein «Gesetz über das Verbot der Eröffnung und des Betriebs von Warenhäusern, Einheitspreisgeschäften und ähnlichen Grossunternehmen und deren Filialen»<sup>184</sup>. Auf Gemeindebegehren wurde hiergegen ein Referendum ergriffen. «Beide Parteien, die Gewerbegeossenschaft, der Arbeiterverband, der Beamtenverband und der Bauernverein plädierten für das Gesetz, das die kleinen Gewerbetreibenden in Liechtenstein schützen sollte ... Das

---

183 Hierzu auch Wohlgemuth (2002).

184 Vgl. Marxer (2018a: 266): «Hintergrund war eine Eröffnung eines Migros-Vertriebes im Frühjahr 1937 in Vaduz».

Gesetz wurde in der Volksabstimmung mit 59.1 Prozent der Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 90.4 Prozent angenommen» (Marxer 2018a: 266). Weitere Beispiele, die man als **Zustimmung zu «mehr Staat»** (Ausgaben, Aufgaben, Regulierungen) interpretieren kann, wären etwa: Annahme Landeswerk Lawena 1925; Ablehnung Gesetz zur Liberalisierung des Baugewerbes 1927; Annahme Einführung einer Alkoholsteuer 1929; Annahme Bau des Binnenkanals 1930; Annahme Bau Saminawerk 1947; Annahme AHV 1952; Ablehnung Abschaffung Alkoholsteuer 1968; Annahme Familienzulagen 1965; Annahme Bau Kunsthaus 1980; Annahme Erhöhung Zahl der Landtagsabgeordneten 1988; Annahme Krankenversicherungsgesetz 1989; Annahme Schwerkverkehrsabgabe 2000 oder Annahme Industriebühnen Schaan 2010; Zustimmung Neubau Landesspital 2019.

Dagegen finden sich in etwa ebenso viele **eher «staatskritische» Volksabstimmungen**: Ablehnung Erhöhung Zahl der Landtagsabgeordneten 1919; Ablehnung Einrichtung einer Landesbrandschaden-Versicherungsanstalt 1926; Ablehnung restriktives Pressegesetz 1930; Ablehnung Arbeitslosenversicherung 1931; Ablehnung Erhöhung Zahl der Landtagsabgeordneten 1945; Annahme Herabsetzung des Steuersatzes 1947; Ablehnung Schutz des Alpengebietes 1967; Ablehnung Bau der Umgehungsstrasse Schaan-Vaduz 1976; Ablehnung Bau Konferenzsaal 1980; Ablehnung Erhöhung Zahl der Landtagsabgeordneten 1985; Ablehnung Gesetz zum Schutz gegen Lärm 1991; Ablehnung schulfreier Samstag 1991; Ablehnung Bau Landtagsgebäude 1993; Ablehnung Förderung preiswerten Wohnungsbaus 2000; Ablehnung Kredit für Festival 2002; Ablehnung Raumplanungsgesetz 2002; Ablehnung Kredit für Sicherheitszentrum 2004; Annahme Lockerung des Rauchverbots in der Gastronomie 2008; Ablehnung Kredit für neues Landesspital 2011; Ablehnung Tour de Ski 2018; Ablehnung S-Bahn 2020; Ablehnung Gesetzliche Grundlage für 2G-Regelung 2022 (s. a. Teil 5.5).

Insgesamt deutet dieses Abstimmungsverhalten der liechtensteinischen Bevölkerung durchaus auf einen «fiskalischen Konservatismus» bei der Gewährung von Krediten und Steuergeldern zur Erfüllung von Staatsaufgaben hin. Auch scheint es eher selten so zu sein, dass die Bürger den Staat zu mehr Ausgaben oder auch zu mehr Aufgaben drängen. Hierbei dürfte es auch hilfreich sein, dass nach Art. 64(3) LV, Volksbegehren, die nicht bereits im Haushaltsplan berücksichtigte fiskalische Folgen haben, «mit einem Bedeckungsvorschlag versehen» werden müssen; es gibt somit **keine «wünsch-Dir-was» Demokratie**, bei der



die Finanzierung nicht zumindest mitbedacht werden muss.<sup>185</sup> Man kann deshalb davon ausgehen, dass die direkte Demokratie in Liechtenstein das Staatswachstum zwar nicht blockiert, sondern eher verzögert und mit den jeweils derzeitigen Präferenzen und Prioritäten der Bürgerschaft als Ganze (und weniger einzelnen Sonderinteressen) angeglichen hat.

### 6.2.2 Das Fürstenhaus als liberaler Vetospieler?

Die Macht des Staates (Parlament und Regierung) steht in Liechtenstein unter dem **doppelten Vorbehalt**: den oben beschriebenen Veto- und Initiativrechten des Volkes sowie der Sanktion des Landesfürsten. Dies entspricht der «Verankerung der Staatsgewalt im Landesfürsten und im Volk» (Art. 2 LV). Konkret findet sich das Sanktionsrecht des Landesfürsten in Art. 9 und Art. 65 LV. Zur Gültigkeit jedes Gesetzes ist ausser der Zustimmung des Landtags die Sanktion (Zustimmung) des Landesfürsten erforderlich. «Gesetz» in diesem Sinne sind nach herrschender Meinung auch Finanzbeschlüsse und Finanzgesetze, die «in dem in der Verfassung vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren zustande kommen und wirksam werden» (Bussjäger 2015: Rz. 20). Das **Sanktionsrecht des Fürsten** erstreckt sich dabei nicht nur auf Beschlüsse des Landtags, sondern auch auf Beschlüsse des Volkes – es sei denn, diese beziehen sich auf die Abschaffung der Monarchie, die Auswahl von Richtern (bei Unstimmigkeiten zwischen Fürst und Landtag, s. Art. 96 LV) oder die Sezession von Gemeinden (Müller/Wohlgemuth 76 ff.; Nigg 2017).

Entsprechend vermutet auch Bussjäger (2015: Rz 27), «dass das Sanktionsrecht auch dahingehend Wirkung entfalten kann, dass der Landtag bereits bei der Beratung über Gesetze die Möglichkeit einer Sanktionsdrohung abwägt und in seine Willensbildung einfließen lässt und daher gleichsam präventiv auf die inhaltliche Ausübung der Gesetzgebung wirkt»<sup>186</sup>. Dass die zu antizipierende Gegenstimme sowohl aus dem Fürstenhaus als auch aus dem Volk tendenziell eher von **langfristig**

---

185 Hierzu Marxer (2018a: 132ff.). Die Umsetzung dieser Auflage ist indes nicht allzu strikt vorgegeben und wird auch nicht sonderlich streng befolgt (ebd.).

186 S. a. Wille (2015: 376): «Um ein Veto zu vermeiden, werden Landtag und Regierung darauf bedacht sein, die Vorstellungen des Landesfürsten schon im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens in ihre Überlegungen einzubeziehen.».

**orientierten «fiskalisch-konservativen» Werten** geprägt sein dürfte, als bei den Parteivertretern in Landtag in Regierung, ist für Liechtenstein eine weitere plausible Hypothese. Regierungschef Adrian Hasler stellt (in seinem Vorwort zur Finanzplatzstrategie; Regierung Liechtenstein 2019: 1) deshalb auch nicht ohne Stolz fest: «Regierung und Fürstenhaus haben die Staatsführung immer als **vorausschauendes Gestalten** und nicht als Verwalten verstanden». Erneut stellt sich damit die Frage, ob Fürst (wie Volk) in der Ausübung (oder Andeutung) ihrer verfassungsmässigen Rechte eher «mehr» oder «weniger» Staat bewirkt haben dürften, und ob sie tendenziell eher «konservative», «liberale» oder «progressive» politische Grundhaltungen geltend machen.

Heeb (1998) untersuchte die Thronreden des Landesfürsten **Franz Josef II.** (regierte 1939 bis 1989) und kam zum Schluss, «dass der Fürst richtungweisend auf die staatlichen Aufgaben einwirkte» (ebd.: 133). Diese Richtung kann man durchaus im Sinne einer Ermunterung zu einer **Ausweitung des Staatshandelns** (im Nachvollzug der Entwicklungen in der Schweiz) interpretieren. So hat sich Franz Josef II. «im Jahre 1950 für die Einrichtung der AHV und von Kinderzulagen, 1958 für die Invalidenversicherung, den Ausbau des höheren Schulwesens und Stipendienwesens, 1966 für die Neuregelung des Krankenversicherungswesens, der Arbeitslosenversicherung und Landesplanung, 1969 für die Pflegeversorgung älterer Menschen, ... 1973 für den sozialen Wohnungsbau, ... 1979 für die staatliche Förderung sozialer, kultureller und geistiger Bereiche und Institutionen, 1980 für die Reform des Gesellschafts- und Steuerrechts, 1981 für die Entwicklungshilfe und die Unterstützung der Dritten Welt und schliesslich 1982 für ... die Einführung des Frauenstimmrechts ausgesprochen.» (ebd.: 132). Die Thronreden und die Programme von Regierung und Landtag hätten sich sehr oft und weitgehend entsprochen (ebd.).

Sicher gab (und gibt) es eine wechselseitige Abstimmung des Tenors der Thronreden. Ebenso sicher ist es aber auch (anders als im Vereinigten Königreich) nicht so, dass der Monarch schlichtweg die Rede verliert, welche die Regierung ihm (ihr) vorgibt. Dies zeigt sich deutlicher unter **Fürst Hans Adam II** (regierte von 1989 bis 2004) der öfters «von sich aus initiativ wurde» (ebd.: 133) und in einigen Aspekten der Aussen- und Wirtschaftspolitik Anstösse gab, die in der Regierung weniger geteilt wurden. Auch unterschied er sich wohl von seinem Vater darin, dass er sich eher einen **Rückzug des Staates** aus einigen Aufgabenbereichen gewünscht hat – dies waren teils sehr (wirtschafts-) libe-

rale Ideen, die in der Landespolitik indes oft «kein Echo» fanden (ebd.). Diese seien im folgenden kurz skizziert.

### 6.2.3 «Der Staat im dritten Jahrtausend»

In einem weit über die Landesgrenzen hinaus Aufmerksamkeit erregenden Buch hat Fürst Hans-Adam II (Liechtenstein 2010) grundlegende, radikale und visionäre Ideen über den «Staat im dritten Jahrtausend» veröffentlicht<sup>187</sup>. Da diese für das Generalthema dieser Studie allgemein relevant sind, aber auch auf Liechtenstein öfters Bezug nehmen, sollen die Ausführungen des Landesfürsten hier kurz im Zusammenhang gesondert dargestellt werden, soweit sie sich auf legitime **Staatsaufgaben** beziehen.

Als normativen Ausgangspunkt und «persönliche Überzeugung» beschreibt Hans-Adam II. (2010: Kap. 2) das **Selbstbestimmungsrecht** (des Menschen und der Gemeinden) und sagt: «Es wäre ein schöner Erfolg, wenn es der Menschheit im dritten Jahrtausend gelingt, alle Staaten in Dienstleistungsunternehmen zu verwandeln, die den Menschen auf der Basis der direkten und indirekten Demokratie sowie des Selbstbestimmungsrechts auf Gemeindeebene dienen.» (ebd.: 9). Dahinter steht die feste Überzeugung des Fürsten in «Grundwerte», die sowohl im Christentum als auch im Liberalismus prägend sind: «Bei beiden steht nicht der Staat im Vordergrund wie im Nationalismus und Sozialismus, sondern der einzelne Mensch in seiner Freiheit und seiner Verantwortung» (ebd.: 95).

Gleichwohl habe der Staat auch im dritten Jahrtausend noch immer wichtige Aufgaben zu erfüllen; jedoch nicht mehr als «Monopolist», sondern als konkurrenzbereiter und konkurrenzfähiger Anbieter nur der Art von Dienstleistungen, die Private nicht oder nur kaum effizient bereitstellen können: «Ein Staatsmodell, das den Frieden, den Rechtsstaat, die Demokratie und den Wohlstand der Bevölkerung sichert, muss dem Staat das Monopol über sein Territorium entziehen» (ebd.: 104). Als Dienstleister muss eine Jurisdiktion sich dem **Wettbewerb** stellen,

---

187 Das Buch, das auch in englischer Sprache sowie in 13 weiteren Sprachen veröffentlicht wurde (s. Volksblatt vom 14.9.2021 <https://www.volksblatt.li/nachrichten/Liechtenstein/Vermischtes/vb/287421/buch-des-fursten-neu-auch-in-armenisch>), wurde u. a. zitiert in Breiding (2022); Geiger (2020); Ghersi (2020); Taberelli (2020); Watrin (2020); Wille (2015); Beattie (2012).

der dadurch verstärkt wird, dass Bürger, aber auch Teile des Staates (Gemeinden) «auswandern» und sich anderen Jurisdiktionen anschliessen, die attraktivere Kombinationen von Leistung (öffentliche Güter, Freiheitsrechte) und Preis (Steuern, Gebühren) bieten<sup>188</sup>.

Zu den «Dienstleistungen» oder Staatsaufgaben zählt zunächst und als der «einzige Bereich neben der Aussenpolitik, in dem der Staat ... noch einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der Privatwirtschaft, den Gemeinden oder Gemeindeverbänden bietet ... die Aufrechterhaltung des Rechtsstaats» (ebd.: 107). Anders als beim **«Rechtsschutzstaat»** (s. Teil 2.1) verhält es sich dagegen beim Sozialstaat. Hier verlangt das (liberal verstandene katholische) Prinzip der **Subsidiarität** und Eigenverantwortung nach Hans-Adam II. möglichst umfassende Staatsferne. Private Spenden, Hilfe seitens der Gemeinden sollten zunächst anstelle von «Zwangssolidarität» der Sozialhilfe treten (ebd.: 127); das Pensions-system sollte «schrittweise von einem Umlage- auf ein Kapitaldeckungsverfahren umgestellt werden», das eine «allgemeine Einzahlungsverpflichtung» mit einer «Umverteilung zugunsten der sozial Schwachen» vorsieht (ebd.: 129). Ähnlich könne eine «Mindestversicherung im Bereich Unfall und Krankheit mit einer sozialen Komponente» verwirklicht werden (ebd.).

Auch die Staatsaufgabe **Bildung** sollte deutlich «privatisiert oder an die Gemeinden delegiert» werden, was den Betrieb angeht. Die Finanzierung, «soweit sie durch die öffentliche Hand erfolgt, sollte über Gutscheine stattfinden», einem System, «das zwischen Kindern aus armen und reichen Elternhäusern Chancengleichheit im schulischen Bereich schafft» (ebd.: 135). Der starken Betonung der **Gemeinden** für zentrale Aufgaben des «(Dienst-) Leistungsstaats» solle auch die (Eigen-) Verantwortung bei den Staatsfinanzen entsprechen: «Vieles spricht dafür, beim Staat alle indirekten Steuern zu belassen, und den Gemeinden die Steuerhoheit für alle direkten Steuern zu übertragen» (ebd.: 145). Was weitere Staatsaufgaben vor allem der Daseinsvorsorge angeht, ermuntert Hans-Adam II. ebenso, zu prüfen, ob diese «in Zukunft nicht ... die **Privatwirtschaft**, die Gemeinden oder sonstige regionale Verbände ... besser bewältigen können, wie z. B. das Betreiben staatlicher Radio- und Fernsehstationen, die Post, die Telekommunikation, natio-

---

188 S. a. ebd.: 166: «Die Staaten der Zukunft sollten in einem friedlichen Wettbewerb auf der Basis guter Leistungen und niedriger Kosten untereinander um ihre Kunden – die Gemeinden und deren Bevölkerung – kämpfen.»

nale Kulturinstitutionen, wie Museum, Oper, Theater, die Finanzierung von Künstlern und so manches mehr».

Zur Illustration seiner Vision eines modellhaften Staates der Zukunft hat Fürst Hans-Adam II. am Ende seines Buches einen **Verfassungsentwurf** angefügt. Dieser weist deutliche Parallelen mit der Liechtensteiner Verfassung seit der Verfassungsnovelle von 2003 auf – vor allem in den prozeduralen, staatsorganisationsrechtlichen, Teilen (v. a. Sanktionsrecht des Fürsten, Richterbestellung, Monarchieabschaffung, Austrittsrecht der Gemeinden). Dies kann kaum überraschen, war doch die Verfassungsnovelle massgeblich von der «Fürsteninitiative» geprägt, die das Volk mit grosser Mehrheit annahm<sup>189</sup>. Die Fürsteninitiative liess indes die in der Verfassung von 1921 seither bereits kaum geänderten Kapitel zu den Staatsaufgaben und deren Wahrnehmung von Land und Gemeinden unverändert. Während die Staatsverfassung Liechtensteins die Staatsaufgaben im III. Hauptstück in Art. 14 bis Art. 27 recht detailliert aufzählt (s. Teil 5.3), reichen im Modellentwurf des Fürsten der «Verfassung des Königreichs X [der Republik Y]» (ebd.: 201)<sup>190</sup> hierzu **ein Artikel mit vier Absätzen**.

*Art. 2*

- 1. Aufgabe des Staates ist es, die Interessen des Volkes und des Staates gegenüber anderen Staaten, Staatenverbänden und ähnlichen Organisationen zu vertreten.*
- 2. Aufgabe des Staates ist es, Gesetze und Verordnungen zu erlassen, damit die Menschen in Freiheit, Frieden und Wohlstand leben können. Dazu gehören insbesondere gesetzliche Regelungen für den Bildungsbereich, für das Sozial-, Gesundheits- und Verkehrswesen, für den Umweltschutz, sowie über die Autonomie und die Aufgaben der Gemeinden.*
- 3. Aufgabe des Staates ist es, dafür zu sorgen, dass Verfassung, Gesetze und Verordnungen eingehalten werden. Zu diesem Zweck unterhält und finanziert der Staat das Gerichtswesen, die Untersuchungsbehörden und die Polizei.*

---

189 Ausführlich hierzu: Müller/Wohlgemuth (2021: Kap. V).

190 Tatsächlich ist die Modellverfassung beinahe durchgängig sowohl für eine Monarchie als auch und eine Republik grundsätzlich anwendbar. Allein für die Bestimmung des Staatsoberhauptes ergeben sich naheliegende Unterschiede (Thronfolge nach Hausgesetz oder freie allgemeine Wahl), s. ebd.: 203.

4. *Es ist nicht Aufgabe des Staates, Einrichtungen im Bildungsbereich, im Sozial-, Gesundheits- und Verkehrswesen oder anderen Bereichen zu besitzen und zu betreiben. Diese Aufgabe ist den Gemeinden, den Gemeindeverbänden, der Privatwirtschaft oder privaten Organisationen zu überlassen.*

Relevant für die Wahrnehmung der Staatsaufgaben ist zudem Art. 3 der Modellverfassung von Hans-Adam II., wo in drei Absätzen festgelegt wird, dass «dem Staat» nur die Einnahmen indirekter Steuern wie der Mehrwertsteuer, allfälligen Zolleinnahmen oder Abgaben zukommen. «Die **Steuerhoheit** über die direkten Steuern auf natürliche und juristische Personen steht den Gemeinden zu»<sup>191</sup>.

Es kann hier nicht darum gehen, diesen Verfassungsentwurf einer staatswissenschaftlichen oder ordnungsökonomischen Würdigung zu unterziehen. Im Vergleich zur seit einhundert Jahren geltenden Landesverfassung (s. Teil 5.3) ist der zitierte Artikel zu den Staatsaufgaben schon in der Wortwahl naturgemäss sehr viel **moderner**. Im Vergleich zur modernen Verfassungsentwicklung setzt Fürst Hans Adam II. einen deutlichen Kontrapunkt. Während anderswo die Staatsverfassung immer wieder durch neue Staatsaufgaben in allen möglichen Details auch der Kompetenzzuweisung erweitert werden, ist dies alles es beim Entwurf des Fürsten sehr kurz gehalten. Zudem «wird in Artikel 2 über die Staatsaufgaben ausdrücklich festgehalten, dass der Staat alle anderen Aufgaben den Gemeinden oder privaten Organisationen überlassen hat» (ebd.: 170). Dies wäre ein klares Bekenntnis zum Prinzip der **Subsidiarität** – auch wenn die in Art. 2 Abs. 2 genannten Politikfelder Bildung, Sozial-, Gesundheits- und Verkehrswesen oder Umweltschutz recht extensiv ausgelegt werden können.

Seit 2004 nimmt **Erbprinz Alois** als Stellvertreter seines Vaters die Aufgaben des Staatsoberhauptes des Fürstentums Liechtenstein wahr. Unter den politischen Institutionen des Landes genießt er mit 89 Prozent der Befragten im Land derzeit das höchste Vertrauen (Wohlgemuth

---

191 Ebd.: 202. Es folgt: «wobei dem Staat die Kompetenz zusteht, Grundregeln festzulegen, welche die Steuerhoheit der direkten Steuern betreffen, um Missbräuche und Konflikte zwischen den Gemeinden zu vermeiden». Ebenso wird in Art. 3 der Modellverfassung festgelegt, der Staat solle «sparsam wirtschaften und aus seinen Einnahmen jährliche Überschüsse erwirtschaften, die er an die Gemeinden ausschüttet ...» und «in Form von Bildungsgutscheinen ausschütten» kann. Schliesslich wird festgelegt: «Dem Staat ist es untersagt, Haftungen zu übernehmen oder Kredite aufzunehmen, abgesehen von besonderen Situationen, welche gesetzlich zu regeln sind. Diese Gesetze unterliegen dem Referendum ...».

2019: 36). Überhaupt finden derzeit 79 Prozent der Bevölkerung die Monarchie gut, und nur 15 Prozent fänden eine Republik besser (ebd.: 48). Demnach dürfte auch seine Meinung im Land Gewicht haben. Diese äussert er m. E. stets konzilient, ohne sich indes an einen politischen «mainstream» (selbst im Land) anzubiedern. Hierzu seien nur drei Zitate angeführt:

«Der Staat sollte sich wie eine Firma regelmässig hinterfragen und Reformen nicht erst dann umsetzen, wenn es brennt ... Vielleicht sollten wir die Staatsaufgaben und die damit verbundenen **Gesetze mit einem Ablaufdatum** versehen, damit der Staat nicht immer grösser wird und immer mehr Geld verschlingt ... Auch viele Aufgaben, die sich besser in einer kollektiven Anstrengung erledigen lassen, müssen nicht durch den Staat übernommen werden. Sie werden oft genauso gut oder besser durch **Familien, Vereine, Genossenschaften oder die Unternehmen** wahrgenommen ... Der Staat sollte kritisch prüfen, wo es ihn noch braucht und wo er sich zurückziehen kann. Auch sollte der Staat hinterfragen, welche Aufgaben besser dezentral durch die **Gemeinden** erledigt werden können ... Es gibt eindeutig eine Tendenz, dass Staaten ihre Bürger zu bevormunden versuchen und ihnen Aufgaben wegnehmen wollen. Dagegen muss man kämpfen.» (Liechtenstein 2014).

Dies entspricht ganz der Linie des Vaters. Gleiches gilt auch für ein aktuelles Zitat: «Der Staat ist meist ein schlechter Unternehmer. Bei Staatsbetrieben werden Personal- und Sachentscheidungen häufig zum Politikum ... Daher sollten grundsätzlich all jene **Staatsbetriebe privatisiert** werden, bei denen die Leistungserbringung genauso gut durch eine private Trägerschaft möglich ist» (Liechtenstein 2022a). Auch zur **Energiepolitik** angesichts der aktuellen Engpässe und Preissteigerungen hat sich Erbprinz Alois (Liechtenstein 2022b) dezidiert liberal-marktwirtschaftlich geäussert: «Bezüglich der Preiserhöhungen sollten wir uns staatlicherseits auf die Unterstützung jener Härtefälle konzentrieren, die dies wirklich benötigen. Die **Lenkungswirkung von Preisen** ist nämlich im Normalfall staatlichen Lenkungsmassnahmen vorzuziehen. Dies gilt auch für Bereiche wie Energiesparen und Investitionen in umweltfreundliche Technologien. Staatliche Lenkungsmassnahmen enden vielfach in einer Planwirtschaft, die einen fruchtbaren Wettbewerb um die besten Lösungen sowie das Setzen von möglichst vielen zielführenden Massnahmen in möglichst vielen Bereichen verhindert».

Insgesamt ist somit zumindest für Fürst Hans Adam II und Erbprinz Alois eine konstante Grundhaltung zugunsten liberaler **Ordnungspolitik, Subsidiarität und Langfristorientierung** festzustellen. So vermutet etwa auch Vanberg (2019: 28), «dass eine Erbmonarchie dem jeweiligen Amtsinhaber eine langfristige Perspektive bei der Beurteilung anstehender Entscheidungsprobleme nahelegt, und dass ihm die frühzeitige Vorbereitung auf sein Amt, sowie die langjährige Tätigkeit im Amt mit Erfahrungen und Wissen ausstatten können, die seinem Urteilsvermögen zu Gute kommen.» Ähnlich argumentiert Watrin (2020: 69): «As a wealthy family, the Princely House has a natural interest in property rights and the rule of law as the foundations of a market-oriented economic system ... The political role of Liechtenstein's monarch therefore promotes a business-friendly economic policy and a limited welfare state».

Auch wenn das Fürstenhaus sich sehr selten in die aktuelle Landespolitik in der Form einmischt, dass es mit seinem Sanktionsrecht droht oder gar davon Gebrauch machen würde (s. Nigg 2017), hat die Meinung des Landesfürsten im Volk sowie in Parlament und Regierung durchaus Gewicht. Seine jährlichen Ansprachen anlässlich der Landtagseröffnung oder des Staatsfeiertags, aber auch auf internationaler Bühne (s. hierzu <https://fuerstenhaus.li/medien/ansprachen/>) haben durchaus auch **programmatisch-grundsätzlichen Charakter** und dürften damit zumindest die öffentliche Meinung prägen. Und während Fürst Franz Josef II. die Landespolitik (und das Volk) noch eher ermuntern musste, vor allem sozial- und gesellschaftspolitische Erneuerungen und Ausweitungen der Staatstätigkeit vorzunehmen, scheinen mir Fürst Hans Adam II und Erbprinz Alois eher davor zu warnen, es mit diesen Ausweitungen nicht zu weit zu treiben. Auch mahnen sie immer wieder Eigeninitiative und Eigenverantwortung an. Dass manches von dem, was derzeit vom (Wohlfahrts-) Staat erwartet wird, auch privat hergestellt und finanziert werden kann, zeigt gerade auch das Fürstentum Liechtenstein.



### 6.3 Privates Engagement auf lokaler Ebene

Wie oben (Teil 3.6) dargestellt, ist ein «crowding out» privaten Engagements für gemeinnützige Zwecke durch den Wohlfahrtsstaat nicht nur intuitiv plausibel («warum sollte ich etwas tun, wenn sich doch der Staat schon kümmert; wozu zahle ich Steuern?»), sondern auch einigermaßen gut empirisch nachweisbar. Das heisst im Umkehrschluss, dass einer der Gründe für eine relativ geringe Staatsquote oder Staatsbevormundung ein relativ hohes **Niveau privater Gemeinnutztätigkeit** bzw. die private Bereitstellung öffentlicher Güter sein dürfte. Liechtenstein jedenfalls könnte ein solcher Fall sein. Ein Grund wäre, dass das Land als ausgesprochenes «Hochvertrauensland» gelten kann (Wohlgemuth 2019). Vertrauen und Vertrautheit schaffen Sozialkapital, was wiederum dazu genutzt werden kann, soziale und kulturelle Staatsaufgaben auch privat und freiwillig zu finanzieren und zu organisieren<sup>192</sup>. Aber auch der Staat kann Einiges dafür tun, dass Private ihm einen Teil der Arbeit abnehmen: durch günstige Rahmenbedingungen für privaten Gemeinnutz.

«Nirgends ist es einfacher, wohlätig zu sein» titelte das Vaterland am 29.3.2022. Es bezog sich damit auf das Ergebnis des «**Global Philanthropy Environment Index**» (<https://globalindices.iupui.edu/environment-index/index.html>, s. a. Garcia et al. 2019), der erstmals auch Liechtenstein erfasste. 2022 belegte das Fürstentum auf Anhieb den ersten Rang (von insgesamt 91)! Hier wird anhand von Expertenumfragen ein «score» zwischen 1 und 5 ermittelt. Und dies jeweils in sechs Kategorien (s. <https://scholarworks.iupui.edu/handle/1805/28098>), in Klammern der Wert für Liechtenstein):

1. *Ease of operating a philanthropic organization focuses on the laws and regulations for the formation, operation, and dissolution of philanthropic organizations. (LI: 4.93)*
2. *Tax incentives examines the laws and regulations governing taxes related to making and receiving donations. (LI: 4.90)*
3. *Cross-border philanthropic flows evaluates the laws and regulations governing the incentives and constraints of making and receiving cross-border donations. (LI: 4.90)*

---

192 Chamlee-Wright/Storr (2011) zeigen deutlich positive Beziehungen zwischen Vertrauen und privatem Gemeinnutz.

4. *Political environment* measures the relationships between the government and philanthropic organizations, as well as public policies and practices regarding philanthropy. (LI: 4.90)
5. *Economic environment* reviews the economic conditions that nurture or hinder individual and institutional philanthropy. (LI: 5.0)
6. *Socio-cultural environment* captures core societal values that provide enabling or disabling philanthropic conditions such as cultural philanthropic traditions, public trust, awareness of philanthropy, and perception of philanthropic organizations. (LI: 4.91)

In allen sechs Kategorien erreicht Liechtenstein hervorragende Werte. Der Länderbericht<sup>193</sup> verweist zu den ersten Aspekten u. a. darauf,

- dass es durchschnittlich 0 bis 30 Tage dauert, bis eine gemeinnützige Organisation etabliert ist, was durchschnittlich 450 USD kostet;
- dass das Vereinsrecht für Gründer einfache und leicht zugängliche Wege aufzeigt;
- dass Stifter als natürliche Personen das Recht haben, den Stiftungszweck abzuändern;
- dass der Steuerabzug für Spenden an steuerbefreite gemeinnützige Stiftungen grosszügig bemessen und einfach zu beantragen ist;
- dass dies auch für Spenden und Zahlungen in Länder des EWR sowie der Schweiz gilt; auch wird für grenzüberschreitende Spenden keine Genehmigung oder Gebühr verlangt<sup>194</sup>.

Mehr als technische Details des Vereins- und Steuerrechts interessieren hier die Punkte politische und sozio-kulturelle Rahmenbedingungen. **Politisch** wird dem Land attestiert: «Philanthropy is regarded, supported and protected as an expression of personal liberty ... Government does not interfere with donors' choices of philanthropic causes». Und auch **sozio-kulturell** vergeben die Autoren<sup>195</sup> dem Fürs-

193 <https://scholarworks.iupui.edu/bitstream/handle/1805/28265/2022GPEILiechtenstein.pdf>

194 Das Wegfallen einer «Inland-Präferenz» ist international bedeutsam. In Deutschland und den meisten anderen Ländern wird als Bedingung für die Steuerfreiheit verlangt, dass die Ausgaben gemeinnütziger Organisationen auch ganz überwiegend im Inland anfallen oder etwa zum «Ansehen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland beitragen» (§51 Abgabenordnung).

195 Es sind dies: Marc Gottschald (Leiter des Centre for Philanthropy an der Universität Liechtenstein und Ann-Veruschka Jurisch (Mitglied des Deutschen Bundestags), und von 2020 bis 2021 ebenfalls dort als Expertin für Gemeinnützigkeit tätig.

tentum sehr gute Noten und führen u. a. aus: «The deep-rooted philanthropic commitment of the princely family represents a role model for people in Liechtenstein ... Associations in the field of culture, sports, and social issues play a great role in people's everyday life. About one-third of the population is engaged in volunteer activities; volunteering efforts form a very important part of Liechtenstein's philanthropic environment.»

Man kann verschiedene Aspekte des gemeinnützigen Handelns im Fürstentum unterscheiden, die oben genannt wurden: das Engagement des Fürstenhauses, das für einen Kleinstaat mit selbstbewussten Gemeinden typische Ehrenamt oder Milizsystem und Vereinswesen sowie das Stiftungswesen, das auch für die heimische Standortpolitik international bedeutsam ist.

Das **Fürstenhaus** selbst versteht sich als «international erfolgreiche Unternehmerfamilie» (s. Eigendarstellung auf <https://fuerstenhaus.li/engagements/>), die sich «nicht aus Zuwendungen des Staates finanziert, sondern ausschliesslich aus eigenen Mitteln». Mit diesen Mitteln engagiert sich die Familie schon seit langem auch für gemeinnützige Projekte im In- und Ausland<sup>196</sup>. Im Bereich der Wissenschaft nennt die Seite das «Liechtenstein-Institut für Selbstbestimmung (LISD)» an der Universität Princeton in den USA und Die Liechtenstein Foundation for State Governance (LFSG) in Vaduz; im Bereich Wohlfahrt das Liechtensteinische Rote Kreuz (LRK)<sup>197</sup>, das Heilpädagogische Zentrum des Fürstentums Liechtenstein<sup>198</sup>, die «Sophie von Liechtenstein Stiftung für Frau und Kind» und die «LGT Venture Philanthropy Foundation».

**Ehrenamt und Vereinswesen** sind in Liechtenstein eine fast schon identitätsstiftende Selbstverständlichkeit (oder auch: ein gewisses «Muss»). Das Land weist für die kleine Bevölkerung eine grosse Zahl an Vereinen

---

196 Die früheren Landesfürsten haben «ihr Land» bereits oft, und in existentiellen Nöten, mit grossen Summen aus der Fürstenschatulle unterstützt: Etwa Fürst Johann II. 1920, um einen Staatsbankrott abzuwenden, Fürst Johann («der Gute») 1927 und 1928, um die Schäden der Rheinüberschwemmung und eines Finanzskandals zu mildern (s. Wohlgemuth 2020a: 18f.).

197 Es wurde im Jahr 1945 auf Initiative von Fürstin Gina gegründet. Nach Fürstin Gina und Fürstin Marie-Aglaë (1985–2015) ist Erbprinzessin Sophie heute die dritte Präsidentin.

198 Ebenfalls von Fürstin Gina gegründet und dann von ihren Nachfolgerinnen unterstützt.

aus. Diese wiederum sind naturgemäss durch einen Grossteil ehrenamtlichen Engagements gekennzeichnet, der einer weiten Definition von organisierter «Gemeinnützigkeit» zugerechnet werden kann, die auch dem liechtensteinischen Gesellschaftsrecht entspricht<sup>199</sup>. Die Seite von Liechtenstein Marketing stellt fest: «Die Zahl an Vereinen in Liechtenstein ist kaum zu überblicken. Kaum eine Interessengruppe, die sich nicht in einem Verein organisiert, vom Sport über die Kultur bis hin zu sozialem Engagement. Waren es früher hauptsächlich Vereine innerhalb einer Gemeinde, sind es heute meist dorfübergreifende Vereine, die gemeinsam ihrem Hobby nachgehen»<sup>200</sup>. Für die Liechtensteiner gilt: «Sie sind vor allem Vereinsmenschen; in den elf Gemeinden hat es rund 600 Vereine»<sup>201</sup>. Das Amt für Statistik weist zwar für das Jahr 2020 «nur» 352 im Handelsregister registrierte Vereine aus; viele andere dürften dort nicht registriert sein. Dabei ist vor allem auch die Entwicklung über die letzten Jahre bemerkenswert. Seit dem Jahr 2004 hat sich die Zahl der eingetragenen Vereine beinahe verdreifacht (Regierung Liechtenstein 2022e: 111).

Ähnliches gilt für das **Stiftungswesen** in Liechtenstein. Hier geht es zwar nicht so sehr um «von Liechtensteinern mit Liechtensteinern und für Liechtensteiner» als vielmehr um «in Liechtenstein für die ganze Welt». Das Stiftungswesen Liechtensteins hat in den letzten Jahren einen enormen Strukturwandel erlebt. Schubiger (2019) schätzt für die Jahre vor 2009 etwa 50'000 Privatstiftungen im Land; für die Jahre ab 2011 stellt die damals neu errichtete Stiftungsaufsichtsbehörde (STIFA) Zahlen zur Verfügung, die eine genauere Entwicklung der letzten Jahre nachweisen. Demnach bestanden Ende 2011 noch 32'532 «nicht eingetragene» Stiftungen (Privat- und Familienstiftungen) im Land; 1810 im Stiftungsregister «eingetragene Stiftungen», von denen die meisten (1137) als gemeinnützig anerkannt waren. Ende 2019 hat sich die Zahl der nicht eingetragenen Stiftungen weiter radikal reduziert auf

---

199 Vgl. Art. 107 (4a) Personen- und Gesellschaftsrecht (PGR): «Wo das Gesetz von gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken spricht, sind darunter solche Zwecke zu verstehen, durch deren Erfüllung die Allgemeinheit gefördert wird. Eine Förderung der Allgemeinheit liegt insbesondere vor, wenn die Tätigkeit dem Gemeinwohl auf karitativem, religiösem, humanitärem, wissenschaftlichem, kulturellem, sittlichem, sozialem, sportlichem oder ökologischem Gebiet nützt, auch wenn durch die Tätigkeit nur ein bestimmter Personenkreis gefördert wird.»

200 <https://www.liechtenstein.li/land-und-leute/gesellschaft/vereinswesen/>

201 <https://tourismus.li/unser-land/ueber-liechtenstein/liechtenstein-kurz-und-knapp/>

9239; die Zahl der gemeinnützigen (und deshalb eintragspflichtigen) Stiftungen hat sich indes recht stetig erhöht: auf 1379. Damit dürfte sich der Anteil der gemeinnützigen Stiftungen an der geschätzten Gesamtzahl von 3.5 Prozent auf 15 Prozent erhöht haben (Stiftungsaufsichtsbehörde Liechtenstein [stifta.li/zahlen-fakten](http://stifta.li/zahlen-fakten)).

Die reine Anzahl (gemeinnütziger) Stiftungen im Land sagt indes wenig über ihr «Gewicht» aus. Etwa zwischen der «Hilti-Stiftung» (<https://www.hiltifoundation.org/>) und der den Leser dieser Studie derzeit beschäftigenden «Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik» ([www.sous.li](http://www.sous.li)) liegen Welten: etwa, was Budget, Beschäftigte, Zweck betrifft. Gleichwohl ist es dem Land offensichtlich gelungen, zum weltweit attraktiven **Standort für Gemeinnützigkeit** zu werden. Dafür war auch staatliches Handeln verantwortlich, das dafür gesorgt hat, dass gerade in Liechtenstein die privatrechtliche Komponente einen besonderen Stellenwert einnehmen konnte. Juristische Details würden den Rahmen dieser Studie sprengen<sup>202</sup>. Deshalb hier nur der Verweis auf die Stiftungsrechtsreform von 2009, die Meier (2015: 342) als «ausgewogene Lösung und Regelung dieses Spannungsfelds in einem Mischsystem staatlicher Aufsicht und Einflussnahme, gepaart mit privatrechtlichen Instrumenten und Mechanismen ..., die der liechtensteinischen gemeinnützigen Stiftung – trotz Unterstellung unter öffentlich-rechtliche Aufsicht – ihre **privatrechtliche Flexibilität** und ihren eigenverantwortlichen Gestaltungsspielraum belässt». In den meisten anderen Rechtssystemen (etwa Schweiz, Frankreich, Deutschland) wird Gemeinnützigkeit ausschliesslich steuer- und öffentlich-rechtlich behandelt; in Liechtenstein überwiegt die privatrechtliche Komponente, die an weniger enge Kriterien gebunden ist und mehr privatautonome Gestaltungsmöglichkeiten und Innovationen zulässt (ebd.: 344f).

In Liechtenstein scheint somit anstelle eines «crowding out of charity» (s. Teil 3.6) sehr viel eher ein **«crowding in»** stattzufinden: zumindest was die Attrahierung gemeinnütziger Stiftungen an den Standort Liechtenstein betrifft. Gerade weil das Land keine «Inlandsausgaben» Vorgaben macht, aber auch weil im Fürstentum die Not der Bürger nicht gerade zum Himmel schreit, gehen die Ausschüttungen der gemeinnützigen Stiftungen zum allergrössten Teil ins Ausland. Wieviel davon bleibt im Land? Eine Auswertung von Umfragedaten (die indes nicht ganz repräsentativ sein können) der Vereinigung Liechten-

---

202 Hierzu etwa: Gassner (2013; 2019); Schurr (2012).

steinischer Gemeinnütziger Stiftungen und Trusts (VLGST) für das Jahr 2012 ergab, dass 91 Prozent der Ausschüttungen ausserhalb Liechtensteins erfolgten; neun Prozent aber verblieben im Land (pwc 2015: 4)<sup>203</sup>.

Auch an diesem Beispiel zeigt sich eine gekonnte **Wettbewerbsstrategie** eines kleinen Landes: in einem Land wie Deutschland wäre eine Quote um die neun Prozent Ausschüttungen im eigenen Land dem Steuerzahler als «Gegenleistung» für Steuerbefreiungen wohl schwer zu vermitteln. In Liechtenstein gehört das zur überaus erfolgreichen «Finanzmarktstrategie», die dem kleinen Land grosse Vorteile bietet. Zu den liechtensteinischen Wettbewerbsstrategien im globalen Wettbewerb nun auch der folgende Teil, der einige der zuvor bereits genannten Aspekte noch einmal zusammenfasst.

## 6.4 Wettbewerbsstrategien im globalen Wettbewerb

Nach **herrschender sozialwissenschaftlicher Theorie** (hierzu im Detail Teil 4.2 und 4.5) dürften Kleinstaaten aussen- und geopolitisch unbedeutsam sein, da die Grossen auf der Weltbühne den Ton angeben. Auch ökonomisch sollten die Aussichten von Klein- (und erst recht: Kleinststaaten) düster sein, da sie keine ökonomischen Grössenvorteile ausspielen können: der Binnenmarkt ist zu klein für effiziente Arbeitsteilung und Diversifizierung – deshalb muss sich das kleine Land auf Gedeih und Verderb dem Welthandel öffnen, was es aber verwundbar macht. Auch bei der Produktion öffentlicher Güter hat das kleine Land **klare Grössennachteile**: es gibt hohe Fixkosten (vor allem in der Verwaltung, aber auch bei Infrastruktur), aber wenige Abnehmer und damit (Steuer-) Zahler für diese Staatsleistungen. Mit hohen Staatsausgaben pro Nutzer (Bürger) und geringem BIP müsste die Staatsquote enorm hoch sein.

Tatsächlich hat das Fürstentum Liechtenstein schon seit langer Zeit die **geringste Staatsquote** in Europa, auch wenn die Zahl 2020 von 21.8 Prozent auf 26.3 Prozent aufgrund der Corona Pandemie anstieg (Amt für Statistik 2022: 10). Wie mehrmals betont (u. a. Teil 6.1) liegt dies mehr am Nenner als am Zähler dieser Quote (Staatsausgaben/BIP).

---

203 Bei einer freiwilligen Umfrage der VGLST im Jahr 2018 unter rund einem Drittel der gemeinnützigen Stiftungen wurde ein Fördervolumen von CHF 190 Mio. festgestellt; davon flossen CHF 170 Mio. ins Ausland (Vaterland vom 29.3.2022).

Liechtenstein ist es gelungen, immer wieder den «Verfassungsauftrag» von Art. 20 Abs. 3 und Art. 24 Abs. 2, zu erfüllen, «**neue Einkommensquellen**» zu erschliessen (s. Teil 5.3). Spätestens seit der Einführung des neuen Steuer- und Gesellschaftsrechts durch den Ökonomen Julius Landmann in den frühen 1920er Jahren (s. Wohlgemuth 2020a:19f.) ist das Fürstentum sehr geschickt und erfolgreich gewesen, im europäischen und globalen Wettbewerb **attraktive Nischenprodukte** anzubieten: seien es anfangs Briefmarken oder Casinos oder heute Dienstleistungen für Stiftungen, Treuhandfirmen, private banking, aber auch Lenksysteme für die Automobilindustrie, Dentalprothetik, Befestigungstechnik und vieles mehr.

Damit hat das Land auch die sonst für Kleinstaaten typische **Verletzbarkeit gering** gehalten. Es hat nicht nur einen grossen Sektor Finanzdienstleistungen (der sich wiederum insgesamt in den letzten Jahren als relativ krisenfest erwiesen und sich auf relativ innovative, aber nicht allzu riskante Produkte spezialisiert hat), sondern eben auch einen hohen Anteil an verarbeitendem Gewerbe, das wenig Raum (Fabrikhallen), aber viel gutes Personal, nicht zuletzt für Forschung und Entwicklung bindet. Der Staat und seine **Standort- und Innovationspolitik** (s. Teil 5.6.6) tritt hier weniger als industriepolitischer Planer auf (dazu hätte er weder die Kapazitäten noch die nötige «Anmassung von Wissen<sup>204</sup>», sondern als Garant flexibler, aber auch verlässlicher, jedenfalls attraktiver Rahmenbedingungen etwa im Steuer-, Arbeits- und Gesellschaftsrecht, bei der Bildung oder im Gesundheitswesen.

Gute Ordnungspolitik kostet nicht viel (Steuer-) Geld; im Gegenteil: wenn sie unternehmerisches Handeln im Inland und aus dem Ausland motiviert, sich in Liechtenstein zu betätigen, bringt sie Geld ins Land und (auch) in die Staatskasse. Damit wurden wie sonst fast nirgends auf der Welt staatliche **Reserven gebildet**, die wiederum nicht nur eine «Krisenkasse» bilden, um schlechte Zeiten ohne Verschuldung fiskalisch meistern zu können. Es gibt wenig Länder, die ohne Staatsschulden auskommen und mit einem AAA Rating als Standort werben können. Die öffentlich-rechtliche Anstalt «Liechtenstein Marketing» (<https://www.liechtenstein-marketing.li/>) tut dies auch und verweist zudem auf ein «unternehmerfreundliches Klima», «kurze Verwaltungs- und Entscheidungswege», «hohe F&E-Ausgaben» (der Privatwirt-

---

204 Hierzu (sehr) grundsätzlich die Nobelpreisrede von Friedrich A. von Hayek (1974): <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1974/hayek/lecture/>

schaft), eine «moderate und einfache Unternehmensbesteuerung», eine «stabile Rechts- und Wirtschaftsordnung», ein «hohes Mass an politischer Kontinuität und Stabilität», «das gute Bildungssystem», die «stabile Währung», oder den «Zugang zu zwei Wirtschaftsräumen».

Neben diesen im globalen Wettbewerb um knappe Ressourcen günstigen Rahmenbedingungen, welche das «**insourcing**» von **Wirtschaftskraft** und Staatseinnahmen ermöglichten, hat der Staat Liechtenstein auch intelligente Wege gefunden, die eigenen Kosten des Staatshandelns durch «**outsourcing**» gering zu halten. Wie an vielen Stellen oben gezeigt, kann Liechtenstein viele Leistungen bereitstellen, ohne sie auch selbst herstellen zu müssen. Gerade das kleine Land muss und kann kein vollständiges Bildungssystem (mitsamt Universitäten und Fachhochschulen) zuhause bieten; ebenso kein vollständiges Gesundheitssystem (mitsamt Spezialkliniken) oder Verkehrssystem (mitsamt Flughafen, Zugstrecken); auch keine vollständige diplomatische Repräsentanz (mitsamt Botschaftern in aller Herren oder Damen Ländern). Selbst Sträflinge kann man auf Grundlage eines Staatsvertrags von 1983 nach Österreich «outsourcen», etwa in die Justizvollzugsanstalt Feldkirch.

Mehr noch aber «profitiert» Liechtenstein von der staatsvertraglich abgesicherten Nachbarschaft mit der **Schweiz** (s. Teil 5.2). Dies gilt nicht nur in den oben genannten (zwar nicht unentgeltlich in Anspruch genommenen, aber doch kostensparen) Sektoren Bildung, Gesundheit oder Aussenpolitik. Vor allem der «Import» einer weltweit geachteten und stabilen Währung ist für das Fürstentum ein grosser Standortvorteil, den es selbst schwer produzieren könnte. Aber auch der weithin friktionsfreie Handel und die Freizügigkeit mit dem westlichen Nachbarn bringt enorme Vorteile. Auch bringt die Schweiz durch eigene bilaterale Handelsabkommen mit China und Japan aufgrund des Zollvertrags für den Warenverkehr automatisch auch freieren Handel für Liechtenstein mit sich (Regierung Liechtenstein 2020b: 12).

All dies sind wohl aus Sicht des Landes sehr günstige staatliche «Importe» von Leistungen anderer. «**Trittbrettfahren**» klingt bei alledem etwas garstig – zum die Schweiz (oder Österreich) von der Partizipation Liechtenstein ja keine Nachteile haben dürfte oder für geringe Mehrkosten der Mitnutzung oft genug auch eine Gebühr gezahlt bekommt. Hinzu kommt: gerade der Trittbrettfahrer sitzt nicht am Lenker. Aus einem «free ride» kann auch ein «forced ride» werden; gerade wenn man sich lange bindet und die Kosten eines «exit» sehr hoch ge-



worden sind. Dieser Aspekt eines womöglich «importierten» mehr oder minder unfreiwilligen Staatswachstums in Liechtenstein soll nun noch beleuchtet werden.

## 6.5 «Importiertes Staatswachstum»?

Kleine Staaten exportieren nicht nur viele Güter und Dienstleistungen; sie müssen auch viele **Regeln «importieren»**, damit sie das tun können. Dies gilt besonders für ein Land wie Liechtenstein, das in diversen Branchen über global wettbewerbsfähige und (damit) politisch sensible Exportsektoren verfügt – und nicht, wie andere Kleinstaaten vor allem an Öl oder Tourismus hängt – und zudem auf den möglichst freien Import von Human-, Real- und Finanzkapital angewiesen ist.

Da nun vor allem die grossen Staaten(verbünde) und internationalen Organisationen die «Regeln des Handels und des Handelns» auf den weltweiten Märkten vorgeben, waren und bleiben die kleinen Länder schon immer recht weitgehend **«rule-taker»**. Das heisst, sie übernehmen Regeln, die sie selbst in einem Regime voller Souveränität und/oder globalen Freihandels wohl so nicht gewählt hätten. Sie tun dies indes auch vielfach in einem wohlverstandenen Eigeninteresse und insgesamt zum eigenen Vorteil.

In Liechtenstein gilt diese Nettovorteils-Rechnung nach einhelliger Meinung im Land (s. Quellen in Wohlgemuth 2018: 15ff.; Regierung Liechtenstein 2020b: 6ff.) für die Mitgliedschaft im **EWR** seit 1995, aber auch schon für den Zoll- und Währungsvertrag mit der **Schweiz** seit 1923, und wohl auch für die (mehr oder minder) freiwillige Anpassung an internationale Standardsetzungen im Bereich Finanzdienstleistungen oder Umwelt-, Klimapolitik in den letzten Jahren. In den Teilen 5.2, 5.5 und 5.6 wurde schon über den Einfluss der Schweizer Abkommen, der globalen Klimaabkommen oder der OECD Standards bei den Finanzdienstleistungen auf die Staatstätigkeit in Liechtenstein berichtet. Wie dargestellt, war hiermit zwar jeweils ein merklicher Verlust an eigenständiger Gestaltung von Politikoptionen verbunden. Das heisst aber nicht, dass es sich hierbei insgesamt um ein «importiertes Staatswachstum» handelte, das Liechtenstein nicht aus eigenem Willen eingegangen wäre und die heimische Staats- oder Fiskalquote ungewollt in die Höhe getrieben hätte, das oder ordnungspolitisch nicht vertretbar wäre.

Deshalb soll in diesem Kapitel «importiertes Staatswachstum» vor allem der Einfluss von **EU-/EWR-Regulierungen** auf die Staatstätigkeit im Land knapp skizziert werden<sup>205</sup>. Schliesslich handelt es sich hier um staatliche Regulierungen (vor allem) des Wirtschaftslebens, die nahezu wöchentlich und (wie auch anderswo im EWR) im Fürstentum von Fürst und Volk, aber wohl auch vom Landtag weitgehend unbemerkt in Kraft gesetzt werden. Dies ist nachvollziehbar, da von den zahllosen Regulierungen und Entscheidungen der EU/des EWR, welche vor allem im EWR-Binnenmarkt Zutrittsschranken abbauen (aber auch harmonisieren oder zu Drittländern aufbauen) wollen, nur wenige Regulierungen für viele Bürger unmittelbar und drastisch bedeutsam wären. Gleichwohl kann eine Studie zu «*Staatswachstum* in Liechtenstein» diesen Aspekt – den **Fussabdruck der EU** – nicht auslassen.

#### 6.5.1 Geltungsbereich des EWR<sup>206</sup>

Der EWR beinhaltet die vier **Freiheiten des Binnenmarkts** (freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) sowie damit verbundene Politikbereiche (Wettbewerb, Transport, Energie und die wirtschaftliche und währungspolitische Zusammenarbeit). Das Abkommen schliesst darüber hinaus **horizontale politische Massnahmen** ein, die sich mehr oder minder funktionsnotwendig auf die vier Freiheiten beziehen: sozialpolitische Massnahmen (einschliesslich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitsrecht und die Gleichbehandlung der Geschlechter); Massnahmen in den Bereichen Verbraucherschutz, Umwelt, Statistik und Gesellschaftsrecht sowie verschiedene flankierende Projekte, die nicht auf dem EU-Besitzstand oder verbindlichen Rechtsakten beruhen, sondern durch **Massnahmen der Zusammenarbeit** umgesetzt werden (etwa im Bereich Forschung und Entwicklung, allgemeine und berufliche Bildung, KMU Förderung, Tourismus).

---

205 Über das EWR-Abkommen hinaus hat Liechtenstein auch wichtige bilaterale Abkommen mit der EU abgeschlossen, so vor allem die Schengen/Dublin Abkommen (LGBl 2011.131), Abkommen zur Besteuerung von Zinserträgen (LGBl 2005.111), oder über den automatischen Austausch in Steuersachen (LGBl 1015.354).

206 Hierzu umfassend: Arnesen et al. (Hrsg., 2018). Mit besonderem Bezug zu Liechtenstein: Wohlgemuth (2018); Frommelt (2018).

Das EWR-Abkommen schafft keine verbindlichen Vorschriften für sämtliche Bereiche des EU-Binnenmarkts oder für andere politische Massnahmen gemäss den EU-Verträgen. Insbesondere betreffen dessen Vorschriften nicht:

- die gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik (allerdings regelt das Abkommen den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Fischereierzeugnissen),
- die Zollunion,
- die gemeinsame Handelspolitik,
- die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik,
- die Bereiche Justiz und Inneres (obwohl alle EFTA-Staaten Mitglieder des Schengen-Raums sind) oder
- die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).

Zudem leisten die EFTA-Staaten als EWR-Teilnehmer (oder im Falle der Schweiz aufgrund bilateraler Verträge) **finanzielle Beiträge** nicht nur im Rahmen von EU-Programmen, an denen sie selbst beteiligt sind, sondern auch im Rahmen von Finanzierungsmechanismen zur «Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten» in der EU (Art. 115 EWRA).

Das **EWR-Abkommen** (EWRA) ist einerseits erstaunlich statisch, andererseits enorm dynamisch (Pelkmans/Böhler 2013: 2). Mit Ausnahme der Präambel und den Schlussbestimmungen (welche die jeweiligen Mitgliedstaaten als Vertragsparteien nennen) haben sich die 128 Artikel des Hauptteils seit 1994 materiell nahezu nicht geändert. Gleichzeitig ändert sich der in den Anhängen und Protokollen des EWR-Abkommens aktualisierte Besitzstand an Richtlinien, Verordnungen, Beschlüssen und Empfehlungen nahezu monatlich. In den letzten Jahren hat sich vor allem der Anteil der Rechtsakte zu Finanzdienstleistungen stark erhöht (Holter 2018).

Mit zunehmender Regulierungstätigkeit der EU hat sich eine Grauzone entwickelt zwischen dem, was wirklich den EU-Binnenmarkt betrifft (und damit «**EWR-relevant**» ist), und was in andere Politikbereiche fällt, die nicht mehr notwendig vom EWR-Abkommen gedeckt sind (Frommelt/Gestöhl 2011: 48). Diese Grauzone kommt auch dadurch zustande, dass auf EU-Ebene gerne ganze Pakete unterschiedlicher Politiken verhandelt und beschlossen werden (Wohlgemuth 2018: 62ff.). Zudem fällt es schwer, den Binnenmarkt, der sich dynamisch entwickelt und stets Neues hervorbringt, in juristischen Definitionen etwa von «limitierter Einzelermächtigung» der EU-Instanzen

einzufangen. Waren es 1994 vor allem der Warenverkehr, sind heute neue Themen durchaus (binnen-) marktrelevant: vor allem «digitale Agenda», «Kapitalmarktunion» oder «Energieunion». Auch werden zunehmend für die **Souveränität** der EWR/EFTA-Länder heikle Aspekte als binnenmarktrelevant definiert: Unternehmensbesteuerung, Europäisches Zivilrecht, Unternehmensrecht und Finanzmarktaufsicht sind aktuelle Beispiele.

Auch die Art der Binnenmarkt-Regulierung hat sich in den letzten Jahren stark verändert: von Richtlinien hin zu **Verordnungen, Entscheidungen und delegierten Rechtsakten**<sup>207</sup>. Dies schränkt zum einen die Flexibilität der EWR/EFTA-Staaten bei der Umsetzung ein und bindet zudem immer mehr Ressourcen bei deren Verwaltungen und Unternehmen (Selvig 2018: IX). Der wachsende Graubereich von EWR-Relevanz ist auch einer der Gründe für den viel bemängelten «**backlog**» an noch nicht auf EWR/EFTA Seite umgesetzten Rechtsakten (Wohlgemuth 2018: Teil 7.1). Der Einigungsprozess bietet eben viele Anlässe, die Umsetzung zu verzögern: so muss sich zunächst die EFTA-Seite untereinander und dann mit der EU-Seite einigen, ob EWR-Relevanz vorliegt, dann können Anpassungen verlangt werden, schliesslich können nationale Ratifizierungen und Umsetzungen verzögert werden. Der backlog ist insbesondere im Bereich der **Finanzdienstleistungen** oft erheblich, nicht zuletzt aufgrund der rechtlich und verfassungspolitisch harzigen Übernahme des Europäischen Systems der Finanzaufsicht und seiner neuen Agenturen in das EWR-Abkommen. Dies hat zu anhaltender Rechtsunsicherheit geführt und den Marktzugang von Dienstleistern aus EWR/EFTA-Staaten (nicht zuletzt Liechtensteins) behindert und verzögert (Regierung Liechtenstein 2020b: 38; 60f.).

Vor allem im Bereich der Banken- und Finanzmarktaufsicht sind zudem wichtige **Agenturen** wie die European Banking Authority (EBA) und andere Behörden des Europäischen Finanzmarktaufsichts-

---

207 Vgl. Centrum für Europäische Politik (2017: 6). Hielt sich zwischen 2003 und 2009 das Verhältnis von Verordnungen und Richtlinien noch etwa die Waage, sind seitdem die Verordnungen auf 73 Prozent im Jahr 2016 gestiegen. Die «delegierten Rechtsakte» nach Art. 290 AEUV und die «Durchführungsrechtsakte» nach Art. 291 AEUV haben sich von sieben im Jahr 2010 auf 185 im Jahr 2017 erhöht (ebd.: 10). Ein Grossteil davon geht auf Gesetzgebungsakte zur Etablierung der Banken- und Kapitalmarktunion zurück, die (wie zuvor die Agrarpolitik) viele technische Detailklärungen mit sich bringt.

systems (EFSF) entstanden<sup>208</sup>. Die EFTA/EWR-Staaten sind (jeweils und/oder vertreten durch die EFTA Überwachungsbehörde) in deren Gremien nur als stimmrechtslose Mitglieder bzw. Beobachter vertreten<sup>209</sup>. Gleichwohl besteht bei den EFTA-Staaten ein berechtigtes Interesse an Mitentscheidungsrechten, da die **Banken- und Finanzmarkt-aufsicht** dieser Agenturen auch ihre Märkte und die in ihren Ländern ansässigen Institute direkt oder indirekt betrifft und bindende Entscheidungen in Einzelfällen treffen kann. Gleichzeitig wird durch die direkten Überwachungskompetenzen vieler Agenturen die «zwei-Säulen-Struktur» des EWR (etwa: die EFTA-Überwachungsbehörde) faktisch umgangen (Selvig 2018: IX).

Auch innerhalb Liechtensteins hat die EWR-Mitgliedschaft zu einigen Liberalisierungen geführt<sup>210</sup>. Gleichzeitig droht ein **regulatorischer «overreach»**, eine zu umfassende und zu sehr mit direkten Verordnungen hantierende Überregulierung in einzelnen Bereichen – nicht nur des Binnenmarkts, sondern auch der sozial- und umweltpolitischen Politiken.

## 6.5.2 Bedeutung des EWR für die Staatstätigkeit in Liechtenstein

Das **EWR-Register** wird von der Stabstelle EWR monatlich aktualisiert und elektronisch veröffentlicht (<https://www.llv.li/inhalt/1353/amtsstellen/ewr-register>). Derzeit (September 2022) umfasst es 1350 Seiten. Es enthält dabei nur die Titel der für Liechtenstein aufgrund seiner EWR-Mitgliedschaft anwendbaren EU-Rechtvorschriften sowie deren Fundstelle im Amtsblatt der Europäischen Union nach Massgabe der im Liechtensteinischen Landesgesetzblatt kundgemachten Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses. 1995 waren es rund 1500 EU-Rechtsakte, die in Liechtenstein anzuwenden und in nationales Recht umzusetzen waren; Ende Februar 2020 ist die Zahl auf 10'490 angewachsen

---

208 Neben der EBA sind dies die European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) und die European Securities and Markets Authority (ESMA).

209 Eine Ausnahme bietet Frontex, das allen Teilnehmern am Schengen Abkommen Stimmrechte verleiht.

210 Etwa die EU-Dienstleistungsrichtlinie, welche die Genehmigungsregeln des Gewerbegesetzes im Fürstentum für die Niederlassung in Art. 7 und Art. 21 (altes) Gewerbegesetz entschärft hat (s. Regierung 2020b: 44f.).

(Regierung Liechtenstein 2020b: 26). Im Jahresdurchschnitt der Jahre 2015–2020 waren es 509 neue EU-Rechtsakte (ebd.). Nach Frommelt (2018: 48) bezieht sich etwa ein **Drittel der Gesetze und Rechtsverordnungen** im Fürstentum auf den EWR; vor allen in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Personenfreizügigkeit.

Interessanterweise ist es in der Schweiz nicht viel anders. Die frühere Bundespräsidentin Michelin Calmy-Rey (2017: 240) verweist auf eine Studie<sup>211</sup>, wonach ein **Drittel der Schweizer Bundesgesetze** in den letzten zwanzig Jahren ein- oder mehrmals revidiert wurden, um sie an europäisches Recht anzupassen. Dies sei auch «logisch, solange es sich um Bereiche handelt, die von den bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU erfasst werden. Ein Drittel dieser Gesetzesrevisionsen fällt jedoch unter die Kategorie «autonomer Nachvollzug», das heisst, in manchen Bereichen übernimmt die Schweiz Europarecht, ohne an dessen Ausarbeitung mitgewirkt zu haben, oder sie hat zwar mitgewirkt, besass aber kein Stimmrecht».

Gleichzeitig finden viele EU/EWR Rechtsakte in Liechtenstein keine Anwendung, da das Land explizit von der Implementierung ausgenommen wurde. Stand März 2017 zählt Frommelt (2018: 55) hierzu 40.4 Prozent der Richtlinien und Verordnungen. Diese Ausnahmen bzw. **Freistellungen** sind jedoch ganz überwiegend technischer Natur und bedeuten keine Beeinträchtigung des EWR Binnenmarktes. Sie sind meist durch die Kleinheit des Landes oder durch spezielle Abkommen mit der Schweiz begründet<sup>212</sup>. Das wichtigste Beispiel für eine Ausnahmeregelung für Liechtenstein ist die einseitige Einschränkung der Personenfreizügigkeit, die mit der Kleinheit der Bevölkerung und dem ohnehin bereits hohen Ausländeranteil begründet wurde.

Rein **fiskalisch** hat die EWR-Mitgliedschaft auch einen «Preis». In den fünf Jahren 2015–2019 waren dies für die Institutionen des EWR, diverse EU-Programme und Agenturen sowie den Finanzierungs-

---

211 Vgl. Jenny (2011).

212 Vgl. hierzu ausführlich Frommelt (2017: 207ff): beim Handel mit Agrargütern etwa gilt heute in Liechtenstein der *acquis*, den die Schweiz mit der EU bilateral vereinbart hat; im Bereich Statistik wird Liechtenstein oft von Berichtspflichten befreit, weil entsprechende Datenquellen nicht vorliegen oder aufgrund der Kleinheit des Samples Datenschutzprobleme auftreten würden. Der Beschränkung der Niederlassungsfreiheit entspricht die Einschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit des Immobilienerwerbs in Liechtenstein. Auch dies wird in Brüssel akzeptiert mit dem Hinweis auf den engen Markt in einem kleinen Land und den Umstand, dass auch für Liechtensteiner Einschränkungen gelten (ebd.: 210).

mechanismus (Fördermittel für ärmere EU-Mitglieder) insgesamt CHF 21.1 Mio. (Regierung Liechtenstein 2020b: 15) brutto. Es fließen auch Gelder zurück. Allein im Bildungsbereich waren es für Liechtensteiner EUR 12.5 Mio. (ebd.: 25). **Politisch** genießt die EWR-Mitgliedschaft in Liechtenstein sehr viel Rückhalt. 84 Prozent der Liechtensteiner halten das EWR-Abkommen für gut; besonders begrüßt wird Erasmus+, der Datenschutz oder das EU-Emissionshandelssystem (Regierung Liechtenstein 2020a: 14). Rückblickend auf 25 Jahre EWR-Mitgliedschaft zieht auch die Landesregierung (ebd.: 6) eine «durchwegs positive Gesamtbilanz» und nennt den EWR ein «**Erfolgsmodell**». Das Argument gilt noch heute (Regierung Liechtenstein 2022a: 5):

«Der ungehinderte Zugang zum europäischen Binnenmarkt über das EWR-Abkommen bildet einen Standortvorteil sowie einen wesentlichen Faktor zur nachhaltigen Sicherung und Stabilität der liechtensteinischen Volkswirtschaft. Die EWR-Mitgliedschaft hat neue Geschäftsmöglichkeiten eröffnet, was zu einer weiteren Diversifizierung der liechtensteinischen Wirtschaft führte. Gleichzeitig ist über den Zoll- und Währungsvertrag der Marktzugang in der Schweiz gewährleistet. Politisch hat die EWR-Mitgliedschaft Liechtenstein geholfen, seine Souveränität abzusichern und sich zugleich als verlässlicher Partner in Europa zu positionieren.»

Zugleich wird anerkannt, dass hiermit auch eine **Einschränkung nationaler Souveränität** verbunden ist: «Es ist auch nicht von der Hand zu weisen, dass die zunehmende Integrationstiefe und Regulierungsdichte im europäischen Binnenmarktrecht für Liechtenstein bedeutet, dass es Einschränkungen in seiner gesetzgeberischen Autonomie in Kauf nehmen muss. Doch überwiegen die Chancen und neuen Geschäftsmöglichkeiten, beispielsweise im Bereich Finanzdienstleistung» (Regierung Liechtenstein 2020b: 9).

Anfangs gab es sowohl im Land als auch auf Seiten der EG durchaus Bedenken, ob Liechtenstein dem administrativen Aufwand der EWR-Mitgliedschaft, vor allem im Hinblick auf das anspruchsvolle 2-Säulen Entscheidungssystem und die laufende Umsetzung des relevanten EWR-acquis, gewachsen sei. Heute gelten diese Bedenken als widerlegt. Die EU selbst stellt Liechtenstein sogar als Beispiel für andere Kleinstaaten im Hinblick auf die **gelingende Grössenverträglichkeit bei der Umsetzung von EU acquis communautaire** heraus (Rat der EU 2014: 3). Auch die Landesregierung bilanziert die ersten 25 Jahre EWR-Mitgliedschaft nicht ohne Stolz: «Es hat sich gezeigt, dass mit der

Schaffung der Stabsstelle EWR als zentrale Anlauf und Koordinationsstelle, der Stärkung der Mission in Brüssel, dem Aufbau von Fachwissen in den Generalsekretariaten und den Amtsstellen sowie dem Einbezug der Interessensverbände das EWR Abkommen effizient zu administrieren und dabei insbesondere die Interessen Liechtensteins optimal zu wahren sind» (Liechtenstein 2020b: 10).

Derzeit beschäftigen sich 98 Landesverwaltungsmitarbeitende in ihren jeweiligen Arbeitsgebieten regelmässig mit EWR-Agenden (ebd.: 27). Tatsächlich erfüllt Liechtenstein seine Umsetzungsverpflichtungen insgesamt eher besser als die anderen beiden EWR/EFTA-Mitglieder: Liechtenstein benötigt im Durchschnitt 176 Tage, um eine Entscheidung des Gemeinsamen EWR Ausschusses zu ratifizieren. Der «backlog» ist geringer als in Norwegen (185 Tage) und Island (283 Tage)<sup>213</sup>. Auch die Werte des Umsetzungsberichts der EFTA-Überwachungsbehörde (EFTA Surveillance Authority 2022) zeigen Liechtenstein als «Musterschüler» mit einer aktuellen Umsetzungsquote von 99.6 Prozent der EU/EWR-Regulierungen (Norwegen 99.2; Island 98.4). Auch sind von den aktuell 188 laufenden Vertragsverletzungsverfahren nur 5 gegen Liechtenstein anhängig (133 gegen Island, 50 gegen Norwegen).

Freilich gibt es auch **Unbehagen im Land** wegen der starken Einbindung Liechtensteins in die europäische Integration, auf die das Fürstentum kaum eigenen Einfluss nehmen kann. Die Regierung selbst stellt fest (Regierung Liechtenstein 2015a: 33): «Bei einem Fortschreiten der Integrationsentwicklung in der EU werden sich die EU Binnenmarktregeln immer schwieriger von den notwendigen Rahmenbedingungen einer politischen sowie Wirtschafts und Währungsunion trennen lassen. Die Festlegung, welche EU Binnenmarktregeln EWR relevant sind, ist bereits in den letzten Jahren zu einer politisch und rechtlich immer komplexeren Aufgabe geworden.»

---

213 S. Frommelt (2018: 47). Zur administrativen Bewältigung der EWR Mitgliedschaft, s. a. Frommelt (2017: 119ff). Hervorgehoben wird die Koordinations- und Kommunikationsleistung des EFTA Sekretariats in Brüssel und die ähnliche Funktion der EWR Stabsstelle in Vaduz; der Vorteil Liechtensteins (anders als Norwegen und Island), EU/EWR-Rechtsakte nicht erst in die Landessprache übersetzen zu müssen; das Delegieren von Sitz- und Interessenvertretungen oder auch Implementierungsaufgaben an andere Länder; die Priorisierung wichtiger Landesangelegenheiten (etwa Regeln für Finanzdienstleistungen); die Nutzung von «Modularverordnungen», welche EWR Richtlinien durch schlichten Verweis auf den Anhang im EWR-Abkommen in Kraft setzen sowie die geringe Politisierung von EWR-Angelegenheiten im Land.



Nicht zuletzt die EWR-weiten Bestimmungen zur Koordinierung der Systeme sozialer Sicherheit bringen, wie die Liechtensteinische AHV-IV/FAK bemerkt, «aufgrund ihrer Komplexität, ihrer **mangelnden Passgenauigkeit** auf kleine Staaten und der stetigen Änderungen ... grosse Herausforderungen mit sich.» (Regierung Liechtenstein 2020b: 53). Gleiches gilt für die Europäische Datenschutz-Grundverordnung, die 2018 auch für EWR Staaten in Kraft trat und in Liechtenstein eine Totalrevision des Datenschutzgesetzes sowie über 120 Spezialgesetze und Verordnungen nach sich zog (ebd.: 65).

Auch die Stellungnahmen liechtensteinischer Interessenverbände lassen neben Chancen auch Risiken und Herausforderungen der möglichen Entwicklungen von EU und EWR erkennen. So verweist die Industrie- und Handelskammer LIHK (Regierung Liechtenstein 2015a: 216) auf die «höhere **Regulierungsdichte** ... , die der EWR Liechtenstein beschert. Die Umsetzung des EWR Rechts im Land geht vielfach weiter als notwendig. Der Wirtschaftsstandort Liechtenstein kann aber nur erfolgreich und attraktiv bleiben, wenn er nicht überreguliert wird».<sup>214</sup>

Die Wirtschaftskammer wiederum stösst sich nicht zuletzt an den EWR-Vorschriften zum Vergabewesen bzw. öffentlichen Auftragswesen. Der Preisdruck steige durch die Konkurrenz aus dem EWR-Ausland (aber auch durch den starken Franken). Auch bemängelt sie «die teilweise «musterknabenhafte» Umsetzung von EWR-Vorschriften. Dies führt zu **Überregulierung** und ist für unsere Betriebe nicht mehr grössenverträglich. Der administrative und organisatorische Mehraufwand, welcher sich aufgrund von neuen EWR-Vorschriften ergibt, steht in keinem Verhältnis» (ebd.: 289). Zudem müssten oft gleichzeitig Schweizer Regulierungen beachtet werden. In Fällen, in denen sich ein Regulierungsgefälle zur Schweiz ergibt, könnten die «einheimischen Betriebe nicht mehr mit den **gleich langen Spiessen** wie ihre Mitbewerber aus der benachbarten Schweiz agieren» (ebd.: 290). Auch wehrte sich die liechtensteinische Wirtschaftskammer gegen die (inzwischen erfolgte) Revision des Liechtensteinischen Gewerbegesetzes im Sinne

---

214 Ähnlich argumentiert im Ergebnis die liechtensteinische Treuhandkammer (Regierung Liechtenstein 2015a: 216): «Durch die Vielzahl neuer Gesetze und Regulierungen werden die Arbeitsabläufe in der Treuhandbranche komplizierter, der Administrationsaufwand unverhältnismässig. Der Bedarf an Infrastruktur, vor allem an qualifiziertem Personal steigt an. Die Betreuung der einzelnen Mandate ist intensiver, aufwändiger und dadurch teurer geworden.»

der von der EFTA-Überwachungsbehörde schon 2015 angemahnten Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Nunmehr werden Gewerbebewilligungen für EWR-Dienstleister deutlich erleichtert und unabhängig von heimischen Betriebsstätten erlaubt (s. Regierung Liechtenstein 2020b: 44f.)<sup>215</sup>.

### 6.5.3 Anpassungsdruck im Steuerwettbewerb

Die frühen Warnungen von Bruha (1990: 213) haben jedenfalls noch heute – und wohl verstärkt – ihre Berechtigung: «Öffnet sich Liechtenstein zu vorbehaltlos dem europäischen Rechtsangleichungsdruck, riskiert es, die ökonomische Basis seiner Eigenstaatlichkeit zu verlieren; verschliesst es sich den Integrationsentwicklungen zu sehr, drohen politische Isolierung und langfristig die **Erosion der Staatlichkeit** mangels «kooperativen Gewichts». Dies zeigte sich nicht zuletzt in den Jahren seit 2008, als Liechtenstein Gegenstand internationalen Argwohns und Regulierungsforderungen wurde.

Sicher auch als Reaktion auf einige im Land geschehene Skandale und/oder im Ausland als solche betrachtete Praktiken<sup>216</sup> hat die Regierung in Liechtenstein im März 2009 die als «Meilenstein» betrachtete und Ende 2013 abermals bekräftigte «**Liechtenstein-Erklärung**» veröffentlicht, in der sich das Land zu den globalen OECD-Standards zur Transparenz und zum Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten verpflichtet und zum Schutz legitimer Steueransprüche anderer Staaten bereit erklärt.<sup>217</sup> Dem folgten in kurzer Zeit elf Doppelbesteuerungs- und 13 Steuerinformationsabkommen, die den OECD Standard uneingeschränkt befolgten (Wenz 2013: 43). Inzwischen sind es 34 Doppelbesteuerungsabkommen und 34 Steuerinformationsabkommen<sup>218</sup>. Dies war zwar wohl das Ende Liechtensteins als Destination der (in anderen

---

215 Vgl. Volksblatt vom 1.2.2018: «Neues Gewerbegesetz: Wirtschaftskammer spricht bereits von schwerwiegenden Änderungen».

216 Vgl. hierzu Beattie (2012: 387ff), auch zur Zumwinkel/Kieber Affäre und zum zunächst drastischen Einbruch der Zahl und Einlagen ausländischer Kunden bei Banken und Treuhändern (ebd.: 418ff).

217 Beide Texte finden sich hier: <https://www.finance.li/finanzplatz/liechtenstein-erklarung/>; vgl. auch Beattie (2012: 409).

218 Vgl. <https://www.llv.li/files/stv/int-uebersicht-dba-tiea.pdf>

Ländern) illegalen «Steuerflucht»; aber nicht das Ende des Steuerwettbewerbs. Wenz (2013: 44) stellt die Herausforderung so dar: «dass sich der Steuerstandort Liechtenstein zwischen Steuerwettbewerb einerseits und Steuerkoordination und Steuerkooperation andererseits eindeutig durch ein marktorientiertes Gesamtsteuersystem und nicht (mehr) durch eine incentiveorientierte Steuerstrategie positioniert».

Der Betriebswirt Martin Wenz war es denn auch, der schon seit 2006 ein «Konzept zur **Totalrevision des Gesetzes über die Landes- und Gemeindesteuern**» erarbeitete, das 2009 verabschiedet wurde und zum Jahresbeginn 2011 in Kraft trat. Dieses wurde «vor allem unter den Gesichtspunkten der internationalen Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit sowie Attraktivität, der europarechtlichen, aber auch der verfassungsrechtlichen Konformität und der internationalen Kompatibilität, der Steuergerechtigkeit und der Steuertradition, der Entscheidungs-, aber auch der Aufkommensneutralität sowie der Einfachheit und Transparenz konsequent fortentwickelt und auf eine grundlegend neue Basis gestellt» (ebd.: 10).

Das neue Steuergesetz scheint die Position des Landes im internationalen Standortwettbewerb nicht erkennbar verschlechtert und gleichzeitig auch den Druck aus Hochsteuerländern («blacklisting», Sanktionen) eher gemildert zu haben (vgl. Wenz 2013; Tschüscher 2013). Watrin (2020: 70): führt den **Erfolg der liechtensteinischen Steuerreform** vor allem auf zurück, dass man sich in wichtigen Details an Usancen in anderen Ländern der EU oder OECD orientiert und damit politischen Druck vermieden hat: «Liechtenstein has adopted tax law provisions from EU member states and combined them in a way that makes the principality attractive to investors. For example, the equity deduction can be found in Austria and Belgium, patent boxes can be found in many countries (except Germany), and the corporate income tax rate is the same as in Ireland. Adopting tax law provisions from OECD and EU member states makes it difficult for international organizations to criticize Liechtenstein without risking a conflict with their own members.»

Die Regierung (2019a: 6): sieht oben skizzierte Massnahmen vor allem in der Steuer-, Banken- und Finanzmarktpolitik, die sicherlich *auch* auf Druck aus dem Ausland ergriffen wurden und somit zum Kapitel «importiertes Staatswachstum» gehören, nicht nur als einen nötigen, sondern auch sinnvollen Bestandteil ihrer «Finanzplatzstrategie» an: «Auch wenn die hohe Kadenz von neuen Gesetzen und Regeln, ge-

paart mit einer institutionellen Vergemeinschaftung eine Herausforderung bleibt, ist sie vor allem auch eine **Chance für den Finanzplatz**. Gerade für internationale Vermögen ist die Komplexität, die Regeln einhalten zu können, stark gestiegen. Dies schafft Raum für kompetente Beratung und neue Geschäftsfelder und damit Potential, sich gegenüber anderen Standorten positiv abzugrenzen. Regeln, die multilateral oder im besten Falle weltweit gelten, sind im Interesse Liechtensteins. Sie schaffen Rechtssicherheit und gleiche Wettbewerbsbedingungen. Dieses **level-playing-field** ist für Liechtenstein von essentieller Bedeutung».

## 7. Ausblick

«**Kleiner Mann, was nun?**» lautet ein Bestseller von Hans Fallada aus dem Jahr 1932, der das Schicksal von Johannes Pinneberg beschreibt, eines deutschen Angestellten, der in den damaligen Jahren der Weltwirtschaftskrise (wie Millionen anderer) arbeitslos und verzweifelt wird und sich als «Garnichts» fühlt. Der neomarxistische Philosoph Ernst Bloch erkannte darin «die **Passivität, Beschränktheit und politische Orientierungslosigkeit** des Kleinbürgertums» (Bloch 1985: 432).

«**Kleines Land, was tun?**»: das fragen sich Regierung und Landtag, Fürst und Volk seit rund 300 Jahren. Und sie fanden bald heraus, dass «Passivität, Beschränktheit und politische Orientierungslosigkeit» zu vermeiden wären, ohne deshalb gleich vom sozialrevolutionär postmarxistischen «Geist der Utopie» (Bloch 1918) beseelt sein zu müssen. Vielmehr nutzte man **konservativ-bürgerliche Tugenden** wie Sparsamkeit, Vertrauen und Fleiss, aber auch **innovativ-unternehmerische Tugenden** wie Neugier, Findigkeit und Risikofreude (bei Eigenhaftung).

Dabei standen sich **Staat, Gesellschaft und Wirtschaft** nicht als ideologische Antagonisten gegenüber wie in vielen anderen (grossen) Ländern bis heute – und oft sogar zunehmend. Vielleicht sind Staat, Gesellschaft und Wirtschaft, welche in den Sozialwissenschaften als deutlich anders strukturierte, und sogar «autopoietische», «selbstreferentielle Systeme» beschrieben werden (etwa: Luhmann 1987), in einem Land wie Liechtenstein eben sowohl anders orientiert, vor allem aber auch weniger abgeschlossen jeweils eigenen Funktionslogiken unterworfen. In Liechtenstein waren und sind viele Politiker selbst Unternehmer (und nicht wie in Deutschland meist Beamte, Lehrer oder Studienabbrecher). Auch leben sie in keiner eigenen «Blase», sondern laufen in der Enge des eigenen Landes immer ihren Bürgern über den Weg und gewinnen somit perspektivisch an Weite (s. a. Waschkuhn 1990). Die Bürgerschaft wiederum darf sich selbst auch als «Gesetzgeber» fühlen, der staatliche Dinge selbst (ohne Umwege über Parteien

oder Verwaltung) durch Initiativen auf den Weg bringen oder per Referendum aufhalten können (s. Teil 6.2.1).

«**Kleiner Staat, was nun?**»: Das Schicksal von Johannes Pinneberg (Armut und Arbeitslosigkeit, Verzweiflung und politische Orientierungslosigkeit) kennt der Liechtensteiner jedenfalls längst nicht (mehr). Das ist eine grosse Leistung eines kleinen Landes. Vielleicht gilt es aber dann, die vielleicht als **Luxusprobleme** erscheinenden Bedrohungen des reichen Staates ins Auge zu fassen, der als Wohlfahrtsstaat ebenso leicht in «Passivität, Beschränktheit und politische Orientierungslosigkeit» geraten kann. Hierfür habe ich bei meinen Recherchen auch einige Anzeichen gefunden, vor allem im Bereich Sozial- und Gesundheitspolitik, Klimapolitik und Daseinsvorsorge.

In der Sozialpolitik hat die Regierung (2015b) selbst eine gewisse «**Orientierungslosigkeit**» vor allem bei Subventionen und Transfers im Sozialsystem eingeräumt und die «trade-offs» zwischen dem Prinzip der Eigenverantwortung und der Solidarität (gerade im Kleinstaat) klar erkannt (s. Teil 5.6.1). Ähnliches gilt für das Gesundheitssystem (Teil 5.6.2). Ob das soziale Netz schon für Viele zur «Hängematte» (Merki 2007: 271) geworden ist, ist schwer auszumachen. Grundsätzlich sollte man sich aber an das von der Landesverfassung und den Landesfürsten stets betonte Prinzip der **Subsidiarität** vielleicht wieder stärker besinnen. Die Individuen, gemeinnützige (private) Organisationen aber auch die Gemeinden haben gerade in Liechtenstein noch Möglichkeiten, Subsidiarität und Solidarität besonders bürgernah zu kombinieren und so den «Wohlfahrtsstaat» wenn nicht zu ersetzen, so doch zu entlasten und zu ergänzen.

Auch in anderen Bereichen könnte man den Staat (das Land) ein wenig mehr aus der (Allein-) Verantwortung nehmen. Im Bereich der Daseinsvorsorge (service public) leistet Liechtenstein viel und bietet gute Qualität. Gleichzeitig sind viele staatliche (Dienst-) Leistungen inzwischen gut und einfach zu privatisieren. Das Land kann hier Vorgaben machen und diese Leistung dann in einem «franchise bidding» auf bestimmte Zeit versteigern. So entstehen **Wettbewerb und Unternehmertum** in zentralen Infrastrukturbereichen (Ostrom/Ostrom 1977 und Teil 5.7.9). Gerade im Kleinstaat entstehen Interessenkonflikte, wenn Vertreter des Staates gleichzeitig als Eigner und Aufsichtsbehörde, Auftraggeber und Kunde des «eigenen» Betriebs agieren (müssen). Explizite oder implizite Staatsgarantien, innerbetriebliche Quersubventionen von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Tätigkeiten

sind eine sichere Quelle von Ineffizienzen und Wettbewerbsverzerrungen.

Überhaupt stellt sich die Frage, ob der Staat auf grundsätzlich auch von Privaten bestreitbaren Märkten «Gewinne» machen sollte; gerade wenn als Daumenregel gilt, dass der **Staat nicht der bessere Unternehmer** ist, wie auch Erbprinz Alois (Liechtenstein 2022a) bemerkte. Das ist zwar vordergründig schön für die Staatsfinanzen, aber eben auch ordnungs- und wettbewerbspolitisch problematisch.

Dies ist nur eine von vielen Fragen, die diese Studie erst im Ansatz hat diskutieren können und die eine nähere ordnungspolitische Untersuchung verdienen. Hierzu bald mehr.





## Literatur

Abrams, B. A./M. D. Schmitz (1978): The ‹crowding-out› effect of government transfers on private charitable giving, *Public Choice* 33(1): 29–39.

Alesina, A./R. Wacziarg (1998): Openness, country size and government, *European Journal of Political Economy* 26(3): 305–321.

Alesina, A./E. Spolaore (2003): *The Size of Nations*. Cambridge, MA: MIT Press.

Allgäuer, Th. (1989): *Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein* Schaan: Liechtenstein Politische Schriften.

Alouini, O./P. Hubert (2019): Country Size, Economic Performance and Volatility, *Revue de l'OFCE* 164: 139–163.

Amt für Statistik Fürstentum Liechtenstein (2019): *Beschäftigungsstatistik 2018*, Vaduz.

Amt für Statistik Fürstentum Liechtenstein (2021): *Finanzstatistik 2019*, Vaduz.

Amt für Statistik Fürstentum Liechtenstein (2022): *Finanzstatistik 2020*, Vaduz.

Andriamananjara, S./M. Schiff (1998): *Regional Groupings among Microstates*, Washington D. C.: World Bank

Armstrong, R. W./H. Read (1998): Trade and Growth in Small States: The Impact of Global Trade Liberalisation, *The World Economy* 21(4): 563–585.

Armstrong, R. W. / R. Jouan de Kervenoeael / X. Li / R. Read (1996): *The Economic Performance of Micro-States*, London.

Arnesen, F. / H.H. Frederiksen / H.P. Graver / O. Mestad / Ch. Vedder (Hrsg., 2018): *Agreement on the European Economic Area. A Commentary*. Baden-Baden: Nomos.

Baumol, W.J. (1967): Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, *American Economic Review* 57 (3): 415–26.

Baur, G. (2022): Liechtenstein zwischen der Schweiz und der EU: Ein steter Balanceakt. In: *Vaterlandmagazin zum Staatsfeiertag 2022*: 21–25.

Beattie, D. (2012): *Liechtenstein. A Modern History*, Triesen: van Eck.

Beck, P. / P. Eisenhut / T. Lorenz (2021): *Fokus Road Pricing. Ein System zur effizienten Nutzung der Strasseninfrastruktur*, Rugell.

Becker, G.S. (1983). A theory of competition among pressure groups for political influence. *Quarterly Journal of Economics* 98(3): 371–400.

Berggren N. (2003): The Benefits of Economic Freedom: A Survey, *The Independent Review* VIII(2): 193–211.

Biedermann, K. (2011a): «Gasversorgung», *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online*. <https://historisches-lexikon.li>

Biedermann, K. (2011b): «Energie», *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online*. <https://historisches-lexikon.li>

Blankart, Ch.B. (1980): *Ökonomie der öffentlichen Unternehmen*, München: Vahlen.

Blankart, Ch.B. (1994): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie – eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, München: Vahlen.

Blankart, Ch.B. (2017): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, München: Vahlen.

- Blattman, Ch./E. Miguel (2010): Civil War, *Journal of Economic Literature* 48(1): 3–57.
- Bloch, E. (1918): *Geist der Utopie*. München: Duncker & Humblot.
- Bloch, E. (1985): *Briefe 1903–1975*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Böckenförde, E.-W. (1990/91): *Staat, Verfassung, Demokratie*, Frankfurt a. M. 1991: Suhrkamp.
- Boyne, G. (1995): Population size and economies of scale in local government, *Policy & Politics* 23: 213–222.
- Braudel, F. (1992): *Civilization and Capitalism: 15<sup>th</sup>–18<sup>th</sup> Century*, Berkeley: University of California Press.
- Bredtmann, J. (2016) : Does government spending crowd out voluntary labor and donations?, *IZA World of Labor*, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/148524/1/iza-wol-299.pdf>
- Breiding, R.J. (2022): *Too small to fail. Was wir von kleinen Ländern lernen können*, Bern: Stämpfli.
- Brennan, G./J.M. Buchanan (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Broggi, M.F. (2011): «Wahre» Landschaft oder Landschaft als «Ware» – Gedanken zur Raumentwicklung in Liechtenstein. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): *25 Jahre Liechtenstein-Institut (1986–2011)*, Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 103–116.
- Bruha, Th. (1990): Liechtenstein im Integrationsprozess, in: P. Geiger und A. Waschkuhn (Hrsg.): *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz*, Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 181–220.
- Buchanan, J.M. (1975): *The Limits of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press.

Buchanan, J. M. (1980): Rent Seeking and Profit Seeking, in: J. M. Buchanan, R. D. Tollison und G. Tullock (Hrsg.): *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station: Texas A + M University Press, 3–15.

Buchanan, J. M. / R. E. Wagner (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.

Budimir, K. (2021): *Bildungsbericht Liechtenstein – Pilotstudie*. Hrsg. vom Liechtenstein-Institut, Bendern.

Bundesrat, Schweiz (2004): *Bericht des Bundesrates «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)»*. Bern.

Bundesrat, Schweiz (2017): *Staat und Wettbewerb. Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte*, Bern.

Bundesministerium der Finanzen (2016): *Bundesbeteiligungsbericht 2015*. Berlin: BMF.

Bussjäger, P. (2015): Art. 9, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, Bendern, [www.verfassung.li](http://www.verfassung.li)

Cai, M. et al. (2022): *Individualism, Economic Freedom, and Charitable Giving*, *Journal of Economic Behavior and Organization*, forthcoming.

Calmy-Rey, M. (2017): Doktrin im globalen Kontext, in: K. Hummler und F. Jaeger (Hrsg.): *Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell?*, Zürich: NZZ Libro, 227–242.

Cameron, D. R. (1978): The Expansion of the Public Economy, *American Political Science Review* 72: 1243–1261.

Chamlee-Wright, E. / V.H. Storr (2011): Social capital as collective narratives and post-disaster community recovery, *Sociological Review* 59(2): 266–282.

Charities Aid Foundation (2016): *Gross Domestic Philanthropy: An international analysis of GDP, tax and giving* <https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-policy-and-campaigns/gross-domestic-philanthropy-feb-2016.pdf>

Charities Aid Foundation (2021): *CAF World Giving Index 2021*, <https://www.cafonline-org/about-us/publications/cad-world-giving-index-2021>

De Wit, A./R. Bekkers (2017): Government Support and Charitable Donations: A Meta-Analysis of the Crowding-out Hypothesis, *Journal of Public Administration Research and Theory* 27(2): 301–319.

Demsetz, H. (1968): Why regulate utilities?, *The Journal of Law and Economics* 11(1): 55–65.

Diamond, L.J./S. Tsalik (1999): Size and democracy: the case for decentralization, in: L.J. Diamond (Hrsg.): *Developing democracy: Towards Consolidation*, Baltimore: John Hopkins University Press, 117–160.

Dluhosch, B./K.W. Zimmermann (2006): *Adolph Wagner und sein «Gesetz»: einige späte Anmerkungen*, Helmut Schmidt Universität Hamburg, Diskussionspapier 85.

Downs, A. (1957/68): *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Easterly, W./Kraay A.C. (1999): *Small States, Small Problems?*, Washington D.C.: World Bank <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-2139>

Eichenberger, R./B.S. Frey (2006): Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions (FOCJ): A Complement and Alternative to Today's Federalism, in: E. Ahmad und G. Brosio (Hrsg). *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar, 154–181.

EFTA Standing Committee (2018): *Iceland Chair Work Programme*. EFTA Standing Committee, Ref. 17-4665.

EFTA Surveillance Authority (2022): *49<sup>th</sup> Internal Market Scoreboard of the EFTA States*, Brüssel.

Favaro, E./D. Peretz (2008a): Introduction, in: E. Favaro (Hrsg.): *Small States, Smart Solutions. Improving Connectivity and Increasing the Effectiveness of Public Services*. Washington D. C.: World Bank, 1–24.

Favaro, E./D. Peretz (2008b): Overview of Studies of Economic Growth, in E. Favaro (Hrsg.): *Small States, Smart Solutions. Improving Connectivity and Increasing the Effectiveness of Public Services*. Washington D. C.: World Bank, 265–280.

Feld, L.P./G. Kirchgässner (2001): Does Direct Democracy Reduce Public Debt?, *Public Choice* 109: 347–370.

Feld, L.P./G. Kirchgässner/Ch. A. Schaltegger (2010): Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments, *Southern Economic Journal* 77: 27–48.

Feld, L.P./J.G. Matsusaka (2003): Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 87(12): 2703–2724.

Fink, A. (2012): The Hanseatic League and the Concept of Functional Overlapping Competing Jurisdictions, *Kyklos* 65(2): 194–217.

Frey, B.S./G. Kirchgässner (1994): *Demokratische Wirtschaftspolitik*, München: Vahlen.

Friedrich, C.J. (1946): *Constitutional Government and Democracy*, Boston: Ginn and Company.

Fritz, R. (2020): Social Services as impure Public Goods. Ostromian Lessons for their Provision in contemporary Welfare States, in: P. Boettke, R. Herzberg und B. Kogelman, (Hrsg.): *Exploring the Political Economy & Social Philosophy of Vincent & Elinor Ostrom*, Littlefield: Rowman, 87–103.

Frommelt, Ch. (2017): *In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Areas (EEA)*, Dissertation ETH Zürich No. 24287.

Frommelt, Ch. (2018): Liechtenstein and the EEA, in: F. Arnesen et al. (Hrsg.): *Agreement on the European Economic Area. A Commentary*, Baden-Baden: Nomos, 35–58.

Frommelt, Ch./S. Gstöhl (2011): *Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state*, Oslo: Europatredningen Rapport #18.

Frommelt, Ch./W. Oehry (2011): «Öffentlicher Haushalt», in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein Online*. <https://historisches-lexikon.li>

Frommelt, F. (2020): Eigenbild und Fremdbild, in: F. Frommelt und Ch. Frommelt (Hrsg.): *Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein*, Barend: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 57–96.

Funk, P./Ch. Gathmann (2013): Voter Preferences, Direct Democracy and Government Spending, *European Journal of Political Economy* 32: 300–319.

Garcia, S./U. Osili/X. Kou (2019): *Measuring the Environment for Philanthropy across Countries: How Changing Political and Economic Landscapes Affect Charitable Giving*, ISTR Working Paper Series. Volume XI.

Gassner, J. (2013): *Liechtensteinisches Stiftungsrecht – Praxiskommentar*, Bern: Stämpfli.

Gherzi, E. (2020): Institutions for Economic Freedom, in: K. R. Leube (Hrsg.): *The State and its Limits. The Economics and Politics of Freedom for the Third Millennium*, Triesen: Van Eck, 99–108.

Geiger, P. (2010), *Krisenzeit. Liechtenstein in den Dreissigerjahren 1928–1939*, Band 1, Zürich: Chronos.

Geiger, P. (2020): Fürst und Volk, in F. Frommelt und Ch. Frommelt (Hrsg.): *Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein*, Bendern: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 181–256.

Genschel, Ph. (2003): *Die Globalisierung und der Wohlfahrtsstaat: Ein Literaturreisblick*, MPIfG Working Paper, No. 03/5, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.

Gilgen, P. (2020): Fürst und Volk, in: F. Frommelt und C. Frommelt (Hrsg.), *Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein*, Bendern: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 181–212.

Gstöhl, S. (2001): *Flexible Integration für Kleinstaaten? Liechtenstein und die Europäische Union*, Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Gstöhl, S. (2020): Souveränität und Abhängigkeit, in: F. Frommelt und Ch. Frommelt (Hrsg.), *Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein*, Bendern: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 257–280.

Goldschmidt, N./M. Wohlgemuth (2008): Social Market Economy: origins, meanings and interpretations, *Constitutional Political Economy* 19(3): 261–276.

Grimm, D. (1991): *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Habermas, J. (1985): Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien. In: ders.: *Die Neue Unübersichtlichkeit*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 141–163.

Habermas, J. (1992): *Faktizität und Geltung – Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.



Hauser, H. (2017): Die Schweiz als Handelspartnerin in einer globalisierten Welt, in: K. Hummler und J. Jaeger (Hrsg.): *Kleinstaat Schweiz. Auslauf- oder Erfolgsmodell?*, Zürich: NZZ Libro, 167–178.

Hayek, F.A.v. (1969): Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: ders., *Freiburger Studien – Gesammelte Aufsätze*, Tübingen: J. C. B. Mohr, 249–265.

Hayek, F.A.v. (2003): *Recht, Gesetz und Freiheit. Eine Neufassung der liberalen Grundsätze der Gerechtigkeit und der politischen Ökonomie* (Erstausgaben 1973–1979), Tübingen: Mohr Siebeck.

Hayek, F.A.v. (2005): *Die Verfassung der Freiheit* (Erstausgabe 1960), Tübingen: Mohr Siebeck.

Heeb, F.J. (1998): *Der Staatshaushalt Des Fürstentums Liechtenstein*. Vaduz: Liechtensteinische Akademische Gesellschaft.

Heeb, F.J. (2011): Der liechtensteinische Staatshaushalt Entwicklungen von 1993 bis 2010, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *25 Jahre Liechtenstein-Institut (1986–2011)*, Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 201–218.

Herzog, R. (1996): Die Verfassungsentscheidung für die Sozialstaatlichkeit, in: Th. Maunz, G. Dürig, R. Herzog u. a. (Hrsg.): *Grundgesetz, Kommentar*, München: C. H. Beck, Band 2, Lfg.18, 295–326.

Hicks, J.R. (1935): The Theory of Monopoly, *Econometrica* 3(1): 1–20

Higgs, R. (1987): *Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government*, New York: Oxford University Press.

Hobbes, Th. (1651/1966): *Leviathan*, Neuwied: Luchterland.

Hoch, H. (2011a): «Krankenkassen», in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online*. <https://historisches-lexikon.li>

Hoch, H. (2011b): «Krankenversicherung», in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online*. <https://historisches-lexikon.li>

Hoch, H. (2011c): «Arbeitslosenversicherung (ALV)», in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online*. <https://historischeslexikon.li>.

Holcombe, R. G. (1989). The median voter model in public choice theory. *Public Choice* 61(2): 115 – 125.

Holcombe, R. G. (2002). *From Liberty to Democracy: The Transformation of American Government*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Holcombe, R. G. (2005). Government growth in the twenty-first century, *Public Choice* 124: 95 – 114.

Holter, D. W. (2018): *Introduction to the EEA Agreement*, Präsentation, Web: <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea/seminars/eea-s18/Introduction-to-EEA-Seminar-6-Feb-2018.pdf>

Hoover, C. B. (1959): *The Economy, Liberty, and the State*. New York: Twentieth Century Fund.

Imman, R. P./D. L. Rubinfeld: The political economy of federalism, in: D. C. Mueller (Hrsg.), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge: Cambridge University Press, 73 – 105.

Jaeger, J. (2017): Einführende Reflektionen zum Thema Kleinstaat, in: K. Hummler und J. Jaeger (Hrsg.): *Kleinstaat Schweiz. Auslauf- oder Erfolgsmodell?*, Zürich: NZZ Libro, 15 – 54.

Jaeger, J./T. Trütsch (2017): Das kleinstaatliche Erfolgsmodell empirisch getestet, in: K. Hummler und J. Jaeger (Hrsg.): *Kleinstaat Schweiz. Auslauf- oder Erfolgsmodell?*, Zürich: NZZ Libro, 139 – 166.

Jasay, A. de (1991): *Choice, Contract, Consent: A Restatement of Liberalism*, London: The Institute of Economic Affairs.

Jenny, S. (2011): *Swiss legal adaptation to the EU: a quantitative data set*, Paper presented at the yearly conference of ECSA-Switzerland, Basel.

Jugl, M. (2019): Finding the Golden Mean: Country Size and the Performance of National Bureaucracies, *Journal of Public Administration Research and Theory* 29(1): 118–132.

Kahneman, D./J. L. Knetsch/R. H. Thaler (1991): Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias, *Journal of Economic Perspectives* 5(1): 193–206.

Kau, J. B./P. H. Rubin (1981). The size of government, *Public Choice* 37(2): 261–274.

Kaufmann, D./A. Kraay/M. Mastruzzi (2009): *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008*, Washington: World Bank Policy Research Paper 4978.

Kaufmann, D./A. Kraay/M. Mastruzzi (2010): *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430.

Katzenstein, P. J. (1985): *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*: Ithaka: Cornell University Press.

Katzenstein, P. J. (2003): Small States and Small States Revisited, *New Political Economy* 8(1): 9–30.

Kellermann, K./C-H. Schlag (2012): *Small, Smart, Special: Der Mikrostaat Liechtenstein und sein Budget*, Konjunkturforschungsstelle Liechtenstein, KOFL Working Papers No 13, Vaduz.

Kirchgässner, G. (2010): *Direkte Demokratie*. University of St. Gallen, Department of Economics. <http://ux-tauri.unisg.ch/RePEc/usg/dp/2010/DP-1026-Ki.pdf>

Kocher, M. G. (2002): *Very Small Countries: Economic Success Against All Odds*, Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Krieger, T./D. Meierrieks (2020): *Population size and the size of government*, mimeo.

Kuznets, S. (1960): *Economic Growth of Small Nations*, in: E. A. G. Robinson (Hrsg.): *Economic Consequences of the Size of Nations*, New York: St. Martin's Press: 14–32.

Laurent, E. (2008): *Economic consequences of the size of nations, 50 years on*, Sciences Po publications 2008-26, Paris: Sciences Po.

Liechtenstein, Erbprinz Alois von und zu (2014): «Der Staat darf sich nicht alles erlauben», Interview in *Weltwoche* Ausgabe 16/2014.

Liechtenstein, Erbprinz Alois von und zu (2022a): «Es ist sinnvoll, die Privatisierung der Telecom näher zu prüfen», Interview in *Liechtensteiner Vaterland* vom 11.2.2022.

Liechtenstein, Erbprinz Alois von und zu (2022b): *Ansprache anlässlich des Staatsfeiertages am 15. August 2022*. <https://fuerstenhaus.li/medien/ansprachen/>

Liechtenstein, Fürst Hans Adam II. (2010): *Der Staat im dritten Jahrtausend*, Bern: Stämpfli.

Looser, R. (2018): *Die Geschichte der Raumplanung im Fürstentum Liechtenstein von 1947 bis 2017 Ein Rückblick auf 70 Jahre räumliche Entwicklung*, Vaduz.

Lott, J.R.Jr./L.W. Kenny (1999): Did women's suffrage change the size and scope of government? *Journal of Political Economy* 107 (6): 1163–1198.

Lübbe, H. (2013): Die Welt, in der wir leben, *Neue Zürcher Zeitung* vom 1.11.2013.

Luhmann, N. (1981): *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München: Olzog.

Luhmann, N. (1987): *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Martino, A. (2020): The Case for Small Countries, in: K.R. Leube (Hrsg.): *The State and its Limits. The Economics and Politics of Freedom for the Third Millennium*, Triesen: van Eck, 15–19.

Marxer, W. (2011): *Repräsentative Meinungsumfrage «Zukunft Landes-spital»*, Bendern: Liechtenstein Institut.

Marxer, W. (2016): *Volksabstimmung «Krankenversicherungsgesetz» vom 13. Dezember 2015. Ergebnisse einer Umfrage*. Bendern: Liechtenstein Institut.

Marxer, W. (2018a): *Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis*, Bendern: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Marxer, W. (2018b): *Volksabstimmung «Tour de Ski» vom 25. November 2018. Ergebnisse einer Onlineumfrage*. Bendern: Liechtenstein Institut.

Marxer, W. (2019): *Volksabstimmung «Landesspital» vom 24. November 2019. Ergebnisse einer Onlineumfrage*. Bendern: Liechtenstein Institut.

Marxer, W./Z. T. Pällinger (2006): *Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte*. Bendern: Liechtenstein Institut.

McCormick, R.E./R.D. Tollison (1981): *Politicians, Legislation, and the Economy. An Inquiry into the Interest-Group Theory of Government*, Boston: Nijhof.

Meier, G. (2015): Gemeinnützige Stiftungen in Liechtenstein – ausgewählte Fragestellungen, in: *Ein Bürger im Dienst für Staat und Wirtschaft. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Brunhart*. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 339–354.

Meltzer, A.H./S.F. Richard (1981): A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy* 89(5): 914–927.

Merki, Ch. M. (2007): *Wirtschaftswunder Liechtenstein. Die rasche Modernisierung einer kleinen Volkswirtschaft im 20. Jahrhundert*, Zürich: Chronos.

Mises, L. v. (1929): *Kritik des Interventionismus*, Jena: Fischer.

Mitchell, W. C. (1988): *Government as it is*, London: The Institute of Economic Affairs.

Montesquieu, Ch. De (1749/2011): *Vom Geist der Gesetze*, Stuttgart: Reclam.

Moser, J. (2008): *Der schweizerische Wohlfahrtsstaat. Zum Ausbau des sozialen Sicherungssystems 1975–2005*, Frankfurt a. M.: Campus.

Mueller, D. C. / P. Murrell (1986): Interest groups and the size of government, *Public Choice* 48(2): 125–145.

Müller, Th. / M. Wohlgemuth (2021): *Kontinuität und Wandel. Zur Verfassungsgeschichte Liechtensteins*, Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Murphy, R. H. (2016): A Comment on «Measuring Economic Freedom: A Comparison of Two Major Sources», *The Journal of Private Enterprise* 31(3): 69–91.

Musgrave, Richard A. (1939): The Voluntary Exchange Theory of Public Economy, *Quarterly Journal of Economics* 53(2): 213–237.

Nelson, W. (1989): Evaluating the institutions of liberal democracy, in: G. Brennan und L. E. Lomasky (Hrsg.): *Politics and process – New essays in democratic thought*, Cambridge: Cambridge University Press, 60–77.

Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

Nigg, Th. (2017): Das Sanktionsrecht des Landesfürsten, *Liechtensteinische Juristenzeitung* 38(4): 85–92.

Nyström, K. (2008): The institutions of economic freedom and entrepreneurship: evidence from panel data, *Public Choice* 136(3-4): 269–282.

OECD (2007): *Economic Policy Reforms 2007. Going for Growth*, Paris: OECD.

OECD (2010): *State-Owned Enterprises and the Principles of Competitive Neutrality*, Paris: OECD.

OECD (2019): *Government at a Glance 2019*, Paris.

OECD (2020): *The 2018 edition of the OECD PMR indicators and database – methodological improvements and policy insights*, Economics Department Working Papers 1604, Paris: OECD.

OECD (2021): *Government at a Glance 2021*, Paris.

Olson, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven: Yale University Press.

Olson, M. (1996): Distinguished Lecture on Economics in Government: Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations Are Rich, and Others Poor, *Journal of Economic Perspectives* 10 (2): 3–24.

Ossenbühl, F. (1988): Rechtsverordnung, Autonome Rechtsetzung der Verwaltung, in: J. Isensee und P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg: Müller, 387–462.

Ortiz-Ospina, E./M. Roser (2016): «*Government Spending*». Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: <https://ourworldindata.org/government-spending> [Online Resource]

Ospelt, A. (1972): *Wirtschaftsgeschichte des Fürstentums Liechtenstein im 19. Jahrhundert*, Vaduz: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein.

Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, V./E. Ostrom (1977): Public Goods and Public Choices, in: E.S. Savas (Hrsg.): *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, London: Routledge, 7–43.

Pawliczak, L.W. (2020): *Schumpeter und der Sozialismus. Schumpeters «socialism book» sollte neu gelesen werden*, [https://www.academia.edu/44986699/Schumpeter\\_Rezension](https://www.academia.edu/44986699/Schumpeter_Rezension)

Payton, R.L./M.P. Moody (2008): *Understanding Philanthropy. Its Meaning and Mission*, Bloomington: Indiana University Press.

Peacock, A.T (2006): Wagner's Law of Increasing Expansion of Public Activities, in: A.F. Ott und R.J. Cebula (Hrsg.): *The Elgar Companion to Public Economics*. Empirical Public Economics. Cheltenham: Elgar, 25–29.

Peacock, A. T./Wiseman, J. (1961). *The Growth of Government Expenditures in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.

Pelkmans, S./Ph. Böhler (2013): *The EEA Review and Liechtenstein's Integration Strategy*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS).

Portmann, M./Ch. A. Schaltegger (2022): *Staatliche und staatsnahe Beschäftigung in der Schweiz. Wo wächst der öffentliche Sektor?* Luzern: iwp policy paper, <https://www.iwp.swiss/paper/staatliche-und-staatsnahe-beschaefigung-in-der-schweiz/>

PWC (2015): *Die gemeinnützige Stiftung in Liechtenstein. Ein Pfeiler der Finanzplatzstrategie des Fürstentums*. [https://www.vlgst.li/application/files/5415/5352/3153/pwc\\_gemeinnuetzige\\_stiftung\\_li\\_d\\_3.pdf](https://www.vlgst.li/application/files/5415/5352/3153/pwc_gemeinnuetzige_stiftung_li_d_3.pdf)

Ram, R. (2014): Measuring Economic Freedom: A Comparison of Two Major Sources, *Applied Economics Letters* 21(12): 852–56.

Ramey, G./V.A. Ramey (1995): Cross-country Evidence on the Link Between Volatility and Growth. *American Economic Review* 85: 1138–1151.



Remmer, K. L. (2010): Why do small states have big governments?, *European Political Science Review* 2(1): 49–71.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2015a): *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend 20 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)*, BuA 18/2015, Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2015b): *Postulatsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Überprüfung der Subventionen und Transferleistungen an Private* (BuA 77/2015), Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2015c): *Klimastrategie der Regierung des Fürstentums Liechtenstein*, Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2015d): *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Revision des Gesetzes über den Liechtensteinischen Rundfunk* (BuA 79/2015), Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2016): *Schulleistungserhebungen in Liechtenstein 2000–2014*, Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2018a): *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Abkommen zur Vereinbarung zu einer gemeinsamen Auktionsplattform und das Abkommen zur Vereinbarung zu einer gemeinsamen Auktionsaufsicht* (BuA 84/2018), Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2018b): *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Abänderung des Gesetzes über die Liechtensteinische Landesbank* (BuA 100/2018), Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2019a): *Finanzplatzstrategie der Regierung des Fürstentums Liechtenstein*, Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2019b): *Schwerpunkte und Ziele der liechtensteinischen Aussenpolitik*, Vaduz,

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2020a): *Klimavision 2050*, Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2020b): *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend 25 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)*, BuA 34/2020, Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2021a): *Bildungsstrategie 2025+*, [www.bildungsstrategie.li](http://www.bildungsstrategie.li)

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2021b): *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend den Verkehrsdienstebericht 2022–2024* (BuA 49/2021), Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2022a): *Wirtschafts- und Finanzdaten zu Liechtenstein. Datenstand: Ende Juni 2022*, Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2022b): *Klimastrategie Liechtenstein 2050*, Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2022c): *Interpellationsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die staatlichen Aktivitäten im Telekommunikations- und Postmarkt* (BuA 2022/57), Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2022d): *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Gewährung eines Ergänzungskredits und Nachtragskredits für die Erhöhung des zinslosen Darlehens an die Liechtensteinische Gasversorgung zur Schaffung einer strategischen Gasreserve* (BuA 97/2022), — Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2022e): *Menschenrechte in Liechtenstein. Zahlen und Fakten 2021*, Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2022f): *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zur Finanzplanung 2023–2026* (BuA 99/2022), Vaduz.

Robinson, E. A. G. (1960, Hrsg.): *The Economic Consequences of the Size of Nations*, London: Macmillan.

Rodrik, D. (1998): Why do more open economies have bigger governments?, *Journal of Political Economy* 106: 997–1032.

Röhl, K.-H./Ch. Rusche (2020): Corona-Krise: Staatsbeteiligungen bleiben eine problematische Intervention in den Markt, *Wirtschaftsdienst* 100: 945–951.

Rutz, S./M. Bonato (2021): *Avenir Swiss Freiheitsindikator 2021: Begriffe, Indikatoren, Methodik und Quellen*, Zürich: Avenir Swiss.

Salamon, L. M./S. W. Sokolowski (2001): *Volunteering in Cross-National Perspective: Evidence from 24 Countries*, Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies.

Schädler, E. (2017): Art. 27 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar*, verfassung.li (Stand: 12. April 2017).

Scharpf, F. (2006): The Joint Decision Trap Revisited, *Journal of Common Market Studies* 44(4): 845–864.

Schaltegger, Ch. A. (2001): The Effects of Federalism and Democracy on the Size of Government: Evidence from Swiss Sub-national Jurisdictions, *ifo Studien* 47: 145–162

Schaltegger, Ch. A. (2020): *Solide Staatsfinanzen in Liechtenstein und der Schweiz während der Corona-Krise*, Stiftung für Ordnungspolitik und Staatsrecht, <http://sous.li/2020/06/solide-staatsfinanzen-in-liechtenstein-und-der-schweiz-waehrend-der-corona-krise-prof-dr-christoph-schaltegger-im-interview/>

Schaltegger, Ch. A. / P. Leisibach (2017): Der schweizerische Weg in der Alterssicherung: aus der Geschichte lernen, in K. Hummler / F. Jaeger (Hrsg.), *Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell?* Zürich: NZZ Libro, 333–346.

Scherf, W. (2010): Das «Gesetz» der wachsenden Staatsausgaben, *WISU – Das Wirtschaftsstudium* 11/2010: 1514–1523.

Scheuzger, S. / L. Seglias (2021): *Vom Armenwesen zur Sozialhilfe. Institutionelle und organisatorische Entwicklungen der Fürsorge in Liechtenstein (1860er–1980er Jahre)*. Bendern: Beiträge Liechtenstein-Institut 48/2021

Schiess Rütimann, P.M. (2016a): Einführende Bemerkungen zum III. Hauptstück, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, [verfassung.li](http://verfassung.li) (Stand: 30. September 2016).

Schiess Rütimann, P.M. (2016b): Art. 14 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, [verfassung.li](http://verfassung.li) (Stand: 31. August 2016).

Schiess Rütimann, P.M. (2016c): Art. 19 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, [verfassung.li](http://verfassung.li) (Stand: 31. August 2016).

Schiess Rütimann, P.M. (2016d): Art. 20 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, [verfassung.li](http://verfassung.li) (Stand: 31. August 2016).

Schiess Rütimann, P.M. (2016e): Art. 25 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, [verfassung.li](http://verfassung.li) (Stand: 20. Januar 2016).

Schiess Rütimann, P.M. (2016f): Art. 26 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, [verfassung.li](http://verfassung.li) (Stand: 16. Dezember 2016).

Schiess Rütimann, P.M. (2017a): Art. 18 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, verfassung.li (Stand: 18. April 2017).

Schiess Rütimann, P.M. (2017b): Art. 21 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, verfassung.li (Stand: 4. September 2017).

Schiess Rütimann, P.M. (2017c): Art. 21 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, verfassung.li (Stand: 1. Dezember 2017).

Schiess Rütimann, P.M. (2018a): Art. 23 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 30. November 2018).

Schiess Rütimann, P.M. (2018b): Art. 24 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, verfassung.li (Stand: 30. Juni 2019).

Schiess Rütimann, P.M. (2019a): Art. 15 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, verfassung.li (Stand: 30. Juni 2019).

Schiess Rütimann, P.M. (2019b): Art. 16 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, verfassung.li (Stand: 30. Juni 2019).

Schiess Rütimann, P.M. (2019c): Art. 17 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, verfassung.li (Stand: 30. Juni 2019).

Schiess Rütimann, P.M. (2019d): Einführende Bemerkungen zur Bildung, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, verfassung.li (Stand: 30. Juni 2019).

Schubiger, B. (2019): *Zehn Jahre liechtensteinisches Stiftungsrecht – Lehren für die Schweiz?*, <https://blog.stiftungschweiz.ch/zehn-jahre-liechtensteinisches-stiftungsrecht/>

Schurr, F. (Hg., 2012): *Das neue liechtensteinische Stiftungsrecht – Anwendung, Auslegung und Alternativen*, Zürich: Schulthess.

Schremser, J. (2020): Modernität und Tradition, in: F. Frommelt und Ch. Frommelt (Hrsg.): *Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein*, Bendern: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 282–301.

Selvig, E. (2018): Forword, in: F. Arnesen et al. (Hrsg., 2018): *Agreement on the European Economic Area. A Commentary*. Baden-Baden: Nomos, VII-XIV.

Sohmen, E. (1992): *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

Stiftung Zukunft.li (2020): *Liechtenstein und die Schweiz. Eine gute Freundschaft – auch mit Ecken und Kanten*, Rugell.

Stiftung Zukunft.li (2021): *Service Public. Weniger Staat – mehr privat*, Rugell.

Streit, M. E. (1984): Innovationspolitik zwischen Unwissenheit und Anmaßung von Wissen, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 29: 35–54.

Streit, M. E. (1987): Ordnungspolitische Probleme einer Interessenvertretung durch Verbände, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 36: 47–58.

Tabarelli, W. (2020): «Der Staat im Dritten Jahrtausend» und seine Feinde, in: K. R. Leube (Hrsg.): *The State and its Limits. The Economics and Politics of Freedom for the Third Millennium*, Triesen: Van Eck, 165–169.

Thorhallsson, B. (2018): Studying small states: A review, *Small States & Territories* 1(1): 17–34.

Tiefenthaler, R. (2011): «Rhein», Stand: 31.12.2011, in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online* <https://historisches-lexikon.li>

Tiepelmann, K./G. van der Beek (1992): *Theorie der Parafiski*, Berlin: De Gruyter.

Tooze, A. (2014): *The Deluge: The Great War, America and the Remaking of the Global Order, 1916–1931*, Oxford: Oxford University Press.

Tschüscher, K. (2013): Der Finanzplatz Liechtenstein im Jahr 2020, in H. Heiss (Hrsg.): *Rechtsreform und Zukunft des Finanzplatzes Liechtenstein*, Baden-Baden: Nomos, 183–195.

Tullock, G. (1969): Federalism: Problems of Scale, *Public Choice* 6: 19–29.

Tullock, G. (1971): The Costs of Transfers, *Kyklos*, 24, 629–642.

Tullock, G. (1990): The costs of special privilege, in: J. E. Alt und K. A. Shepsle (Hrsg.): *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 195–211.

Vanberg, V.J. (2019): *Erbmonarchie und Demokratie. Ein demokratietheoretischer Beitrag zur Diskussion um die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein*, Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Veenendaal, W.P./J. Corbett (2015): Why Small States Offer Important Answers to Large Questions, *Comparative Political Studies* 48(4): 527–549.

Vogt, P. (2020): Armut und Reichtum, in: F. Frommelt und Ch. Frommelt (Hrsg.): *Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein*, Barend: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 98–127

Wagner, A. (1893): *Grundlegung der politischen Ökonomie*, 3. Aufl., Leipzig: Winter.

Waschkuhn, A. (1990): Strukturbedingungen des Kleinstaates und ihre Auswirkungen auf den politischen Entscheidungsprozess, in: P. Geiger und A. Waschkuhn (Hrsg.): *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft: 13–49.

Watrin, Ch. (2020): Liberty and Economic Growth: Liechtenstein's Tax Policy at the Beginning of the Third Millennium, in: K. R. Leube (Hrsg.): *The State and its Limits. The Economics and Politics of Freedom for the Third Millennium*, Triesen: Van Eck, 65–73.

Weber, M. (1921/72): *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5., revidierte Auflage, Tübingen 1972: Mohr (Siebeck).

Weber, M. (1926): *Politik als Beruf*, 2. Aufl., München: Duncker & Humblot.

Wegehenkel, L. (1981): *Gleichgewicht, Transaktionskosten und Evolution*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Weiss, A. St. (2011): «Überschwemmungen», Stand: 31.12.2011, in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online*. <https://historisches-lexikon.li>

Wenz, M. (2013): Die liechtensteinische Steuerpolitik. Das neue liechtensteinische Steuerrecht und dessen Bedeutung für den Finanzplatz Liechtenstein, in: H. Heiss (Hg.): *Rechtsreform und Zukunft des Finanzplatzes Liechtenstein*, Baden-Baden: Nomos, 41–59.

Wille, H. (2015): *Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe*, Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Williamson, O.E. (1976a): Hierarchical control and optimum firm size, *Journal of Political Economy* 75: 123–138.



Williamson, O.E. (1976b): Franchise bidding for natural monopolies – in general and with respect to CATV, *Bell Journal of Economics* VII: 73–104.

Windisch, R. (1984): Politische Verfügungsrechte, Umverteilung und konstitutionelle Budgetreform, in: M. Neumann (Hrsg.), *Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte*, Berlin: Duncker & Humblot, 569–607.

Winkler, G. (2001): *Verfassungsrecht in Liechtenstein*, Wien, New York: Springer.

Wohlgemuth, M. (2000): Political entrepreneurship and bidding for political monopoly, *Journal of Evolutionary Economics* 10: 273–295.

Wohlgemuth, M. (2005): Politik und Emotionen: Emotionale Politikgrundlagen und Politiken indirekter Emotionssteuerung, in: U. Mummert und F.L. Sell (Hrsg.): *Emotionen, Markt und Moral*, Münster: LIT Verlag, 359–392.

Wohlgemuth, M. (2008): Learning Through Institutional Competition, in: A. Bergh und R. Höijer (Hrsg.): *Institutional Competition*, Cheltenham: Elgar, 67–89.

Wohlgemuth, M. (2009): Wenn der Ausnahmezustand zur Regel wird, *Schweizer Monat* 969.

Wohlgemuth, M. (2017): *Was meint und wozu dient Ordnungspolitik?* Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik, <https://sous.li/2017/08/was-meint-und-wozu-dient-ordnungspolitik/>

Wohlgemuth, M. (2018): *Die Zukunft Liechtensteins in Europa. Ordnungspolitische Modelle für mehr Subsidiarität und flexible Integration*, Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Wohlgemuth, M. (2019): *Erfolgsfaktor Institutionenvertrauen. Vertrauen in politische Institutionen als wesentliches Element für den Erfolg des Fürstentums Liechtenstein*, Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Wohlgemuth, M. (2020a): *Erfolgsfaktor solide Staatsfinanzen. Ordnungspolitische Gründe für den Erfolg Liechtensteins*, Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Wohlgemuth, M. (2020b): Boundaries and Limits of the State, in: K. R. Leube (Hrsg.): *The State and its Limits. The Economics and Politics of Freedom for the Third Millennium*, Triesen: Van Eck, 21–32.

Wohlgemuth, M. (2021a): *Vertrauen und direkte Demokratie im Kleinstaat: das Beispiel Liechtenstein*, Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Wohlgemuth, M. (2021b): Corona und Leviathan – Sperrklinkeneffekt von Krisen, *Volksblatt* vom 8. Mai 2021.

Wohlgemuth, M. (2021c): *Liechtenstein: a tale of unusual sovereignty*, Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Wolf, S./P. Bussjäger (2018): Law, small state theory and the case of Liechtenstein, *Small States & Territories* 1(2): 183–196.

Zäch, B. (2011): «Währungsvertrag», in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online*. <https://historisches-lexikon.li>

Zintl, R. (1992): Beschränkte Informationsverarbeitungskapazität und ihre Konsequenzen, dargestellt am Beispiel des politischen Prozesses, *Homo oeconomicus* IX: 47–80.



*Prof. Dr. Michael Wohlgemuth* ist Forschungsbeauftragter der Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik in Liechtenstein. Zudem ist er apl. Professor für politische Ökonomie an der Universität Witten/Herdecke und u.a. Fellow am Walter Eucken Institut (Freiburg i. Br.), Kollegprofessor des Promotionskollegs Soziale Marktwirtschaft der Konrad-Adenauer-Stiftung, Lehrbeauftragter des CEVRO in Prag, Research Associate des Wilfried Martens Center for European Studies in Brüssel. Er hat Volkswirtschaftslehre in Freiburg i.Br. studiert, am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen in Jena geforscht und an der dortigen Universität promoviert. Forschungs- und Lehraufträge u.a. an der George Mason University (Fairfax, VA) und New York University sowie an den Universitäten Freiburg i.Br., Innsbruck, Bayreuth, Erfurt, Friedrichshafen. Wohlgemuth ist Gründungsmitglied des «Netzwerk Ordnungsökonomik und Sozialphilosophie» (NOuS); daneben u.a. Mitglied der Mont Pèlerin Gesellschaft, der Ludwig Erhard Stiftung und des ideengeschichtlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik.