

**VERNEHMLASSUNGSBERICHT**  
**DER REGIERUNG**  
**BETREFFEND**  
**DIE NEUFASSUNG DES FINANZHAUSHALTSGESETZES,**  
**DIE ANPASSUNG DER VERFASSUNG UND DES**  
**VOLKSRECHTEGESETZES SOWIE DIE SCHAFFUNG EINES**  
**GESETZES ÜBER DIE STIFTUNG ÄRAR LIECHTENSTEIN**

**Ressort Finanzen**

**Vernehmlassungsfrist: 13. Juni 2008**



## INHALTSVERZEICHNIS

|   | Seite    |
|---|----------|
| Zusammenfassung .....   | 5        |
| Zuständiges Ressort.....  | 6        |
| Betroffene Amtsstellen.....   | 6        |
| Personelle, finanzielle, organisatorische und räumliche Auswirkungen.....                         | 6        |
| <b>I. VERNEHMLASSUNGSBERICHT DER REGIERUNG .....</b>  | <b>7</b> |
| 1. Ausgangslage .....   | 7        |
| 2. Anlass / Notwendigkeit der Vorlage / Begründung der Vorlage .....                              | 8        |
| 3. Schwerpunkte der Vorlage.....  | 10       |
| 3.1 Rechnungslegung und Finanzberichterstattung.....  | 10       |
| 3.1.1 Zielsetzung und Entwicklung.....  | 10       |
| 3.1.2 Exkurs zu IPSAS.....  | 12       |
| 3.1.3 Vorgehensvorschlag der Regierung .....  | 14       |
| 3.2 Finanzleitbild.....   | 15       |
| 3.2.1 Entstehungsgeschichte.....  | 15       |
| 3.2.2 Anpassungsbedarf .....  | 20       |
| 3.3 Finanzreferendum und Finanzkompetenzen.....   | 24       |
| 3.3.1 Finanzreferendum: Entwicklung und aktuelle rechtliche<br>Situation.....                     | 24       |
| 3.3.2 Vorschlag der Regierung zur Anhebung der<br>Betragsgrenzen für das Finanzreferendum.....    | 26       |
| 3.3.3 Finanzkompetenzen: Entwicklung und aktuelle<br>rechtliche Situation.....                    | 27       |
| 3.3.4 Wertung der aktuellen rechtlichen Situation .....   | 34       |
| 3.3.5 Lösungsvorschlag der Regierung .....  | 36       |
| 3.4 Vermögensverwaltung.....  | 38       |
| 3.4.1 Aktuelle Situation.....   | 38       |
| 3.4.2 Rechnungslegung und Auswirkung auf das Resultat der<br>Landesrechnung.....                  | 40       |
| 3.4.3 Lösungsvorschlag der Regierung .....  | 42       |
| 3.5 Verfassungsbestimmungen zu finanzrelevanten Themen .....                                      | 43       |
| 3.5.1 Art. 63ter / Finanzkommission des Landtags.....   | 46       |
| 3.5.2 Art. 62 Bst. d / Kredite, Bürgschaften, Anleihen, An-<br>und Verkauf von Staatsgütern ..... | 46       |
| 4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....   | 49       |

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| 4.1        | Verfassung .....   | 49         |
| 4.2        | Volksrechtegesetz.....   | 51         |
| 4.3        | Finanzhaushaltsgesetz .....  | 51         |
| 4.3.1      | Abschnitt I – Allgemeine Bestimmungen .....                              | 51         |
| 4.3.2      | Abschnitt II – Budget und Nachträge.....                                 | 60         |
| 4.3.3      | Abschnitt III - Verpflichtungskredite .....                              | 76         |
| 4.3.4      | Abschnitt IV – Landesrechnung und Rechnungslegung .....                  | 79         |
| 4.3.5      | Abschnitt V – Bilanzierung und Bewertung .....                           | 93         |
| 4.3.6      | Abschnitt VI – Verwaltung der Finanzen.....                              | 98         |
| 4.3.7      | Abschnitt VII – Finanzplanung und -steuerung .....                       | 108        |
| 4.3.8      | Abschnitt VIII – Übergangs- und Schlussbestimmungen ..                   | 112        |
| 4.4        | Gesetz über die Stiftung Ärar Liechtenstein .....                        | 114        |
| 4.4.1      | Kapitel I – Allgemeine Bestimmungen .....                                | 114        |
| 4.4.2      | Kapitel II – Aufgabenbereich .....                                       | 115        |
| 4.4.3      | Kapitel III – Organisation.....  | 116        |
| 4.4.4      | Kapitel IV – Rechnungslegung .....                                       | 119        |
| 4.4.5      | Kapitel V – Übergangsbestimmungen .....                                  | 120        |
| 5.         | Verfassungsmässigkeit / Rechtliches.....                                 | 120        |
| 6.         | Personelle, finanzielle, organisatorische und räumliche Auswirkungen ... | 120        |
| <b>II.</b> | <b>REGIERUNGSVORLAGEN.....</b>   | <b>122</b> |
| 1.         | Abänderung der Verfassung .....  | 122        |
| 2.         | Abänderung des Volksrechtegesetzes.....                                  | 125        |
| 3.         | Finanzhaushaltsgesetz.....   | 127        |
| 4.         | Gesetz über die Stiftung Ärar Liechtenstein.....                         | 146        |

### **Anhang:**

- öffentliche Unternehmen / Information der Jahresrechnung z.Hd. des Landtag

## ZUSAMMENFASSUNG

*Das geltende Finanzhaushaltsrecht stammt aus dem Jahre 1974. Es war zur damaligen Zeit ein äusserst fortschrittliches und modernes Werk und hat sich in weiten Teilen bis heute sehr bewährt. Dennoch besteht in einzelnen wichtigen Themenbereichen ein Bedarf zur Weiterentwicklung des Finanzhaushaltsrechts.*

*Auf internationaler Ebene sind Bestrebungen im Gange, die Rechnungslegung öffentlicher Haushalte zu normieren, wie dies auch im privatwirtschaftlichen Bereich der Fall ist. Ohne sich zwingend einem Rechnungslegungsstandard anzuschliessen, schlägt die Regierung vor, die aus ihrer Sicht für den liechtensteinischen Staatshaushalt sinnvollen Regelungen in innerstaatliches Recht zu übernehmen und damit dem Erfordernis eines „den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bilds der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landeshaushalts zu vermitteln.*

*In einem weiteren Schwerpunkt soll das Finanzleitbild als Instrument der Steuerung der Finanzpolitik aufgrund der seit seiner Einführung gemachten Erfahrungen einerseits klarer formuliert, andererseits durch eine zukunftsgerichtete Sichtweise mit mehr Verbindlichkeit ausgestattet werden.*

*Den dritten Schwerpunkt bildet die Organisation der Vermögensverwaltung. Das Finanzergebnis als Teil der heutigen Laufenden Rechnung unterliegt naturgemäss börsenbedingten und damit nur sehr begrenzt steuerbaren Entwicklungen. Dadurch kann das Resultat der Landesrechnung sowohl im positiven wie im negativen Bereich verzerrt werden, was in den vergangenen Jahren des Öfteren der Fall war. Die Regierung schlägt vor, das durch externe Institute verwaltete Finanzvermögen des Landes in eine selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts zu übertragen, und auf diese Weise die beschriebene Volatilität aus diesem Bereich aus der Landesrechnung auszulagern. Dem Landeshaushalt soll im Gegenzug eine im Voraus definierte Verzinsung des Kapitals zufließen.*

*Die Höhe des in der Verfassung verankerten Finanzreferendums bildet die Ausgangslage für die Finanzkompetenzordnung von Landtag, Regierung und Verwaltung. Die Regierung vertritt die Ansicht, dass die heutige Betragsgrenze des Finanzreferendums angehoben werden sollte und schlägt diesbezüglich eine vertretbare Anpassung der Verfassung und damit verbunden eine Klarstellung der*

*Finanzkompetenzen resp. der Delegationsmöglichkeiten an die Regierung, die einzelnen Regierungsmitglieder als auch an die Amtsstellen der Landesverwaltung vor.*

### **ZUSTÄNDIGES RESSORT**

Ressort Finanzen

### **BETROFFENE AMTSSTELLEN**

Stabsstelle Finanzen, Landeskasse

### **PERSONELLE, FINANZIELLE, ORGANISATORISCHE UND RÄUMLICHE AUSWIRKUNGEN**

Die Vorlage hat keine direkten personellen, organisatorischen und räumlichen Auswirkungen. Finanzielle Auswirkungen werden durch die Neubewertung von Teilen der Aktiv- und Passivseite der Landesbilanz entstehen. Diese können jedoch zum heutigen Zeitpunkt nicht beziffert werden. Zudem schlägt die Regierung vor, diese Neubewertungen erfolgsneutral zu behandeln. Eine finanzielle Auswirkung entsteht des Weiteren durch den Vorschlag der Regierung zur organisatorischen Neuausrichtung der Vermögensverwaltung, indem der Landeshaushalt, das heisst konkret das Finanzergebnis der Erfolgsrechnung, inskünftig nicht mehr der von der Börsenentwicklung abhängigen Volatilität unterworfen sein wird.

Vaduz, 22. April 2008

RA 2008/884-0741

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierung gestattet sich, Ihnen nachstehenden Vernehmlassungsbericht betreffend die Neufassung des Finanzhaushaltsgesetzes, die Anpassung der Verfassung und des Volksrechtegesetzes sowie die Schaffung eines Gesetzes über die Stiftung Ärar Liechtenstein zu unterbreiten.

## **I. VERNEHMLASSUNGSBERICHT DER REGIERUNG**

### **1. AUSGANGSLAGE**

Das Finanzhaushaltsgesetz vom 13. November 1974 stellt die aktuelle Grundlage für das finanzielle Gebaren des Landes dar. Landtag und Regierung orientierten sich bei seiner Entstehung weitgehend am „Mustergesetz für den Finanzhaushalt der Kantone“, welches von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren ausgearbeitet wurde. Dieses damals als „Neues Rechnungsmodell“ bekannte Mustergesetz orientierte sich bereits an der periodengerechten Sollverbuchung und gilt damit heute noch als fortschrittliches Rechnungsmodell im Bereich der öffentlichen Haushalte.

Einerseits gibt es aus Sicht der Regierung Präzisierungsbedarf in verschiedenen Themenbereichen wie z.B. der Abgrenzung zwischen Nachtragskrediten und Kreditüberschreitungen oder der Definition des Verpflichtungskreditbegriffs. Ande-

rerseits stellen Politik und Öffentlichkeit heute höhere Erwartungen an das Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte in Bezug auf Inhalt und Umfang der Finanzberichterstattung. Zudem ist zu prüfen, inwiefern die Weiterentwicklung von Rechnungslegungsgrundsätzen in der Privatwirtschaft nicht auch sinnvollerweise für diejenige der öffentlichen Haushalte angewendet werden sollen. Vor allem aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Gesetzesstruktur hat sich die Regierung entschlossen, dem Landtag ein neu gefasstes Finanzhaushaltsgesetzes zu unterbreiten.

## **2. ANLASS / NOTWENDIGKEIT DER VORLAGE / BEGRÜNDUNG DER VORLAGE**

Die Zielsetzung des neuen Finanzhaushaltsgesetzes besteht einerseits in einer Präzisierung der Bestimmungen in verschiedenen Themenbereichen, welche heute erkanntermassen zu wenig griffig geregelt sind und dadurch im „Tagesgeschäft“ immer wieder Fragen aufwerfen. Dies betrifft die Themenbereiche **Nachtragskredite/Kreditüberschreitungen**, **Verpflichtungskredite** und **Finanzkompetenzen**. Die Höhe von Finanzkompetenzen der einzelnen staatlichen Akteure steht in einer Abhängigkeit zur Betragsgrenze für das fakultative Referendumsrecht in Bezug auf Finanzbeschlüsse des Landtags. Deshalb schlägt die Regierung auch eine vertretbare Anpassung der Limite für das **Finanzreferendum** nach oben vor. Des Weiteren wurden Überlegungen angestellt, inwieweit sich der Staatshaushalt an die in der Privatwirtschaft entwickelten und angewendeten Rechnungslegungsstandards annähern soll. Somit bildet die inskünftige **Rechnungslegung und Finanzberichterstattung** einen weiteren Schwerpunkt dieses Vorhabens. Das **Finanzleitbild** bildet ein nächstes Schwerpunktthema. Dieses hat sich als klare Leitplanke und Steuerungsinstrument der Finanzpolitik grundsätzlich bewährt. Dennoch besteht Definitionsbedarf in Bezug auf den Betrachtungszeitraum der verschiedenen Eckwerte, in Bezug auf die Berücksichtigung des Finanzergebnisses sowie in Bezug auf den Verpflichtungsgrad für Regierung und Landtag.



Die Eidgenössischen Räte haben im Oktober 2005 ein neues Finanzhaushaltsgesetz für den schweizerischen Bundeshaushalt verabschiedet, welches wertvolle Inputs für die Ausarbeitung dieser Regierungsvorlage lieferte. Auch wurden für verschiedene Themen v.a. im Bereich der Kreditsprechungsregeln Vergleiche mit den Finanzhaushaltsgesetzen verschiedener Kantone gezogen. Des Weiteren hat die Finanzdirektorenkonferenz der Schweizer Kantone anfangs dieses Jahres ein „Handbuch harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2)“ herausgegeben. Die wertvollen Empfehlungen konnten damit ebenfalls in die Überlegungen der Regierung einfließen.

Wenn das Land für sich neue oder veränderte Regelungen im Bereich des Finanzhaushaltsrechts schafft, so gilt es zu überlegen, inwiefern diese auch verpflichtend auf die Gemeindehaushalte angewendet werden sollen. Die Bestimmungen des Gemeindegesetzes zum Rechnungswesen der Gemeinden folgen konsequenterweise der gleichen Ausrichtung wie das entsprechende Regelwerk für den Landshaushalt. Dies macht angesichts der Kleinheit unseres Landes sehr wohl Sinn und sollte aus Gründen der Vergleichbarkeit als auch der einheitlichen Rechtsanwendung für gleiche Sachverhalte aus Sicht der Regierung unbedingt so beibehalten werden. Gemäss Art. 94 des Gemeindegesetzes ist es sodann auch Aufgabe der Regierung, per Verordnung Detailregelungen zur Erstellung des jährlichen Voranschlags zur Verwaltung des Gemeindevermögens zu den Fonds und Gemeindeanstalten sowie zur Erstellung der Gemeinderechnung zu treffen.

Bei der Bearbeitung der Thematik hat es sich herausgestellt, dass das Gemeindegesetz diesbezüglich doch beträchtliche Veränderungen erfahren müsste, wenn bei den Gemeindehaushalten die gleichen Regelungen wie beim Land etabliert werden sollten. Die Regierung sieht es deshalb als zielführend an, in einem ersten Schritt neue Regelungen für den Landshaushalt zu schaffen, und nach Abschluss dieses Prozesses gemeinsam mit den Gemeinden zu untersuchen, inwieweit eine Anpassung bei den Gemeindehaushalten sinnvoll und grössenverträglich ist.

Der vorliegende Bericht und Antrag wurde verwaltungsintern erarbeitet. Vorgängig wurde der Entwurf dem Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht der Universität St. Gallen (IFF) zur Begutachtung übergeben. Mit dem IFF hat das Land schon mehrfach in Fragen des Finanzhaushaltsrechts zusammengearbeitet. Das Gutachten lieferte wertvolle Erkenntnisse und ist zu überwiegender Teil in den vorliegenden Bericht eingeflossen.

### **3. SCHWERPUNKTE DER VORLAGE**

#### **3.1 Rechnungslegung und Finanzberichterstattung**

##### **3.1.1 Zielsetzung und Entwicklung**

Das finanzielle Rechnungswesen – „finanziell“ in Abgrenzung zum betrieblichen Rechnungswesen (Kostenrechnung) – gibt Auskunft über die finanzwirtschaftlichen Beziehungen zur „Aussenwelt“ und die finanziellen Verhältnisse einer Organisation. Die Art und Weise, wie die Verantwortlichen hierüber Bericht erstatten, hängt in erster Linie vom Informationsbedürfnis der verschiedenen Anspruchsgruppen ab. Im Falle des liechtensteinischen Staatshaushaltes ist der Landtag Hauptempfänger dieser Informationen<sup>1</sup>. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl an Personen und Organisationen, welche sich für den liechtensteinischen Staatshaushalt interessieren: die Einwohnerinnen und Einwohner des Landes, die Gemeinden, Gewerbe und Wirtschaft, mögliche ausländische Investoren, andere Staaten, multilaterale Organisationen, usw. Für Liechtenstein derzeit nicht relevant, für andere Staaten aber sehr wohl, ist die Finanzberichterstattung als Information für nationale oder internationale Kapitalmärkte in denjenigen Fällen, in welchen Haushaltsdefizite durch die Aufnahme von Fremdgeldern – z.B. Staatsanleihen – finanziert werden. Der gesamte Interessiertenkreis hat ein Anrecht dar-

---

<sup>1</sup> Art. 62 Bst. e und Art. 69 Abs. 2 der Landesverfassung

auf und muss sich darauf verlassen können, dass sich die Finanzberichterstattung nach klar definierten Regeln richtet, eine möglichst hohe Kontinuität aufweist und damit ein wahrheitsgetreues objektives Bild der Situation abgibt.

Aufgrund dieses gerechtfertigten breiten öffentlichen Interesses legen öffentliche Haushalte ihre Berichterstattung auf einen gegenüber der Privatwirtschaft viel stärkeren Detaillierungsgrad aus. Zudem kennt die öffentliche Hand Instrumentarien wie z.B. die Kreditsprechung im Sinne der Budgetierung oder Mittelfreigabe, welche der Privatwirtschaft fremd sind und dazu führen, dass der öffentliche Haushalt nicht nur im Rahmen eines Jahresabschlusses thematisiert wird, sondern bereits bei der Budgetierung und während dem unterjährigen Budgetvollzug und auch bei der Finanzplanung einen hohen Grad an Aufmerksamkeit erreicht.

Durch die bereits aufgezeigte Anlehnung der liechtensteinischen Rechnungslegung an das schweizerische Kantonsmodell in den 70er-Jahren verfolgt der liechtensteinische Staatshaushalt seit vielen Jahren das Prinzip der Sollverbuchung (accrual accounting and budgeting). Die Notwendigkeit dieses Prinzips der Erfolgsorientierung ist in vielen Ländern erkannt. Verschiedene Länder wie Schweden, Grossbritannien und Finnland haben in den letzten Jahren ihre Systeme in Bezug auf das Rechnungswesen und die Rechnungslegung stark verbessert, während zahlreiche Länder noch in den Reformprojekten stecken<sup>2</sup>.

Die Rechnungslegung öffentlicher Haushalte ist seit einiger Zeit nicht mehr ein rein nationales Thema, sondern wird je länger je breiter diskutiert. Seit Mai 2000 veröffentlicht die IFAC (International Federation of Accountants) mit Sitz in New York, resp. deren Arbeitsgruppe für den öffentlichen Sektor (Public Sector Committee, PSC) unter der Bezeichnung **IPSAS** (International Public Sector Accounting Standards) Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor. Derzeit bestehen 24 Standards, verschiedene weitere Themen stehen in Diskussion.

---

<sup>2</sup> Siehe Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes vom 24.11.2004, S. 18

IPSAS lehnen sich stark an die vom IASB (International Accounting Standards Board) herausgegebenen International Financial Reporting Standards (IFRS) an und setzen sich zum Ziel, die Spezifika des Rechnungswesens der öffentlichen Hand zu berücksichtigen. Verschiedene Staaten wie z.B. Australien oder Neuseeland wenden IPSAS heute an. Die Schweiz wird ab dem Budgetjahr 2007 IPSAS teilweise umsetzen. In verschiedenen Schweizer Kantonen sind ebenfalls Bestrebungen im Gange, IPSAS generell oder angenähert anzuwenden, wobei diesbezüglich unter den Kantonen ein recht grosses Meinungsspektrum besteht.

### 3.1.2 Exkurs zu IPSAS

Die IPSAS stehen aufgrund ihrer Herkunft in der angelsächsischen Rechnungslegungstradition. Historisch gesehen unterscheidet sich diese grundlegend von der kontinentaleuropäischen Tradition. Die wichtigsten Einflussfaktoren sind dabei das Rechtssystem, das Steuersystem sowie die Eigentums- und Kapitalmarktstruktur.

Während sich das Common Law an Generalnormen orientiert und mit relativ wenig Regeln eine praxisorientierte Weiterentwicklung dieses Fachbereichs fördert, ist das kontinentaleuropäische Code Law mit den detaillierten gesetzlichen Regelungen und zeitaufwendigen Gesetzgebungsverfahren deutlich komplizierter. Nicht rechnungslegungsspezifische Interessen wie z.B. das Steuergesetz müssen berücksichtigt werden. Das Steuersystem in den angelsächsischen Ländern ist unabhängig von der Rechnungslegung, in Kontinentaleuropa hingegen bestehen enge Verbindungen zwischen Rechnungslegung und Steuersystem (Massgeblichkeit der Handelsbilanz für die Steuerbilanz, d.h. steuerliche Anerkennung ist von der Verbuchung in der Handelsbilanz abhängig).

Auch die Eigentums- und Kapitalmarktstruktur weist deutliche Unterschiede auf. In den angelsächsischen Ländern ist die Risikobereitschaft höher, die Finanzierung des Firmenwachstums durch Eigenkapital (Börse) ist wichtiger als Finanzierung durch Bankkredite. Breite Streuung des Aktienbesitzes ist häufig, in Konti-

kontinentaleuropa hingegen ist die Risikobereitschaft geringer, die Finanzierung des Firmenwachstums durch Bankkredite/Fremdkapital ist wichtiger als Finanzierung durch Eigenkapital (Börse). Aktienbesitz ist weniger breit gestreut; Dominanz von Familien- und staatlichen Unternehmen.

Diese unterschiedlichen Entwicklungen haben zu unterschiedlichen Rechnungslegungsphilosophien geführt. In der angelsächsischen Rechnungslegungstradition hat der Anlegerschutz Vorrang vor dem Gläubigerschutz. Dies bedeutet, dass die Transparenz der Rechnungslegung oberstes Gebot ist; stille Reserven sind verpönt. Auch sind deshalb aktuelle Marktwerte wichtiger als historische Anschaffungswerte. In der kontinentaleuropäischen Rechnungslegungstradition ist es tendenziell gerade umgekehrt. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass heute in den kontinentaleuropäischen Ländern eine Anpassung in Richtung angelsächsischer Grundprinzipien festzustellen ist.

Oberstes Prinzip der Rechnungslegung gemäss den IPSAS ist das „True and fair view“-Prinzip. Dieses besagt, dass die finanzielle Berichterstattung von öffentlichen Körperschaften ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln muss. Um dieses Ziel zu erreichen, werden in den einzelnen IPSAS entsprechende Regeln, insbesondere für die Darstellung des Abschlusses, den Ausweis und die Bewertung von Aktiven und Passiven sowie Aufwendungen und Erträgen, die Angabepflichten im Anhang zur Jahresrechnung sowie für die Konsolidierung aufgestellt.

Bei den IPSAS handelt es sich um relativ junge Standards. Da einerseits noch nicht alle IFRS/IAS-Standards in IPSAS-Normen umgesetzt wurden und sich die IFRS selbst rasant weiter entwickeln, ist ein weiterer Ausbau der IPSAS absehbar. Da das IASB und die für die Rechnungslegungsstandards in den USA zuständige Behörde vereinbart haben, ihre jeweiligen Standards, IFRS/IAS und US GAAP (Generally Accepted Accounting Principles), im Hinblick auf ein globales Rechnungslegungssystem aufeinander abzustimmen („Konvergenz“), ist davon auszu-

gehen, dass sich die IPSAS in Richtung US-amerikanische Rechnungslegung weiterentwickeln werden.

Die externe Revisionsstelle hat im Auftrag des Ressorts Finanzen die Auswirkungen einer IPSAS-Einführung auf die Landesrechnung des Landes dargestellt. Der grösste Anpassungsbedarf gegenüber der heutigen Rechnungslegung des Landes ergäbe sich aufgrund dieser Untersuchung im Bereich der Konsolidierung, bei der Bewertung der Sachanlagen, in Bezug auf die Bildung und den Ausweis von Rückstellungen, Eventualverbindlichkeiten und Eventualaktiven sowie der Bewertung von Finanzinstrumenten.

### 3.1.3 Vorgehensvorschlag der Regierung

Die Regierung hat sich für einen ähnlichen Weg wie die Schweiz entschieden. Sie möchte für den liechtensteinischen Staatshaushalt auf keinen Fall zwingend ein bestehendes Regelwerk vorschreiben, dessen Weiterentwicklung weder beeinflusst noch kaum mitgestaltet werden kann. Gerade im öffentlichen Sektor ist auf die Kontinuität der Rechnungslegung hoher Wert zu legen, welche nicht gewährleistet werden könnte, wenn ein sich permanent weiterentwickelndes Regelwerk zwingend anzuwenden wäre. Und nicht zuletzt ist es auch eine Ressourcenfrage, welche die Regierung zu der Überzeugung gebracht hat, diesen Weg einzuschlagen. Erfahrungen aus der Privatwirtschaft, welche IFRS zwingend oder freiwillig anwenden, zeigen, dass für die ständige Adaption des Rechnungswesens an neue oder veränderte Standards erhebliche Mittel in Form von eigenen personellen Ressourcen und/oder dem Zukauf von externem Fachwissen notwendig ist und selbst ausgewiesene Fachleute bekunden grösste Mühe, diesbezüglich in allen Themenbereichen einen aktuellen Wissensstand aufrechtzuerhalten. Der Vorschlag der Regierung besteht also darin, in die Neufassung des Finanzhaushaltsgesetzes auf die Grösse und die Umsetzungsmöglichkeiten des Landes angepasste Rechnungslegungs-Vorschriften aufzunehmen und diese so zu gestalten, dass die wichtigsten Grundprinzipien auf Gesetzesstufe festgehalten sind, während sinn-

voll erscheinende Weiterentwicklungen und Verbesserungen innerhalb der vom Landtag verabschiedeten Leitplanken durch die Regierung auf dem Verordnungsweg geregelt werden können. Auf die verschiedenen Themen wird bei den Kommentaren zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen ausführlich eingegangen.

## **3.2 Finanzleitbild**

### **3.2.1 Entstehungsgeschichte**

Im Jahr 1995 hatte die Regierung eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Verwaltung und der Privatwirtschaft eingesetzt und ihr den Auftrag erteilt, ein Leitbild mit den wesentlichsten Eckwerten zur Steuerung der Staatsfinanzen zu erarbeiten. Es wurde erkannt, dass eine klare Ausrichtung der liechtensteinischen Finanzpolitik auf einen längeren Horizont fehlte. Als Hauptziel wurde klar „die Erhaltung gesunder Staatsfinanzen“ formuliert. Es erscheint der Regierung für die bevorstehende finanzpolitische Diskussion wichtig, die finanzpolitischen Grundsätze, welche dem ursprünglich von der Regierung mit Bericht und Antrag Nr. 12/1997 vorgeschlagenen Finanzleitbild zu Grunde gelegt wurden, nachfolgend noch einmal aufzuzeigen:

- Die Anforderungen an die Leistungen des Staates sind der Gesunderhaltung der Staatsfinanzen unterzuordnen. Ertrag und Aufwand sind auf Dauer im Gleichgewicht zu halten;
- Die Investitionsrechnung muss einen genügend hohen Selbstfinanzierungsgrad aufweisen. Ein hoher Deckungsgrad der Vermögensrechnung sichert die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates;
- Die Darstellung der Finanzlage muss in einer offenen und für den Bürger verständlichen Form erfolgen. Verzerrungen wie etwa die willkürliche Äufnung oder Inanspruchnahme von Fonds sind nicht zulässig;
- Die Bewertung von Vermögen und Verpflichtungen erfolgt unter Wahrung der Kontinuität nach einheitlichen Bewertungsrichtlinien;

- Unter ausserordentlichen Umständen kann kurzfristig von den festgelegten Zielgrössen abgewichen werden. In diesem Fall sind allerdings geeignete Massnahmen zu ergreifen, welche die Einhaltung der Zielgrössen in den kommenden Jahren wieder sicherstellen;
- Alle Ausgaben und Investitionen sind auf ihre Wirtschaftlichkeit, Notwendigkeit und Zweckmässigkeit hin zu hinterfragen und zu überprüfen;
- Die Leistungen sollen wo immer möglich und sinnvoll durch die Privatwirtschaft erbracht werden. Der Staat beschränkt sich auf die eigentlichen Kernaufgaben, wie die Bildung, den Gesundheits- und Sozialbereich, die öffentliche Sicherheit und die Aussenpolitik;
- Für alle Dienstleistungen des Staates, welche über die Kernaufgaben hinausgehen, soll das Prinzip der verursachergerechten Leistungsverrechnung zur Anwendung gelangen;
- Einmalige und wiederkehrende Neuausgaben sollen nur bewilligt werden, wenn gleichzeitig entsprechende Mehreinnahmen oder Kosteneinsparungen beschlossen werden;
- Im Falle einer Budgetüberschreitung ist diese im Budget des übernächsten Rechnungsjahres auszugleichen;
- Die Regierung legt dem Landtag regelmässig einen Bericht über die strukturelle Zusammensetzung der Einnahmen, die Belastung der einzelnen Wirtschaftszweige und mögliche Massnahmen zur Vermeidung von einseitigen Abhängigkeiten vor;
- Durch geeignete Massnahmen soll die kontinuierliche Effizienzsteigerung in allen Leistungsbereichen des Staates sichergestellt werden. Als Stichwort sei hier die wirkungsorientierte Verwaltungsführung genannt.



Zur praktischen Umsetzung des Finanzleitbildes wurden vier Messgrössen definiert, welche kumulativ erfüllt das Ziel der Erhaltung gesunder Staatsfinanzen sicherstellen sollten:

- Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung müssen im Gleichgewicht sein
- Das absolute Wachstum der laufenden Ausgaben darf dasjenige der Einnahmenseite im Budget nicht übersteigen
- Der Selbstfinanzierungsgrad muss mindestens 90 % betragen
- Der Deckungsgrad der Verbindlichkeiten muss mindestens 100 % betragen

Interessant ist die Feststellung, dass die Regierung schon damals vorgeschlagen hatte, dass „unter ausserordentlichen Umständen“ kurzfristig von den festgelegten Zielgrössen abgewichen werden dürfe. Als Beispiele solcher ausserordentlichen Umstände wurden Wirtschaftskrisen, Katastrophenfälle, Einnahmeneinbrüche oder Sonderaufgaben angeführt.

In mehreren umfangreichen und kontrovers geführten Diskussionen wurde im Landtag schlussendlich ein Finanzleitbild verabschiedet, welches sich gegenüber dem ersten Vorschlag der Regierung vor allem darin unterschied, dass sich der Landtag nicht zwingend in der Ausübung seiner Finanzhoheitsrechte beschneiden wollte (im Bereich einmaliger und wiederkehrender Neuausgaben) und der Eckwert „Deckungsgrad der Verbindlichkeiten“ von ursprünglich 100 % auf 140 % erhöht wurde.

Nach dem Verkauf einer zweiten Tranche von Landesbank-Aktien im Frühjahr 1999 verbesserte sich das Verhältnis zwischen Finanzvermögen und Fremden Mitteln sehr deutlich, sodass anlässlich der Behandlung der Landesrechnung 1998 durch den Landtag die Zielgrösse für Eckwert 4 des Finanzleitbilds (Deckungsgrad der Verbindlichkeiten) auf Antrag der Regierung von 140 % auf 280 % erhöht wurde. Gleichzeitig wurde das Finanzleitbild per Landtagsbeschluss durch einen neuen Eckwert 5 ergänzt, welcher die Höhe des Reservevolumens im Ver-

hältnis zu den jährlichen laufenden Ausgabenverpflichtungen auf das Ein- bis Zweifache festlegte.

Nach einem weiteren Abbau des Landesanteils an der Liechtensteinischen Landesbank AG im Jahr 2000 stellte die Regierung anlässlich der Behandlung der Landesrechnung 2000 erneut Anträge zur Anpassung des Finanzleitbilds. Die Eckwerte 4 und 5 wurden den neuen Verhältnissen angepasst, indem der Deckungsgrad der Verbindlichkeiten auf 420 % (vorher 280 %) erhöht und die Zielgrösse für das Verhältnis Reservevolumen zu laufenden Aufwendungen auf das Ein- bis Dreifache (vorher Ein- bis Zweifache) angehoben wurde.

Die Börsenbaisse im Jahr 2002 schliesslich führte dazu, dass die Eckwerte aufgrund des negativen Finanzergebnisses grösstenteils verfehlt wurden, während sie isoliert für den operativen Bereich betrachtet allesamt hätten erfüllt werden können. Diese Tatsache veranlasste die Regierung zu Überlegungen, ob die Ergebnisse aus der externen Bewirtschaftung der Reservekapitalien bei der Bemessung der Zielgrössen ausgeklammert werden sollten. Sie kam zum Schluss, dass dies zur objektiven Beurteilung der Landesrechnung ein sinnvoller Weg sei und stellte anlässlich der Behandlung der Landesrechnung 2002 einen entsprechenden Antrag. Im Laufe der Landtagsdebatte wurde von verschiedenen Abgeordneten vorgeschlagen, dieses Vorhaben noch einmal vertieft zu prüfen, sodass der Anpassungsantrag von der Regierung zurückgezogen wurde.

Zur Beurteilung dieser Fragen wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welcher nebst Mitarbeitern des Ressorts Finanzen auch je ein Mitglied der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission angehörten. Im Herbst 2003 gab die Arbeitsgruppe schliesslich der Regierung das Ergebnis ihrer Überlegungen bekannt. Sie befürwortete einhellig die Absicht der Regierung, die Ergebnisse aus der externen Bewirtschaftung der Reservekapitalien bei der Berechnung der finanzpolitischen Eckwerte auszuschneiden und die Konformität des Haushalts mit den Eckwerten des Finanzleitbildes an der so genannten „operativen Staatstätigkeit“ zu messen. Die Arbeitsgruppe äusserte die Meinung, dass mit einer Anpassung des

Finanzleitbildes vermieden werden könne, dass die Ausgaben und Leistungsverpflichtungen in Phasen positiver Börsenentwicklungen über Gebühr erhöht würden. Die Arbeitsgruppe machte aber auch deutlich, dass mit einer entsprechenden Anpassung des Finanzleitbildes die Anforderungen an die Deckungsgrundsätze des Haushaltes noch einmal deutlich verschärft würden und damit die Messlatte für die Beurteilung der Haushaltsentwicklung noch höher zu liegen komme. Eine Anpassung der Eckwerte 4 (Verhältnis Reserven zu Fremdkapital) und 5 (Verhältnis Reserven zu laufenden Aufwendungen) erachtete die Arbeitsgruppe nicht als erforderlich, da die Reserven eine betragsmässig fixierte Grösse darstellten, in der auch allfällige Kursschwankungen bei den Poolanlagen ihren Niederschlag fänden.

Mit dem Bericht und Antrag zu Landesvoranschlag 2004 informierte die Regierung den Landtag über die dargestellten Ergebnisse der Arbeitsgruppe. Dabei ging sie jedoch auch auf die Tatsache ein, dass die Neudefinition der Messgrundlagen angesichts der innert kurzer Zeit stark veränderten Situation des Landeshaushalts die Anstrengungen zur Behebung der finanziellen „Schieflage“ deutlich anspruchsvoller und intensiver gestalten werden (zur Erinnerung: die Erträge aus Steuern und Abgaben sanken von 2001 bis 2003 um über CHF 90 Mio.). Allerdings legte sie die Entscheidung in die Hand des Landtags als Inhaber der Finanzhoheit, die Höhe der Messlatte zu definieren. Die Regierung stellte zu diesem Zeitpunkt auch Überlegungen an, dass sich die in Ausarbeitung befindende Aufgabenentflechtung zwischen Land und Gemeinden je nach Lösung direkt auf einzelne Eckwerte des Finanzleitbildes auswirken würden, da sich in Bezug auf die Transferzahlungen vom Land zu den Gemeinden und umgekehrt deutliche Veränderungen ergeben könnten. Sie schlug dem Landtag deshalb vor, die Weiterentwicklung des Finanzleitbilds effektiv nach erfolgter Aufgabenentflechtung anzugehen. Dieser Punkt ist nun erreicht und die Regierung sieht es als den richtigen Zeitpunkt an, dem Landtag mit dem vorliegenden Bericht zur Neufassung des Finanzhaushaltsgesetzes auch neue Ansätze in Bezug auf den Inhalt und die Handhabung des Finanzleitbildes zur Diskussion zu unterbreiten.

### 3.2.2 Anpassungsbedarf

Wie bereits ausgeführt ist die Regierung der Meinung, dass sich das Finanzleitbild in seinen Grundzügen bewährt hat. Es trägt zur Versachlichung finanzpolitischer Diskussionen bei und gibt mit seinen fünf Eckwerten den verantwortlichen Gremien klare Leitplanken vor. Nun beinhaltet der Ausdruck „Leitbild“ schon, dass es sich dabei um ein zukunftsgerichtetes Instrument handelt und handeln soll. Diesbezüglich zeigt die gemachte Erfahrung, dass der Umgang und die Anwendung der Eckwerte für eine Jahresperiode – d.h. Budget zu Budget – im Falle stark rückläufiger Erträge bei der nur sehr trägen Reaktion der Aufwandseite wenig Sinn macht. Die Regierung möchte dem Finanzleitbild als zukunftsgerichtetes Steuerungsinstrument deutlich mehr Kraft und Wirkung verleihen. Der Vorschlag geht deshalb in die Richtung, dass die periodenbezogenen Eckwerte eins bis drei, d.h. also das Resultat der Laufenden Rechnung, das Wachstumsverhältnis der laufenden Aufwendungen und Erträge sowie der Selbstfinanzierungsgrad, über einen Zeitraum von vier Jahren eingehalten sein müssen. Die Finanzplandaten dienen dabei als Grundlage, da es sicherlich keinen Sinn machen würde, nebst der Finanzplanung noch einmal einen separaten Ausblick anzustellen. Die stichtagsbezogenen Eckwerte vier und fünf müssen am Ende dieser Betrachtungsperiode erfüllt sein. Eine starke Wirkung entfaltet das Finanzleitbild v.a. mit dem Vorschlag der Regierung, dass diese verbindliche Vorschläge für die Erreichung der Eckwerte zu unterbreiten hat, wenn nicht sämtliche Eckwerte im betrachteten Vierjahreszeitraum eingehalten werden.

Mit dem vorgeschlagenen Ansatz betreffend Vermögensverwaltung (Kapitel 3.4) wird auch die Diskussion über den Einbezug des Finanzergebnisses vereinfacht. Die hohe Volatilität dieses Teilergebnisses hat deshalb in Bezug zum Finanzleitbild immer wieder zu Diskussionen Anlass gegeben, weil die Eckwerte auf die Resultate zweier aufeinander folgender Jahre verglichen wurden. Im Falle eines negativen Finanzergebnisses ist die Einhaltung zum Vorjahr deshalb kaum möglich. Die Regierung schlägt vor, die Poolanlagen aus der Bilanz des Landes aus-

zugliedern und dem Landeshaushalt eine Verzinsung des eingesetzten Kapitals zukommen zu lassen. Mit diesem Ansatz wird das Finanzergebnis planbar und die Volatilität im Landeshaushalt ist eliminiert. Mit dem Vorschlag nimmt die Regierung ihren ursprünglichen Antrag, das Finanzergebnis aus der Finanzleitbildbeurteilung herauszulösen, zurück. Zum einen lässt der vorgeschlagene Weg aus Sicht der Regierung den Miteinbezug dieser Vermögenserträge aus den dargelegten Gründen durchaus zu. Zum anderen sieht sich der Finanzhaushalt heute deutlich veränderten Rahmenbedingungen gegenüber als noch vor wenigen Jahren. Die Landesrechnung 2002 schloss noch mit einem operativen Überschuss in der Gesamtrechnung von rund CHF 21 Mio. ab, welche mit einem Nettofinanzergebnis von -CHF 78 Mio. zu einem Finanzierungsfehlbetrag von CHF 57 Mio. führten. Das operative Ergebnis 2003 lag aufgrund der Rückgänge im Steuer- und Abgabebereich bereits bei -CHF 34 Mio. und reduzierte sich im Jahr 2004 gar auf -CHF 55 Mio. Auch das Jahr 2005 schloss noch mit einem operativen Negativergebnis von -CHF 14.9 Mio. in der Laufenden Rechnung ab. Mit dem Rechnungsabschluss 2006 hingegen konnte – unter Ausklammerung des Effekts der Umstellung der Verbuchungspraxis von Beteiligungserträgen – wieder ein operativer Ertragsüberschuss in der Laufenden Rechnung in Höhe von CHF 19.5 Mio. verzeichnet werden und auch für das Jahr 2007 darf ein positives Resultat erwartet werden. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass sich die liechtensteinische Wirtschaft wie auch die Finanzmärkte seit mehreren Jahren in einem Aufwärtstrend befinden. Wenn nun die Eckwerte des Finanzleitbildes mit dem operativen Bereich alleine erfüllt werden müssten, so würde die Zielerreichung von Regierung und Landtag in Jahren, in welchen für die Finanzplanung nicht mehr von dem aktuell sehr hohen Steuerniveau ausgegangen werden kann, noch deutlich anspruchsvollere Massnahmen verlangen, als dies unter Einbezug des Finanzergebnisses schon der Fall ist.

Ein weiterer Aspekt muss zusätzlich in Betracht gezogen werden: Wenn die Finanzpolitik auf die Einhaltung der Eckwerte im operativen Bereich ausgerichtet wird und dies auch gelingt, so bedeutet dies, dass die Ergebnisse aus der Bewirt-

schaftung der Poolanlagen immer zur Gänze den Staatsreserven zufließen. Wenn auch mit dem Eckwert 5 eine Obergrenze für die Höhe des Reservenvolumens definiert wurde, so sollte doch die Zielsetzung der Finanzpolitik nicht explizit in der Reservenbildung liegen.

Zusammengefasst hält es die Regierung also für richtig, das Ergebnis aus der Bewirtschaftung der Poolanlagen in die Eckwertbemessung des Finanzleitbildes mit einzubeziehen, weil

- a) dies mit der zukunftsgerichteten Anwendung des Leitbilds entgegen der bisherigen Jahr-zu-Jahr-Betrachtung möglich, richtig und sinnvoll ist,
- b) eine Ausklammerung bei veränderten finanzpolitischen Rahmenbedingungen den Umfang der notwendigen Korrekturmassnahmen noch sehr deutlich ausweiten würden,
- c) das Hauptziel der „Erhaltung gesunder Staatsfinanzen“ mit dem Vorschlag anvisiert wird und die Zielsetzung nicht in der unbegrenzten Bildung staatlicher Reserven liegen soll.

Einen weiteren Vorteil erkennt die Regierung mit ihrem Vorschlag zum Bereich der Vermögensverwaltung (siehe Kapitel 3.4) darin, dass die Abgrenzungsfragen, welche Ertragspositionen analog dem Finanzergebnis zu behandeln sind (z.B. Dividende Landesbank), sich auf diese Weise nicht mehr stellen werden.

Ein weiteres zu bearbeitendes Thema stellt die Höhe des Eckwerts 4 dar. Bekanntlich flossen der Landesrechnung im Jahr 2006 Mittel im Umfang von rund CHF 390 Mio. aus der Veräusserung von Aktien der Liechtensteinischen Landesbank zu. Eckwert 4 drückt das Verhältnis zwischen Finanzvermögen und Fremdkapital aus und definiert dafür aktuell eine untere Grenze von 420 %. Der erwähnte Aktienverkauf beeinflusste diesen Quotienten beträchtlich und das Verhältnis betrug am 31.12.2006 634 %. Sinnvollerweise wird die Zielgrösse aufgrund dieses Mittelzuflusses nach oben angepasst, was die Regierung in Ankündigung des

vorliegenden Berichts in Aussicht gestellt hat. Seit der erstmaligen Anwendung im Jahr 1998 hat sich dieser Eckwert wie folgt entwickelt:

|                           | 1998       | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         |
|---------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Finanzvermögen            | 644        | 643          | 823          | 828          | 741          | 719          | 715          | 770          | 766          |
| Verkauf LLB-Aktien        | 174        | 428          | 715          | 715          | 715          | 715          | 715          | 715          | 1'081        |
| <i>Finanzvermögen</i>     | <i>817</i> | <i>1'071</i> | <i>1'539</i> | <i>1'543</i> | <i>1'457</i> | <i>1'434</i> | <i>1'430</i> | <i>1'485</i> | <i>1'847</i> |
| ./. Fremde Mittel         | -353       | -318         | -341         | -321         | -290         | -256         | -267         | -283         | -292         |
| <b>Deckungsüberschuss</b> | <b>464</b> | <b>753</b>   | <b>1'198</b> | <b>1'222</b> | <b>1'166</b> | <b>1'178</b> | <b>1'163</b> | <b>1'202</b> | <b>1'555</b> |
| Deckungsgrad              | 232%       | 337%         | 452%         | 481%         | 502%         | 560%         | 535%         | 525%         | 634%         |
| Zielwert                  | 140%       | 280%         | 280%         | 420%         | 420%         | 420%         | 420%         | 420%         | 420%         |
| Zielabweichung            | +323       | +181         | +585         | +195         | +237         | +359         | +308         | +297         | +623         |

(Zahlenangaben in Mio. CHF)

Vor der letztmaligen Anpassung des Zielwerts von 140 % auf 280 % im Jahr 2001 betrug der Deckungsgrad per Ende 2000 452 % bei einem absoluten Deckungsüberschuss von CHF 1.2 Mia., welcher den Zielwert um CHF 585 Mio. übertraf. Bis Ende 2005 veränderte sich der Deckungsüberschuss nicht wesentlich, stieg aber im Rechnungsjahr 2006 aufgrund des Aktienverkaufs deutlich auf CHF 1.5 Mia. an. Im Jahr 2001 wurde der Zielwert somit um rund 30%-Punkte unter dem Resultat des letzten Jahresabschlusses festgelegt. Wenn nun der gleiche Weg beschritten würde, müsste Eckwert 4 neu bei 600 % festgelegt werden. Ende 2006 wäre diese Zielgrösse damit um rund CHF 100 Mio. übertroffen worden. Die Regierung schlägt vor, die Zielgrösse für den Eckwert 4 bei 580 % festzulegen. Ein Zielwert von 580 % bedeutet immerhin, dass das Finanzvermögen die Fremden Mittel um mindestens das 5.8-fache übertreffen muss. Per Ende 2006 würde diese Grösse um rund CHF 156 Mio. übertroffen. Angesichts der unter externer Verwaltung stehenden Mittel von rund CHF 1.5 Mia. erachtet die Regierung einen „Puffer“ von CHF 150 Mio. oder rund 10 % als angebracht.

### **3.3 Finanzreferendum und Finanzkompetenzen**

#### 3.3.1 Finanzreferendum: Entwicklung und aktuelle rechtliche Situation

Die Höhe des Finanzreferendums hat in Liechtenstein eine bewegte Geschichte, v.a. anfangs der 90er-Jahre des letzten Jahrhunderts. In der Verfassung von 1921 wurde die Höhe bei CHF 10'000 für einmalige neue Ausgaben und bei CHF 4'000 für jährliche Neuausgaben festgelegt. Mit dem Verfassungsgesetz vom 30. Dezember 1947 (LGBl. 1947 Nr. 55) wurden die Betragsgrenzen auf CHF 50'000 resp. CHF 20'000 angehoben. Mit Bericht und Antrag Nr. 69/1991 hatte die Regierung sodann dem Landtag nach vorheriger Absprache mit der Finanzkommission den Antrag unterbreitet, die verfassungsmässigen Limiten für das fakultative Finanzreferendum um das Zehnfache auf die Grenzen von CHF 500'000 resp. CHF 200'000 anzuheben. Begründet wurde dieser Antrag mit der seit 1947 eingetretenen Teuerung (250 %) und dem stark gestiegenen Ausgabenvolumen des Staatshaushaltes (um das 94fache !). Die Verzehnfachung der Betragsgrenzen erachtete die Regierung als angemessene Mittellösung. Der Antrag fand im Landtag wohl eine Mehrheit aber nicht die erforderliche Stimmenmehrheit von drei Vierteln und wurde somit nicht angenommen. Dabei wurde v.a. gegen den Ansatz der Regierung votiert, nebst der eingetretenen Teuerung auch die Entwicklung des Budgetvolumens in die Überlegungen einfliessen zu lassen. Zudem wurde die Meinung vertreten, dass die relativ geringen Grenzen weder die Kompetenzen des Landtags noch die Effizienz von Regierung und Verwaltung wesentlich beeinträchtigt hätten. Auch messe sich die Wichtigkeit eines Geschäftes nicht ausschliesslich an dessen finanziellen Konsequenzen, so dass im Interesse der Mitwirkungsrechte des Volkes eine zurückhaltende Erhöhung angezeigt erscheine. Eine Verfünffachung wurde von einem Teil der Abgeordneten als Höchstmass einer vertretbaren Anpassung erachtet.



Mit Bericht und Antrag Nr. 90/1994 nahm die Regierung einen neuen Anlauf und wiederholte den Antrag auf Erhöhung der Finanzreferendumsgrenzen auf CHF 500'000 für einmalige und CHF 200'000 für wiederkehrende Neuausgaben. Sie argumentierte damit, dass mit dem Antrag lediglich 0.11 Promille der damaligen Gesamtausgaben dem Finanzreferendum entzogen würden und erachtete diesen Schritt nicht als unangemessene Einschränkung der Volksrechte oder unzulässige Einbusse der Mitentscheidungsrechte. Sie stellte sich auf den Standpunkt, dass sich auf der anderen Seite für Landtag, Regierung und Verwaltung doch ein erweiterter Spielraum eröffne, um neue Aufgaben von finanziell untergeordneter Bedeutung in eigener Zuständigkeit beschliessen zu können. Aber auch diesmal fand sie beim Landtag kein Gehör und auf Antrag des Vorsitzenden der Finanzkommission wurden die Betragsgrenzen in der Landtagssitzung vom Mai 1996 schliesslich auf die heute noch gültigen CHF 300'000 für einmalige und CHF 150'000 für wiederkehrende Ausgaben angehoben.

|      | Gesamtausgaben<br>(in Mio.) | Ausgabelimiten für Finanzreferendum |        |                |        | Teuerung |       |
|------|-----------------------------|-------------------------------------|--------|----------------|--------|----------|-------|
|      |                             | einmalige                           |        | wiederkehrende |        | seit     | in %  |
|      |                             | abs.                                | in %   | abs.           | in %   |          |       |
| 1947 | 4                           | 50'000                              | 1.163% | 20'000         | 0.465% |          |       |
| 1950 | 7                           | 50'000                              | 0.714% | 20'000         | 0.286% |          |       |
| 1990 | 405                         | 50'000                              | 0.012% | 20'000         | 0.005% | 12/47    | 264%  |
| 1995 | 546                         | 50'000                              | 0.009% | 20'000         | 0.004% | 12/47    | 315%  |
| 1996 | 585                         | 300'000                             | 0.051% | 150'000        | 0.026% | 12/47    | 318%  |
| 1997 | 602                         | 300'000                             | 0.050% | 150'000        | 0.025% | 05/96    | 0.8%  |
| 1998 | 642                         | 300'000                             | 0.047% | 150'000        | 0.023% | 05/96    | 0.6%  |
| 1999 | 629                         | 300'000                             | 0.048% | 150'000        | 0.024% | 05/96    | 2.3%  |
| 2000 | 678                         | 300'000                             | 0.044% | 150'000        | 0.022% | 05/96    | 3.9%  |
| 2001 | 745                         | 300'000                             | 0.040% | 150'000        | 0.020% | 05/96    | 4.2%  |
| 2002 | 742                         | 300'000                             | 0.040% | 150'000        | 0.020% | 05/96    | 5.1%  |
| 2003 | 778                         | 300'000                             | 0.039% | 150'000        | 0.019% | 05/96    | 5.7%  |
| 2004 | 782                         | 300'000                             | 0.038% | 150'000        | 0.019% | 05/96    | 7.2%  |
| 2005 | 808                         | 300'000                             | 0.037% | 150'000        | 0.019% | 05/96    | 8.2%  |
| 2006 | 826                         | 300'000                             | 0.036% | 150'000        | 0.018% | 05/96    | 8.9%  |
| 2007 | 894                         | 300'000                             | 0.034% | 150'000        | 0.017% | 05/96    | 11.1% |

Wie aus der vorstehenden Tabelle ersichtlich wird, belief sich die Betragsgrenze für einmalige neue Ausgaben im Verhältnis zum Gesamtausgabevolumen im Jahr 1996 auf 0.05 %, diejenige für wiederkehrende Neuausgaben entsprechend auf 0.026 %. Bis zum laufenden Jahr 2007 – gemessen an den budgetierten Gesamtausgaben – hat sich dieses Verhältnis um rund 1/3 auf 0.034 % für einmalige und 0.017 % für wiederkehrende Ausgaben verringert. Wollte man das Ausgabevolumen als Bezugsgrösse nehmen, so müsste man die Betragsgrenzen auf CHF 460'000 resp. CHF 230'000 erhöhen, um das Verhältnis des Jahres 1996 wieder herzustellen. Die seit Mai 1996 eingetretene Teuerung belief sich Ende 2007 auf 11.1 % und spielt damit entgegen dem Kriterium „Ausgabenvolumen“ eine untergeordnete Bedeutung.

### 3.3.2 Vorschlag der Regierung zur Anhebung der Betragsgrenzen für das Finanzreferendum

Die Regierung hat aufgezeigt, wie in den 90er-Jahren die Diskussion um die Festlegung der Betragslimiten für das Finanzreferendum geführt wurde. Im Bewusstsein dessen stellt sie heute erneut den Antrag zu Händen des Landtags, diese Limiten neu mit CHF 500'000 für neue einmalige und CHF 200'000 für wiederkehrende neue Ausgaben festzulegen. Dabei gilt es die Argumente, welche die damaligen Gegner des Regierungsvorschlags ins Feld geführt haben, sehr wohl zu beachten. Die Mitwirkungsrechte des Volkes stellen einen Grundpfeiler unseres demokratischen Staatsverständnisses dar. Dennoch kann man sich der aufgezeigten finanziellen Entwicklung des Landeshaushaltes nicht verschliessen und die Regierung erachtet den gemachten Vorschlag keineswegs als unververtretbare Minderung der verfassungsmässigen Volksrechte. Den stimmberechtigten Landesbürgern des Jahres 1947 wurde das verfassungsmässige Recht eingeräumt, bei einmaligen Neuausgaben von 1.16 % des Landeshaushaltes resp. wiederkehrenden Neuausgaben von 0.47 % mitzureden und gegen entsprechende Landtagsbeschlüsse das Referendum zu ergreifen. Heute wird ein Landtagsbeschluss mit finanziellen Konsequenzen bereits zum Referendum ausgeschrieben, wenn er einmalige Aus-

gaben von 0.04 %, also weniger als ein Promille des Ausgabenetats umfasst. So betrachtet wurden die Volksrechte gegenüber 1947 verdreissigfacht. Im Jahre 1996 betrug dieses Verhältnis noch das 1.5fache gegenüber der heutigen Relation.

Seit diese Thematik letztmals öffentlich diskutiert wurde sind rund zehn Jahre verstrichen. Mittlerweile haben sich sowohl das Bild des Landeshaushalts wie auch die zu erfüllenden Aufgaben stark verändert. Die finanziellen Auswirkungen des EWR-Beitritts konnten 1996 wohl abgeschätzt werden, heute wissen wir, dass den vielen positiven Effekten der Mitgliedschaft ein hohes Mass an „Mitgliedschaftsverwaltung“ gegenübersteht, was sich unter anderem an beträchtlichen Beiträgen für die Teilnahme und die Mitfinanzierung verschiedenster Programme der Europäischen Union zeigt. Die Herausforderungen im Bereich der Gesundheits- und Sozialsysteme stellen sich aufgrund der demographischen Entwicklung heute deutlicher dar als noch vor 10 Jahren. Die Staatsführung wie die Verwaltung ist sehr viel komplexer geworden und erfordert je länger je mehr einerseits kurze Entscheidungswege und andererseits stärkeren Ressourceneinsatz für die Entscheidungsfindung. Unter all diesen Aspekten sieht die Regierung ihren Antrag auf Erhöhung der Finanzreferendumslimiten als gerechtfertigt, verantwortlich und vertretbar an. Nicht zuletzt werden die demokratischen Institutionen durch eine Anhebung entlastet und können ihren Auftrag dementsprechend effizienter wahrnehmen.

### 3.3.3 Finanzkompetenzen: Entwicklung und aktuelle rechtliche Situation

#### 3.3.3.1 Auf Ebene Landesverfassung

Die Hoheit über die Staatsfinanzen übt der Landtag aus. In Art. 62 der Landesverfassung definiert diese u.a. die Festsetzung des jährlichen Voranschlages und die Bewilligung von Steuern und anderen öffentlichen Abgaben (Bst. c), die Beschlussfassung über Kredite, Bürgschaften und Anleihen und über den An- und Verkauf von Staatsgütern (Bst. d) sowie die Beschlussfassung über den alljährlich

von der Regierung über die gesamte Staatsverwaltung zu erstattenden Rechenschaftsbericht (Bst. e) als Aufgaben des Landtags.

Mit dem im Jahr 1997 neu geschaffenen Art. 63ter wurde eine landtagsinterne Delegationsnorm geschaffen, wonach der Landtag das Recht hat, der Finanzkommission auch die Beschlussfassung über den Erwerb oder die Veräußerung von Grundstücken zu übertragen. Seither macht der Landtag von dieser Möglichkeit Gebrauch und delegiert jährlich via Finanzgesetz die Beschlussfassung über den Kauf und/oder Verkauf von Grundstücken an die Regierung unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch die Finanzkommission. Dies beinhaltet die Aktiven des Finanzvermögens sowie diejenigen des Verwaltungsvermögens, deren Wert die Grenze für ein Finanzreferendum nicht überschreitet.

In Art. 66 Abs. 1 der Landesverfassung sind die Betragsgrenzen festgelegt, ab welchen Gesetze oder Finanzbeschlüsse mit finanziellen Konsequenzen in Form von neuen Ausgaben dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstellt werden:

*„Jedes vom Landtag beschlossene, von ihm nicht als dringlich erklärte Gesetz, ebenso jeder von ihm nicht als dringlich erklärte Finanzbeschluss, sofern er eine einmalige neue Ausgabe von mindestens 300 000 Franken oder eine jährliche Neuausgabe von 150 000 Franken verursacht, unterliegt der Volksabstimmung, wenn der Landtag eine solche beschliesst oder wenn innerhalb von 30 Tagen nach amtlicher Verlautbarung des Landtagsbeschlusses wenigstens 1 000 wahlberechtigte Landesbürger oder wenigstens drei Gemeinden in der in Art. 64 vorgesehene Weise ein darauf gerichtetes Begehren stellen.“*

Nach Art. 78 Abs. 1 LV wird *„die gesamte Landesverwaltung“* im Rahmen von Verfassung und Gesetzen durch die Regierung besorgt. Art. 92 Abs. 1 LV weist ihr noch einmal explizit die Aufgabe zu, alle Gesetze und Aufträge von Fürst und Landtag zu vollziehen. Diese Aufgabe kann sie nur wahrnehmen, wenn sie die

uneingeschränkte Kompetenz zur Vornahme gebundener Ausgaben besitzt (siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 4.1 zur gesetzlichen Grundlage für Ausgaben).

Die eigentlichen Delegationsnormen, um Finanzkompetenzen auch unterhalb der Regierung als Kollegialorgan anzusiedeln, ergeben sich aus Art. 78 und Art. 90 der Verfassung. Falls gesetzlich bestimmt oder per gesetzlicher Kompetenz ermöglicht, können gemäss Art. 78 Abs. 2 bestimmte Geschäfte an Amtspersonen, Amtsstellen oder besondere Kommissionen zur selbständigen Erledigung überantwortet werden. Weiters hält Art. 90 Abs. 1 fest: *„Bestimmte minder wichtige Geschäfte können durch Gesetz den nach der Geschäftsverteilung zuständigen Regierungsmitgliedern zur selbständigen Erledigung übertragen werden.“*

### 3.3.3.2 Auf Stufe Finanzhaushaltsgesetz

Im Finanzhaushaltsgesetz sind sodann die Finanzkompetenzen von Regierung und Landtag für verschiedene Bereiche präzisiert:

#### Art. 28 Abs. 1 Bst. a

Die Regierung entscheidet über einmalige neue Ausgaben bis CHF 150'000 oder jährliche Neuausgaben bis CHF 75'000, sofern die entsprechenden Kredite bewilligt sind. Nach dieser Bestimmung entscheidet die Regierung als Kollegialorgan über Ausgaben bis zu den angeführten Betragslimiten. Voraussetzung – und dies gilt für sämtliche Hierarchiestufen – ist das Vorhandensein von bewilligten Mitteln entweder über den Voranschlag oder aber über vom Landtag bewilligte Nachtragskredite resp. Kreditüberschreitungen.

#### Art. 28 Abs. 1 Bst. b

Die Regierung entscheidet im Rahmen des Voranschlags über die Aufwendungen, soweit diese Kompetenz von der Regierung nicht im Sinne von Art. 28 Abs. 4 oder von Art. 28a an die zuständigen Regierungsmitglieder und Amtsstellen übertragen wird. Nach dieser Regelung vollzieht die Regierung, wiederum als Kollegialorgan, den Voranschlag und beschliesst dementsprechend grundsätzlich sämt-

liche Aufwendungen, sofern diese nicht – im Rahmen der weiter unten dargestellten Möglichkeiten – delegiert worden sind.

#### Art. 28 Abs. 1 Bst. f

Die Regierung entscheidet unter Vorbehalt von Art. 62 Bst. d der Verfassung über den An- und Verkauf von Staatsgütern. Gemäss dem zitierten Verfassungsartikel liegt es grundsätzlich im Aufgabenbereich des Landtags, über Käufe und Verkäufe von Staatsgütern zu beschliessen. Wie bereits dargestellt wurde oder nachstehend aufgezeigt wird (zu Art. 28 Abs. 3), wurde mit der Schaffung von entsprechenden Kompetenzdelegationsnormen dieses Recht teilweise zur Finanzkommission des Landtags sowie zur Regierung verlagert.

#### Art. 28 Abs. 3

In diesem Absatz wird die in Art. 63ter der Landesverfassung geschaffene Delegationsmöglichkeit auf Gesetzesstufe umgesetzt und präzisiert:

*„Für den Erwerb, die Veräusserung, die Verpfändung sowie die Belastung von Grundstücken mit sonstigen dinglichen Rechten ist die Zustimmung des Landtags erforderlich. Der Landtag kann die Regierung mit Beschluss ermächtigen, Grundstücke mit Genehmigung der Finanzkommission bzw. des Landesausschusses zu erwerben oder zu veräussern, soweit es sich dabei um Aktiven des Finanzvermögens (Art. 18) handelt oder um Aktiven des Verwaltungsvermögens, deren Wert die in Art. 66 Abs. 1 der Verfassung genannte Grenze für ein Finanzreferendum nicht überschreitet. Grundstückskäufe, deren Kaufsumme den Betrag von CHF 30'000 nicht überschreiten, fallen in den Kompetenzbereich der Regierung.“*

Vor allem mit der Einführung des letzten Satzes im Jahr 2003 konnte einiges an Klarheit in Bezug auf die Finanzkompetenzen in diesem Bereich geschaffen werden. So ist seither deutlich, dass die kleineren Geschäfte wie z.B. der Ankauf von Naturschutzflächen oder von Teilflächen zur Bodenauslösung im Zusammenhang

mit Strassenbauprojekten von der Regierung beschlossen werden können, was sicherlich ggü. der ursprünglichen Lösung eine grosse Vereinfachung darstellt.

Art. 28 Abs. 4

Dieser Absatz bildet die Grundlage für die Ausgabekompetenzen der Amtsstellen:

*„Soweit aufgrund staatsvertraglicher, gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen kaum oder kein Handlungsspielraum gegeben ist, kann die Regierung die Verwendung der Kredite an die zuständigen Amtsstellen zur selbständigen Erledigung übertragen.“*

Art. 28a

Diese Bestimmung umschreibt die maximal an einzelne Regierungsmitglieder oder Amtsstellen delegierbare Finanzkompetenz:

*1) Die Regierung kann den Ressortinhabern in ihrem Zuständigkeitsbereich die Verwendung bewilligter Kredite bis zu 30 000 Franken einräumen, soweit es sich um grundsätzlich von der Regierung genehmigte Projekte handelt.*

*2) Die Regierung kann den Amtsstellen in ihrem Zuständigkeitsbereich die Kompetenz zur Verwendung bewilligter Kredite bis zu 15 000 Franken erteilen, soweit es sich um grundsätzlich von der Regierung genehmigte Projekte handelt.*

*3) Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über die Zuständigkeit für einmalige neue Ausgaben und jährliche Neuausgaben.*

Im Zuge der Erhöhung der Betragsgrenzen für das Finanzreferendum wurde 1994 von der Regierung auch der zitierte Art. 28a zur Schaffung vorgeschlagen. Er hatte zum Ziel, einerseits die Ausgabenkompetenzen der Regierungsmitglieder und Amtsstellen klarer zu bestimmen und andererseits die Kollegialregierung von Beschlüssen mit geringeren finanziellen Konsequenzen zu entlasten. Der Zusatz in den Absätzen 1 und 2 „...soweit es sich um grundsätzlich von der Regierung genehmigte Projekte handelt“ stellt den eigentlichen Knackpunkt in Bezug auf die

Delegationsmöglichkeiten dar, da diese Bedingung verlangt, dass sich die Gesamregierung mit einem Geschäft zumindest in grundsätzlicher Weise auseinandersetzt und eine Delegation ohne diesen Vorgang quasi nicht möglich ist. Mit dem in Abs. 3 enthaltenen Vorbehalt dürfen die in Art. 28 FHG enthaltenen Bestimmungen in Bezug auf die Vornahme neuer Ausgaben nicht angetastet werden. Dies bedeutet, dass unterhalb der Hierarchiestufe „Kollegialregierung“ keine neuen Ausgaben beschlossen werden dürfen, also weder von einzelnen Regierungsmitgliedern noch von einzelnen Amtsstellen.

#### 3.3.3.3 Auf Ebene Ressortplan

Mit der Verordnung über die Geschäftsverteilung und den Ressortplan der Regierung bestimmt die Regierung die Finanzkompetenzen der einzelnen Regierungsmitglieder in Art. 3:

*„Die Ressortinhaber sind ermächtigt, vom Landtag im Rahmen des Voranschlages bewilligte Kredite in ihrem Zuständigkeitsbereich bis zum Betrag von 30 000 Franken zu verwenden oder zur Verwendung freizugeben, sofern es sich um allgemeine Verwaltungs-, Betriebs-, Unterhalts- oder sonstige Kosten handelt, welche zur Aufgabenerfüllung notwendig sind. Diese Kompetenz erstreckt sich auch auf die Aufgaben im Investitionsbereich, soweit das Projekt- oder Anschaffungsvorhaben von der Regierung grundsätzlich genehmigt wurde und die budgetmäßige Deckung der Ausgaben gewährleistet ist.“*

#### 3.3.3.4 Auf Stufe Verordnung über die Delegation von Geschäften nach dem Finanzhaushaltsgesetz

Mit dieser Verordnung vom 15.1.1996 wurde von der damals neu geschaffenen Delegationsmöglichkeit Gebrauch gemacht und einzelne Kompetenzen an Amtsstellen delegiert.



In Art. 1 wurde die Stabsstelle Finanzen ermächtigt, gesetzlich oder vertraglich fixierte Landesbeiträge auszuführen, Akontozahlungen und Vorschüsse anzuweisen, budgetierte Mitgliedschaftsbeiträge an Vereine, Verbände, usw. auszuführen, die Anweisung von Subventionen und Finanzzuweisungen auf Antrag der zuständigen Stellen vorzunehmen sowie die Auszahlung von visierten Rechnungen zu veranlassen. Diese Bestimmung entspricht heute in keiner Art und Weise mehr der geübten Praxis. Es ist gar nicht möglich, dass die Stabsstelle Finanzen all diese Auszahlungen von sich aus vornimmt. Vielmehr ist es die Regierung oder sind es die Regierungsressorts oder zuständigen Amtsstellen, welche die Auszahlung von Beiträgen, Rechnungen, usw. bei der Landeskasse veranlassen. Dementsprechend wird die Regierung die Verordnungsbestimmung anpassen.

Mit Art. 2 der Verordnung überträgt die Regierung dem Amt für Personal und Organisation die Kompetenz zur Anschaffung von Mobiliar, Geräten, Maschinen, usw. sowie von Hard- und Software im Informatikbereich im Rahmen der budgetierten Mittel sowie der von der Regierung vorweg genehmigten Projekte.

Art. 3 stellt das Pendant zu Art. 2 im Schulbereich dar, indem das Schulamt für die Anschaffung von Mobilien, Geräten, Lehrmitteln, usw. im Rahmen des Budgets als zuständig erklärt wird.

In Bezug auf Art. 2 und 3 bestimmt die Verordnung mit Art. 4, dass die Regierung Richtlinien für die Anschaffungen in diesen Bereichen zu erlassen hat. Dies ist geschehen mit dem Erlass von Einkaufsrichtlinien für das Amt für Personal und Organisation sowie das Schulamt vom 28.2.1996 (RA 95/3862). Diese stellten für die Regierung zum damaligen Zeitpunkt eine beträchtliche Erleichterung dar, musste doch zuvor jede Anschaffung von Mobiliar, Maschinen, Informatikmitteln, usw. per Regierungsbeschluss getätigt werden.

### 3.3.3.5 Zusammenfassung der heutigen Finanzkompetenzsituation

Zusammenfassend lässt sich der stufenweise Aufbau der Finanzkompetenzen gemäss Verfassung und Finanzhaushaltsgesetz wie folgt darstellen:

| Instanz              | gebundene Ausgabe | einmalige Neuausgabe | wiederkehrende Neuausgabe | Grundlage   |
|----------------------|-------------------|----------------------|---------------------------|---|
| Volk (fakultativ)    | -                 | $\geq 300'000$       | $\geq 150'000$            | LV Art. 66 Abs. 1   |
| Landtag              | -                 | 150'000 – 300'000    | 75'000 - 150'000          | abgeleitet aus LV Art. 66 und FHG Art. 28   |
| Regierung            | unbeschränkt      | $\leq 150'000$       | $\leq 75'000$             | LV Art. 78 Abs. 1 und Art. 92 Abs. 1<br>FHG Art. 28 Abs. 1 Bst. a   |
| Regierungsmitglieder | 30'000            | -                    | -                         | FHG Art. 28a Abs. 1 und VO über die Geschäftsverteilung und den Ressortplan der Regierung Art. 3<br>Einschränkung: soweit es sich um grundsätzlich von der Regierung genehmigte Projekte handelt. |
| Amtsstellen          | 15'000            | -                    | -                         | FHG Art. 28a Abs. 2<br>Einschränkung: soweit es sich um grundsätzlich von der Regierung genehmigte Projekte handelt.  |

### 3.3.4 Wertung der aktuellen rechtlichen Situation

In Bezug auf die Finanzkompetenzen von Regierung und Amtsstellen kann folgendes festgestellt werden:

- Die Finanzkompetenzen der **Kollegialregierung** sind in Art. 28 des Finanzhaushaltsgesetzes definiert. Während die Betragsgrenzen für einmalige und wiederkehrende Ausgaben keinen Interpretationsspielraum lassen, ist der Begriff der Neuausgabe in diesem Zusammenhang unklar. Eine Ausgabe ist entweder neu oder gebunden (siehe Ausführungen in Kapitel 4.3.1). Eine neue Ausgabe entsteht, wenn noch keine ausreichende gesetzliche Grundlage dafür vorhanden ist. Wenn nun auf Stufe Finanzhaushaltsgesetz der Re-

gierung die erwähnten Finanzkompetenzen eingeräumt werden, so bildet dieses Gesetz die Grundlage für alle Ausgaben, welche die Regierung im Rahmen dieser Kompetenzen vornimmt. Durch diese gesetzliche Regelung werden die entsprechenden Ausgaben zu gebundenen Ausgaben. Dieser Sachverhalt soll mit der Neufassung des Finanzhaushaltsgesetzes möglichst klar geregelt werden.

- Die Finanzkompetenzen einzelner **Regierungsmitglieder** sind nicht klar umschrieben. Art. 28a Abs. 1 FHG beschreibt wohl die Möglichkeit, dass die Regierung „den Ressortinhabern in ihrem Zuständigkeitsbereich die Verwendung bewilligter Kredite bis zu 30 000 Franken“ einräumen kann. Der Zusatz jedoch „soweit es sich um grundsätzlich von der Regierung genehmigte Projekte handelt“ lässt für die praktische Handhabung einzelne Fragen unbeantwortet. Was ist ein „grundsätzlich von der Regierung genehmigtes Projekt“? Hat ein Projekt diesen Status, wenn es als solches explizit im Budget erwähnt ist oder ist dafür ein separater Beschluss der Kollegialregierung notwendig? Bis anhin hat die Regierung letztere Praxis verfolgt.
- Für eine Finanzkompetenzdelegation an die **Amtsstellen** gibt es zwar in Art. 28 Abs. 4 FHG und Art. 28a FHG gesetzliche Grundlagen. Die Kann-Formulierungen verlangen jedoch nach einem Akt, sprich der Schaffung von entsprechenden Bestimmungen in einer Verordnung oder einem Grundsatzbeschluss der Kollegialregierung. Dies ist bis anhin weitgehend unterblieben und damit wurde von der Delegationsmöglichkeit in diesem Bereich nur sehr beschränkt Gebrauch gemacht. In Verbindung mit Art. 28a Abs. 2 ist dies jedoch auch ein schwieriges Unterfangen, da auch hier wieder die Einschränkung „grundsätzlich von der Regierung genehmigtes Projekt“ gilt, was die bereits beschriebene Problematik beinhaltet. Die Frage nach der Ausgabekompetenz wird von den Amtsstellen oft gestellt. In der Praxis hat sich als „Faustregel“ die Betragsobergrenze von CHF 5'000 eingeschrieben. In diesem Bereich ist jedoch eine Klarstellung dringlich, wenn

auch aufgrund der Heterogenität der Landesverwaltung als Unternehmen eine allgemein gültige Definition nicht einfach zu finden ist. Die Regierung erachtet es als unumgänglich, den Führungsverantwortlichen der Landesverwaltung diesbezüglich klare Handlungsregelungen zur Verfügung zu stellen.

- Die Höhe der an Regierungsmitglieder und Amtsstellen delegierbaren Finanzkompetenz ist im Zusammenhang mit den Finanzkompetenzen der Kollegialregierung, des Landtags sowie der Höhe des Finanzreferendums zu sehen. Letztere wurde Mitte der 90er Jahre auf den heutigen Betrag angehoben, wobei der Landtag jedoch das ursprünglich von der Regierung beantragte Niveau reduzierte. Die darunter liegenden Stufen müssen damit in einem vertretbaren Verhältnis zueinander stehen. Wenn nun die Kollegialregierung bis anhin eine Kompetenz von CHF 75'000 für wiederkehrende Ausgaben hat, so sind die bisherigen Kompetenzen für Regierungsmitglieder von CHF 30'000 und für Amtsstellen von CHF 15'000 in diesem Kontext zu werten. Gleiches gilt für ein zukünftiges Gefüge mit erhöhten Finanzreferendumsgrenzen.

### 3.3.5 Lösungsvorschlag der Regierung

Mit dem Vorschlag der Regierung sollen die heute festgestellten Unklarheiten behoben und die Basis dafür geschaffen werden, um die Kompetenzregelungen auf Stufe Regierung, Regierungsmitglieder und Amtsstellen klar zu machen. Dabei wählt sie den Ansatz, dass im Gesetz die oberen Limiten pro Hierarchiestufe festgelegt werden, die Detailregelungen dazu jedoch auf Verordnungsstufe bestimmt werden können.

Es zeigt sich immer wieder, dass für ein dermassen heterogenes „Unternehmen“ wie eine Staatsverwaltung keine flächendeckenden Lösungen gefunden werden können. Vielmehr möchte die Regierung per Verordnung sehr gezielt und individuell die Finanzkompetenzen von Regierungsmitgliedern und Amtsstellen regeln.

Gerade auf Stufe Amtsstellen zeigen sich sehr grosse Unterschiede. Diverse Amtsstellen brauchen für ihre tägliche Arbeit lediglich die Finanzkompetenzen, über die ihnen zugeteilten Sachaufwandpositionen zu verfügen. Bauorientierten Stellen wie ein Hochbauamt oder ein Tiefbauamt sollten gezielt Kompetenzen für Arbeitsvergaben zugewiesen werden können. Amtsstellen wie das Amt für Personal- und Organisation, das Schulamt oder die Landespolizei sind zuständig für verschiedenste Anschaffungen (Mobiliar, Fahrzeuge, usw.) und sollten sinnvollerweise diesbezüglich adäquate Kompetenzen erhalten.

Allerdings möchte die Regierung den einzelnen Regierungsmitgliedern und den Amtsstellen keinesfalls Kompetenzen für **neue Ausgaben** einräumen. Mit dieser Bestimmung, wie sie das Finanzhaushaltsrecht seit 1974 kennt, hat der Landtag ein Stück seiner Finanzhoheit an die Kollegialregierung abgegeben, jedoch nicht mehr und an diesem Gefüge möchte die Regierung keine Änderung vornehmen.

Schematisch dargestellt präsentiert sich der Lösungsvorschlag der Regierung wie folgt:

| Instanz              | einmalige gebundene Ausgabe        | wiederkehrende gebundene Ausgabe | einmalige Neuausgabe | wiederkehrende Neuausgabe | Grundlage  |
|----------------------|------------------------------------|----------------------------------|----------------------|---------------------------|--|
| Volk (fakultativ)    | -                                  | -                                | $\geq 500'000$       | $\geq 200'000$            | LV Art. 66 Abs. 1  |
| Landtag              | -                                  | -                                | 250'000 – 500'000    | 100'000 - 200'000         | abgeleitet aus LV Art. 66 und Art. 27 Abs. 1 nFHG        |
| Regierung            | unbeschränkte Ausführungskompetenz |                                  | $\leq 250'000$       | $\leq 100'000$            | LV Art. 78 Abs. 1 und Art. 92 Abs. 1 Art. 27 Abs. 1 nFHG |
| Regierungsmitglieder | bis 100'000                        | bis 50'000                       |                      |                           | Art. 30 Abs. 1 Bst. a nFHG                               |
| Amtsstellen          | bis 50'000                         |                                  |                      |                           | Art. 30 Abs. 1 Bst. b nFHG                               |

Auf Stufe „Volk“ finden sich die Limiten für das fakultative Finanzreferendum wie bereits ausführlich beschrieben. Der Landtag selbst kann nach dem Vorschlag der Regierung Finanzbeschlüsse bis CHF 500'000 für einmalige und CHF 200'000

für wiederkehrende neue Ausgaben fällen, ohne dass diese zum Referendum ausgeschrieben werden. Unter CHF 250'000 (einmalig) resp. CHF 100'000 (wiederkehrend) liegende Ausgabenbeschlüsse fallen in den Kompetenzbereich der Regierung, wobei die vom Landtag zu bewilligenden Budget- oder Nachtragskreditmittel hierbei den Rahmen abstecken. Zudem benötigt die Regierung zum Vollzug ihres Verfassungsauftrags die uneingeschränkte Ermächtigung zur Tätigkeit gebundener Ausgaben im Rahmen des Budgets. Den einzelnen Regierungsmitgliedern sollten nach dem Vorschlag Ausführungskompetenzen für gebundene Ausgaben bis CHF 100'000 für einmalige und CHF 50'000 für wiederkehrende Ausgaben eingeräumt werden. Auf Amtsstufe sieht die Regierung Ausführungskompetenzen bis CHF 50'000 für einmalige Ausgaben vor. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Kommentar zu Art. 30 des neuen Finanzhaushaltsgesetzes.

### **3.4 Vermögensverwaltung**

#### **3.4.1 Aktuelle Situation**

Das Land verfügt über beträchtliche Finanzreserven. Die nicht für die laufenden und investiven Zahlungsverpflichtungen benötigten Gelder werden auf Basis einer klaren Anlagestrategie mit definiertem Risiko von externen Vermögensverwaltern in speziellen Portefeuilles bewirtschaftet. Gem. Art. 31 FHG erlässt die Regierung im Einvernehmen mit der Finanzkommission des Landtags Richtlinien über die Rahmenziele und Strategien sowie über die Zuständigkeiten und Organisation der Vermögensverwaltung. Sie sorgt für ein wirkungsvolles Investment-Controlling und orientiert die Finanzkommission einmal jährlich oder über ihr Begehren über die Einhaltung der Ziele der Anlagepolitik und die Bewirtschaftung der verfügbaren Mittel. Die Ergebnisse der Vermögensbewirtschaftung werden dem Landtag mit dem jährlichen Rechenschaftsbericht zur Kenntnis gebracht.

Die aktuellen Richtlinien für die Vermögensverwaltung des Landes kennen in Bezug auf die Anlageorganisation fünf Ebenen: Landtag (Finanzkommission), Regierung, Steuerungsausschuss, Anlageausschuss und Landeskasse.

*Landtag resp. Finanzkommission:* Ihr kommen die gemäss Art. 31 aFHG definierten Aufgaben und Rechte zu, nämlich der Erlass von Richtlinien gemeinsam mit der Regierung („im Einvernehmen“) sowie die jährliche Entgegennahme von Informationen über die Einhaltung der Anlageziele.

*Regierung:* Die Regierung erlässt im Einvernehmen mit der Finanzkommission die Anlagerichtlinien, überprüft diese periodisch und hinterfragt dabei auch das Rendite-/Risiko-Verhältnis der Anlagen. Sie informiert den Steuerungsausschuss frühzeitig über die kurz-, mittel- und langfristige Verwendung des Finanzvermögens, erlässt Pflichtenhefte für die einzelnen Organisationsebenen, bestellt den Steuerungs- und den Anlageausschuss und bestimmt schliesslich über die Wahl/Abwahl der externen Vermögensverwaltung sowie über die Buchhaltungs-, Reporting- und Controllingstelle.

*Steuerungsausschuss:* Er ist verantwortlich für die Umsetzung der Ziele der Anlagepolitik wie auch für die Festlegung der Grundzüge der Anlageorganisation. Er bereitet z.Hd. der Regierung Entscheidungen betreffend Anlagestrategie und Anlageuniversum vor und legt die Anlageadministration fest. Des Weiteren fallen in den Aufgabenbereich des Steuerungsausschusses die Sicherstellung und Überwachung der Geschäftstätigkeit gemäss den Anlagerichtlinien und die Beschlussfassung über die Verwaltungs- und Administrationsgebühren.

*Anlageausschuss:* Der Anlageausschuss bereitet alle Entscheidungsgrundlagen z.Hd. des Steuerungsausschusses vor und setzt dessen Beschlüsse um. Er übernimmt die operativen Aufgaben in Bezug auf die Überwachung der Strategieumsetzung und der Bewirtschaftungskosten, die Feinallokationen, Analyse der Resultate, Ergebnisbesprechungen mit den Vermögensverwaltern, usw.

*Landeskasse*: Sie fungiert als Geschäftsstelle in allen Fragen der Vermögensverwaltung, vertritt den Steuerungsausschuss (sofern sich dieser Massnahmen nicht vorbehält) und den Anlageausschuss gegen aussen.

Die beschriebene Organisation hat sich aus Sicht der Regierung seit deren Einführung bewährt. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt und durch die Besetzung des Anlageausschusses mit einem ausgewiesenen Anlageexperten als Vorsitzendem als auch durch die Mitwirkung verschiedener Spezialisten im Steuerungsausschuss kann das Land gegenüber den beauftragten Vermögensverwaltern auch mit der für dieses komplexe Spezialgebiet notwendigen Fachkompetenz auftreten.

#### 3.4.2 Rechnungslegung und Auswirkung auf das Resultat der Landesrechnung

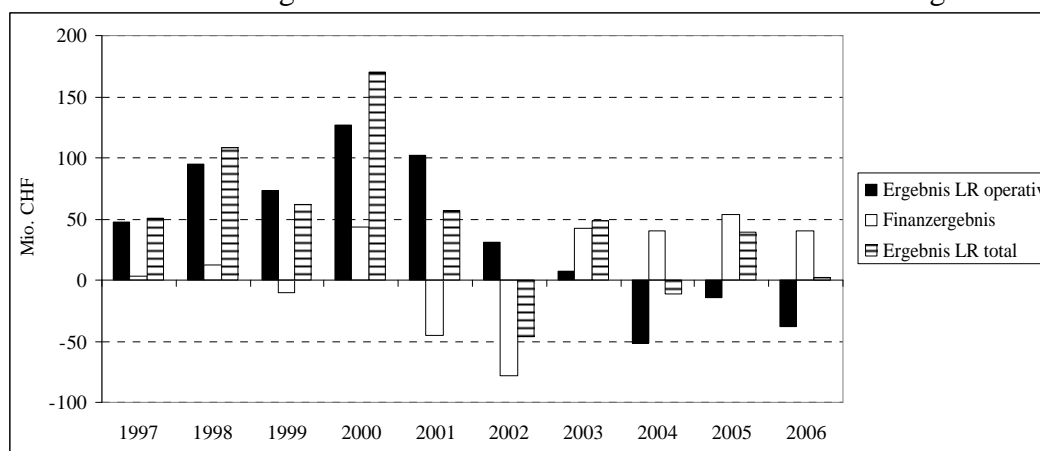
Art. 9 aFHG bestimmt, dass die Vermögenswerte des Finanzvermögens unter Beachtung der kaufmännischen Grundsätze nach dem Niederstwert- bzw. Anschaffungskostenprinzip zu bewerten sind. Entsprechend werden Wertpapiere, deren Kurswert am Bilanzstichtag unter dem Anschaffungswert liegt, auf den Kurswert abgeschrieben, wobei der Grundsatz der Einzelbewertung gilt. Liegt der Kurswert einer einmal abgewerteten Anlage zu einem späteren Bilanzstichtag wieder über dem (neuen) Buchwert, so wird bis maximal zum ursprünglichen Anschaffungswert aufgewertet (sog. Wertaufholungsgebot). Das Niederstwertprinzip folgt dem Vorsichtsgedanken in der Rechnungslegung. Die dadurch allenfalls entstehenden stillen Reserven werden nach heutiger Praxis im Anhang zur Landesrechnung offen gelegt, indem die Bewertung und Entwicklung der Anlagen zu Marktwerten sowie der Vergleich zu Niederstwerten aufgezeigt wird. Die Frage der Bewertungsmethode der Finanzanlagen hat der Landtag schon im Jahre 2001 sehr umfassend beleuchtet. An einer gemeinsamen Sitzung der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission des Landtags im November 2001 haben sich die Landtagsabgeordneten einhellig für die Beibehaltung des Niederstwertprinzips bei der Bewertung der Poolanlagen ausgesprochen, was auch von der Regierung



unterstützt wurde. Als Alternative wurde dabei der Ausweis zum Marktwert mit Wertschwankungsrückstellung diskutiert.

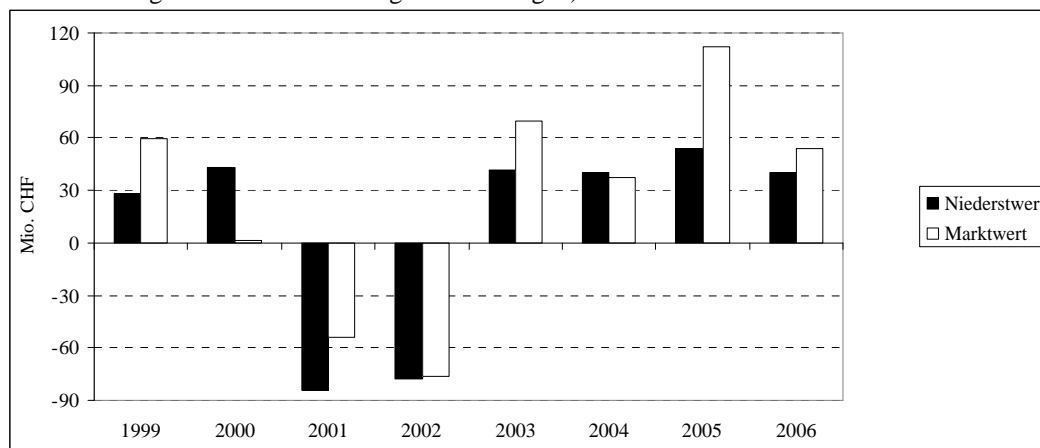
Unabhängig davon, welche Bewertungsmethode angewandt wird, beeinflusst das Finanzergebnis aus der Bewirtschaftung der Poolanlagen das Rechnungsergebnis des Landeshaushaltes beträchtlich:

#### Einfluss des Finanzergebnisses auf das Resultat der Laufenden Rechnung



Wie die vorstehende Abbildung der Resultate 1997 bis 2006 zeigt, lag das Finanzergebnis seit dem Jahr 2000 immer über CHF 40 Mio. sowohl im positiven als auch im negativen Bereich. In 2002 bewirkte das Finanzergebnis gar, dass das Gesamtergebnis der Laufenden Rechnung im Minus lag, während das operative Ergebnis positiv ausgefallen wäre. 2004, 2005 und 2006 war genau das Gegenteil der Fall: aus einem operativen Negativresultat wurde unter Einbezug des Finanzergebnisses ein Ertragsüberschuss der Laufenden Rechnung. In stark negativen Jahren gleichen sich die Resultate der beiden Bewertungsmethoden an. Stille Reserven aufgrund des Niederstwertprinzips halten sich solange, als der Börsenkurs eines Titels trotzdem noch über dem ursprünglichen Anschaffungswert liegt.

Finanzergebnis nach Niederstwert- und Marktwertprinzip bewertet (ohne Bildung und Auflösung von Wertschwankungsrückstellungen)



Die Regierung möchte mit diesen Ausführungen aufzeigen, dass die finanzpolitische Diskussion durch den Miteinbezug des Finanz- in das Rechnungsergebnis erschwert wenn nicht gar verfälscht wird. Auch wenn die entsprechenden Effekte in der Darstellung und Kommentierung stark betont werden, so wird in der politischen wie der öffentlichen Diskussion erfahrungsgemäss das Gesamtergebnis der Landesrechnung bewertet, sei dies nun durch das Finanzergebnis positiv oder negativ beeinflusst. Aus diesem Grund schlägt die Regierung im nachfolgenden Kapitel eine Lösung vor, mit welcher die angesprochenen Problemkreise gelöst werden können und welche zur Versachlichung der finanzpolitischen Diskussionen führen.

### 3.4.3 Lösungsvorschlag der Regierung

Solange die Poolanlagen Teil der Bilanz des Landes sind, solange wird sich deren Wertveränderung erfolgswirksam auf die Laufende und damit auf die Gesamtrechnung des Landes auswirken. Die Bewertungsmethode beeinflusst nur das Ausmass, nicht jedoch die Tatsache der Auswirkung. Somit kann diese Problematik nur dadurch gelöst werden, dass die für den „operativen Betrieb“ des Landes und den daraus resultierenden Zahlungsverpflichtungen nicht notwendigen liquiden Mittel – die heutigen Poolanlagen – aus der Landesbilanz ausgesondert wer-

den. Die Regierung schlägt deshalb vor, zu diesem Zweck eine selbständige öffentlich-rechtliche Stiftung zu errichten, deren alleiniger Zweck darin besteht, diese Mittel zu verwalten, während an der heutigen Anlagestrategie und Anlageorganisation kaum etwas verändert wird. Dabei sollen die in der Stiftung erwirtschafteten Mittel jedoch nicht gänzlich der Landesrechnung entzogen werden. Die Regierung schlägt vor, dass das Land eine fixe Verzinsung des eingesetzten Kapitals erhält, dies jedoch unabhängig vom Resultat der Vermögensbewirtschaftung. Auf diese Art wird die Ertragsseite der Landesrechnung verstetigt und die marktbedingten Veränderungen werden in der Rechnung der Stiftung ausgewiesen. Der Vorschlag ist so ausgestaltet, dass die heutigen Funktionen der Finanzkommission und der Regierung unverändert erhalten bleiben, der heutige Steuerausschuss zum Stiftungsrat wird und die Aufgaben von Anlageausschuss und Landeskasse unverändert erhalten bleiben. Die Regierung erachtet es als zielführend, am mittlerweile bewährten Konzept keine unnötigen Veränderungen vorzunehmen.

### **3.5 Verfassungsbestimmungen zu finanzrelevanten Themen**

Die Landesverfassung enthält verschiedene Bestimmungen in Bezug auf Zuständigkeiten und Rechte der verschiedenen involvierten Institutionen im Bereich der Staatsfinanzen. Auch wenn diese vereinzelt schon zitiert wurden, gibt die Regierung nachstehend einen Überblick über die verschiedenen Regelungen in der Verfassung:

#### ***Art. 24 Abs. 2***

*Die finanzielle Lage des Staates ist nach Tunlichkeit zu heben und es ist besonders auf die Erschliessung neuer Einnahmsquellen zur Bestreitung der öffentlichen Bedürfnisse Bedacht zu nehmen.*

**Art. 62 Bst. c, d und e**

*Zur Wirksamkeit des Landtages gehören vorzugsweise folgende Gegenstände:*

- c) die Festsetzung des jährlichen Voranschlages und die Bewilligung von Steuern und anderen öffentlichen Abgaben;*
- d) die Beschlussfassung über Kredite, Bürgschaften und Anleihen zu Lasten des Landes sowie über den An- und Verkauf von Staatsgütern;*
- e) die Beschlussfassung über den alljährlich von der Regierung über die gesamte Staatsverwaltung zu erstattenden Rechenschaftsbericht;*

**Art. 63ter**

*Der Landtag hat das Recht, eine Finanzkommission zu bestellen, der auch die Beschlussfassung über den Erwerb oder die Veräußerung von Grundstücken übertragen werden kann.*

**Art. 66 Abs. 1**

*Jedes vom Landtag beschlossene, von ihm nicht als dringlich erklärte Gesetz, ebenso jeder von ihm nicht als dringlich erklärte Finanzbeschluss, sofern er eine einmalige neue Ausgabe von mindestens 300 000 Franken oder eine jährliche Neuausgabe von 150 000 Franken verursacht, unterliegt der Volksabstimmung, wenn der Landtag eine solche beschliesst oder wenn innerhalb von 30 Tagen nach amtlicher Verlautbarung des Landtagsbeschlusses wenigstens 1 000 wahlberechtigte Landesbürger oder wenigstens drei Gemeinden in der in Art. 64 vorgesehene Weise ein darauf gerichtetes Begehren stellen.*

**Art. 69**

*Abs. 1: In Bezug auf die Landesverwaltung ist dem Landtage für das nächstfolgende Verwaltungsjahr von der Regierung ein Voranschlag über sämtliche Ausgaben und Einnahmen zur Prüfung und Beistimmung zu übergeben, womit der Antrag auf die zu erhebenden Abgaben zu verbinden ist.*

*Abs. 2: Für jedes abgelaufene Verwaltungsjahr hat die Regierung in der ersten Hälfte des folgenden Verwaltungsjahres dem Landtag eine genaue Nachweisung*

*über die nach Massgabe des Voranschlages geschehene Verwendung der bewilligten und erhobenen Einnahmen mitzuteilen, vorbehaltlich der Genehmigung von gerechtfertigten und der Verantwortlichkeit der Regierung bei nicht gerechtfertigten Überschreitungen.*

*Abs. 3: Unter dem gleichen Vorbehalte ist die Regierung berechtigt, im Voranschlage nicht vorgesehene, dringliche Ausgaben zu machen.*

*Abs. 4: Etwaige Ersparnisse in den einzelnen Positionen des Voranschlages dürfen nicht zur Deckung des Mehraufwandes in anderen Positionen verwendet werden.*

**Art. 70**

*Die Regierung verwaltet das Finanzvermögen des Landes nach Grundsätzen, die sie im Einvernehmen mit dem Landtag festzulegen hat. Sie berichtet dem Landtag zusammen mit dem Rechenschaftsbericht (Art. 69 Abs. 2)*

**Art. 93 Bst. d und h**

*In den Wirkungskreis der Regierung fallen insbesondere:*

- d) die Verwaltung der landschaftlichen Gebäude;*
- h) die Verfügung über dringende, im Voranschlage nicht aufgenommene Auslagen.*

Die Konkretisierung dieser Verfassungsbestimmungen erfolgte und erfolgt in erster Linie im Finanzhaushaltsgesetz, aber auch im jährlichen Finanzgesetz sowie im Volksrechtegesetz.

Aus Sicht der Regierung sollte die vorliegende Novellierung des Finanzhaushaltsgesetzes aufgrund der thematischen Nähe genutzt werden, um einzelne Bestimmungen der Verfassung heutigen Gegebenheiten anzupassen oder klarer zu fassen. Es geht – abgesehen von den bereits in Kapitel 3.3 zum Finanzreferendum und den Finanzkompetenzen beschriebenen Änderungsvorschlägen – um den Art. 63ter (Stellung der Finanzkommission) sowie um Art. 62 Bst. d, welcher dem

Landtag die Beschlussfassung über Kredite, Bürgschaften und Anleihen zu Lasten des Landes sowie über den An- und Verkauf von Staatsgütern überträgt.

### 3.5.1 Art. 63ter / Finanzkommission des Landtags

Nach der oben aufgezeigten Formulierung von Art. 63ter der Verfassung ist die Finanzkommission kein zwingend einzusetzendes Gremium: („...*der Landtag hat das Recht...*“). Diese Formulierung trägt nach Ansicht der Regierung sowohl der heutigen Bedeutung als auch der Aufgabe der Finanzkommission nicht mehr Rechnung und sie ist der Meinung, dass diese – wie es auch für die Geschäftsprüfungskommission gemäss Art. 63 der Fall ist – als ständige Kommission auf Verfassungsstufe verankert werden sollte. Die Regierung geht bei diesen Überlegungen davon aus, dass der Landtag dieses Verständnis bezüglich „seiner“ Finanzkommission teilt.

Für eine ständige Finanzkommission spricht auch die Tatsache, dass diesem Gremium im Finanzhaushaltsgesetz auch ständige Aufgaben zugewiesen werden, so z.B. in Bezug auf die Vermögensverwaltung. Dies lässt darauf schliessen, dass die Kommission bei der Schaffung dieser Bestimmungen nicht als „Kann-Gremium“ sondern als ständige Einrichtung angesehen wurde.

### 3.5.2 Art. 62 Bst. d / Kredite, Bürgschaften, Anleihen, An- und Verkauf von Staatsgütern

In Art. 62 Bst. d der Verfassung wird dem Landtag die Beschlussfassung über die o.e. Geschäfte übertragen. Die Regierung vertritt die Ansicht, dass die Bereiche „Kredite“ und „Anleihen“ nicht mehr in die Zuständigkeit des Landtags fallen sollten, der „An- und Verkauf von Staatsgütern“ klarer formuliert werden sollte und die Eingehung von „Bürgschaften“ unter einer definierten Grössenordnung in den Kompetenzbereich der Regierung fallen sollten. Sie begründet dies wie folgt:

### *Kredite, Anleihen*

Die Regierung geht davon aus, dass unter dem Begriff „Kredite“ in der Aufzählung von Art. 62 Bst. d Kredite im Sinne von Liquiditätsbeschaffung zu verstehen sind. Kredite wie auch staatliche Anleihen sind Instrumente zur Finanzierung der für die staatliche Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben, insoweit dies nicht durch Einnahmen oder Reservenabbau möglich oder gewollt ist. Die Zahlungsverpflichtungen sind demnach die finanziellen Folgen aus dem gesetzlich definierten Umfang der staatlichen Leistungspalette und der für die Aufgabenerfüllung notwendigen personellen und infrastrukturellen Ressourcen. Sollte also irgendwann die Situation eintreten, dass das Land seinen Zahlungsverpflichtungen durch Einnahmen oder Reservenverzehr nicht mehr nachkommen kann, bleibt letztlich nur der Weg der Fremdfinanzierung. Der Landtag als Inhaber der Finanzhoheit ist sowohl auf der Ausgabenseite wie einnahmenseitig die bestimmende Instanz, wie sich der Landeshaushalt entwickelt. Es ist aus Sicht der Regierung viel mehr eine operative Aufgabe, im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten die notwendige Liquidität zu beschaffen, was – in vielen anderen Staaten ist dies der Fall – u.a. durch die Aufnahme von Krediten oder durch Staatsanleihen geschehen kann. Dementsprechend schlägt die Regierung vor, diese zwei Begriffe aus der Aufzählung von Art. 62 Bst. d der Verfassung zu streichen.

### *An- und Verkauf von Staatsgütern*

Wenn die Informatikabteilung des Landgerichts einen PC anschafft, so wurde - bei enger Auslegung - ein „Staatsgut“ geschaffen. Die Regierung macht den Vorschlag, dass diese Bestimmung der heutigen Verfassungsrealität folgend angepasst wird. Mit jeder Investition wird ein „Gut des Staates“ geschaffen, nicht jeder gereicht es jedoch an der notwendigen Bedeutung, dass sich der Landtag damit befassen sollte, ausser dass er im Budget die für die Anschaffung notwendigen Mittel zur Verfügung stellt.

Die geübte Praxis stellt sich heute so dar, dass der Landtag über den Kauf oder Verkauf von Aktiven des Verwaltungsvermögens beschliesst, sofern der Kauf- oder Verkaufspreis die Höhe des Finanzreferendums überschreitet. Kauf und Verkauf von Liegenschaften des Finanzvermögens erfolgen durch Beschluss der Regierung unter dem Genehmigungsvorbehalt durch die Finanzkommission, für Geschäfte unter CHF 30'000 liegt die Kompetenz bei der Regierung alleine (Finanz- und Verwaltungsvermögen).

Der Gutachter des IFF hat empfohlen, die Zuständigkeiten im Bereich der Grundstücksgeschäfte klarer zu regeln und sich dabei an den Prinzipien der Gewaltenteilung zu orientieren. Die Verwaltung und Bewirtschaftung des Finanzvermögens generell ist eine operative Tätigkeit und liegt grundsätzlich im Verantwortungs- bereich der Regierung. Finanzvermögen besteht nicht nur aus Liegenschaften, sondern auch aus Liquididen Mitteln, Debitoren, allenfalls Warenlagern, usw. Wird ein Grundstück für den vorsorglichen Bodenerwerb gekauft, so handelt es sich um einen sog. „Aktiventausch“ innerhalb des Finanzvermögens, indem liquide Mittel für einen Grundstückserwerb eingesetzt werden, welcher nicht zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient (sonst würde es sich um Verwaltungsvermögen handeln). Mit diesem Ansatz schlägt die Regierung vor, dass ihr inskünftig die Kompetenz für den Kauf und den Verkauf von Liegenschaften des Finanzvermögens zukommen, sofern der Kaufs- oder Verkaufspreis unter CHF 1 Mio. liegt. Ab dieser Grenze schlägt sie vor, dass der bisherige Modus beibehalten wird und für ein entsprechendes Geschäft die Zustimmung der Finanzkommission erforderlich ist.

Die Regelung für den Kauf oder Verkauf von Liegenschaften des Verwaltungsvermögens sollen demgegenüber beibehalten werden, d.h. über der Finanzreferendumsgrenze ist der Landtag für ein Geschäft zuständig, darunter die Regierung mit Zustimmung der Finanzkommission und für Grundstückskäufe unter CHF 30'000 die Regierung.



### *Bürgschaften*

Mit dem Eingehen von Bürgschaften sind potenzielle zukünftige Zahlungsverpflichtungen verbunden. Es käme einer Aushöhlung der Finanzhoheit des Landtags gleich, wenn die Regierung die unbeschränkte Kompetenz erhalten würde, solche Geschäfte abzuschliessen. Was jedoch aus Sicht der Regierung vertretbar und konsequent scheint, ist eine Kompetenzdelegation an die Regierung, Bürgschaften bis zur Höhe der ihr eingeräumten Finanzkompetenzen für einmalige neue Ausgaben einzugehen.

## **4. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN**

### **4.1 Verfassung**

Die vorgeschlagenen Anpassungen der folgenden Verfassungsartikel basieren auf den in Kapitel 3.5.2 ausgeführten Erläuterungen.

#### **Zu Art. 62 und Art. 93**

Der Kreditbegriff wird im neuen Finanzhaushaltsgesetz abschliessend definiert (Art. 4 nFHG). Es handelt sich dabei um Verpflichtungs-, Ergänzungs-, Budget- und Nachtragskredite, deren Beschlussfassung in die alleinige Kompetenz des Landtags fällt. Der in Art. 62 Bst. d der Verfassung vorgeschlagene Begriff „Ausgabenkredit“ macht zum einen klar, dass es sich nicht um den Kreditbegriff in Zusammenhang mit der Aufnahme von Mitteln bei Dritten (z.B. Banken) handelt, und stellt zum anderen die Verbindung zum finanzhaushaltsrechtlichen Begriff der „Ausgabe“ her. Die Aufzählung enthält des Weiteren die Zuständigkeit des Landtags für die Beschlussfassung über Bürgschaften und den An- und Verkauf von Grundstücken des Verwaltungsvermögens. Diese Präzisierung ist neu und stellt klar, dass Geschäfte innerhalb des Finanzvermögens grundsätzlich nicht in den Kompetenzbereich des Landtags fallen. Mit dem Begriff „Grundstücke“ wird bewusst an die Definition in Art. 34 des Sachenrechts angeknüpft. Wichtig ist der Vorbehalt ggü. den (neuen) Bestimmungen in Art. 93 der Verfassung. Der bisher

auf Verfassungsstufe nicht verwendete Begriff des Verwaltungsvermögens wird in Art. 19 Abs. 3 nFHG konkretisiert.

Art. 93 LV zählt den Wirkungskreis der Regierung auf. Dieser wird im Vorschlag der Regierung nun – wie bereits begründet - ergänzt um die Beschlussfassung über Kredite und Anleihen (Bst. i) sowie über Bürgschaften (Bst. k) bis zur Höhe der im Finanzhaushaltsgesetz definierten Finanzkompetenz der Regierung für die Vornahme von neuen Ausgaben (Art. 27 nFHG). Im neuen Bst. l wird die Kompetenz der Regierung im Bereich der Liegenschaftsgeschäfte klar definiert, d.h. sie tätigt sämtliche Geschäfte im Bereich des Finanzvermögens bis CHF 1 Mio. und des Verwaltungsvermögens bis CHF 30'000 in eigener Kompetenz.

#### **Zu Art. 63ter**

Mit dem Vorschlag zur Neufassung des Artikels erhält die Finanzkommission den Status einer ständigen Kommission. Schon in der aktuellen Fassung wird bestimmt, dass ihr auch Geschäfte im Bereich des An- und Verkaufs von Grundstücken übertragen werden können. Allerdings kommt der Finanzkommission gemäss Art. 31 Abs. 2 aFHG schon heute die Aufgabe zu, zusammen mit der Regierung (im Einvernehmen) Richtlinien über die Verwaltung der Poolanlagen zu erlassen. Diese Aufgabe wird auch im neuen, von der Regierung vorgeschlagenen Regelwerk - allerdings im neuen Gesetz über die Stiftung „Ärar Liechtenstein“ – weiterhin der Finanzkommission übertragen und deshalb in der Kompetenzdelegation des Art. 63ter der Verfassung auch explizit aufgeführt. Neu an der Formulierung ist auch, dass eine Übertragung von Geschäften durch den Landtag an die Finanzkommission per Gesetz zu erfolgen hat. Nach Ansicht der Regierung kann eine verfassungsmässig dem Landtag übertragene Aufgabe nur dann an eine ständige Kommission übertragen werden, wenn dies verfassungsmässig vorgesehen ist und die Delegation per Gesetz erfolgt. Der gleichen Systematik folgen auch die Bestimmungen in Art. 78 der Verfassung, nach welchen durch Gesetz oder kraft gesetzlicher Ermächtigung bestimmte Geschäfte der Regierung an Amtsstellen oder Kommissionen übertragen werden können.

**Zu Art. 66**

Die Höhe des Finanzreferendums ist auf Verfassungsstufe in Art. 66 Abs. 1 festgehalten. Der Regierungsvorschlag bedingt damit eine Anpassung der Zahlenangaben von CHF 300'000 auf CHF 500'000 für einmalige Neuausgaben und von CHF 150'000 auf CHF 200'000 für wiederkehrende neue Ausgaben.

**4.2 Volksrechtegesetz**

Gleiches gilt für die Bestimmungen im zweiten Abschnitt des Volksrechtegesetzes betreffend Referendum, im Speziellen in Art. 75 Abs. 1.

**4.3 Finanzhaushaltsgesetz**

In diesem Kapitel werden die nachfolgenden Abkürzungen verwendet:

aFHG: aktuelles Finanzhaushaltsgesetz, d.h. LGBI. 1974 Nr. 72 vom 13.11.1974

nFHG: neues Finanzhaushaltsgesetz, d.h. Regierungsvorlage

**4.3.1 Abschnitt I – Allgemeine Bestimmungen****Zu Art. 1 - Geltungsbereich**

Diese Bestimmung wurde grundsätzlich aus dem bisherigen Finanzhaushaltsgesetz übernommen. Die abstrakte Umschreibung des Geltungsbereichs hat auch im neu vorgeschlagenen Finanzhaushaltsgesetz nach wie vor seine Richtigkeit. Ergänzt wurde der Artikel um den Begriff der Finanzplanung, welcher bisher in der Aufzählung nicht enthalten war, aus Sicht der Regierung als relevantes Informations- und Planungsinstrument jedoch durchaus genannt werden sollte.

**Zu Art. 2 - Haushaltsgrundsätze**

Art. 2 Abs. 1 nFHG entspricht unverändert Art. 2 Abs. 1 aFHG. Die erwähnten Grundsätze haben nach Ansicht der Regierung nach wie vor ihre absolute Berechtigung und die Regierung erachtet es als notwendig, diese auch inskünftig als Maximen für das finanzpolitische Handeln hoch zu halten.

Auf den wichtigen Grundsatz der Gesetzmässigkeit wird im nachfolgenden Art. 3 ausführlich eingegangen.

Der Grundsatz der Dringlichkeit betont die Auswahlfunktion im Rahmen des staatlichen Handelns. Die öffentlichen Mittel werden nie ausreichen, um alles Wünschbare gleichzeitig zu realisieren, sodass generell in allen Politikbereichen eine Priorisierung erfolgen muss. Es ist Aufgabe der Regierung, Vorschläge für eine Aufgabenpriorisierung zu unterbreiten, welche entsprechend Rücksicht auf die finanziellen, personellen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen nehmen muss.

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichten die kreditverwaltenden Organe zu einem entsprechend verantwortungsvollen Umgang mit den vom Landtag freigegebenen Mitteln. Wenn einmal entschieden ist, welche Aufgaben zu erledigen sind, gilt es die Frage nach dem „wie“ zu beantworten, wobei stets ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und dem zu erzielenden Ergebnis angestrebt werden soll.

Im Zuge der Schaffung des Finanzleitbildes wurde die Förderung des Verursacherprinzips im Finanzhaushaltsgesetz verankert. Dies als Korrelat zur Zielsetzung, dass sich der Staat in erster Linie auf seine verfassungsmässigen Kernaufgaben konzentrieren soll. Darüber hinausgehende Leistungen sollen daher – unter Beachtung sozialer Aspekte – durch die NutzerInnen spezieller Dienstleistungen finanziert werden.

Art. 2 Abs. 2 beinhaltet das äusserst wichtige Prinzip des Haushaltsgleichgewichts. Im Rahmen der Finanzleitbilddiskussionen wurde eine intensive Debatte darüber geführt, ob sich das Gleichgewicht auf die Laufende Rechnung (neu Erfolgsrechnung) oder auf die Gesamtrechnung bezieht. Am Ende der Diskussion war es unbestritten, dass sich die Formulierung nur auf die Laufende Rechnung beziehen kann. Zur Klarstellung wurde Art. 2 Abs. 2 aFHG im Jahr 1997 (LGBI. 1998 Nr. 28) geändert und lautet seither: „Aufwand und Ertrag der laufenden

Rechnung sind im Gleichgewicht zu halten.“ Mit der Änderung dieser Bestimmung wurde gegenüber dem im Jahr 1974 geschaffenen Finanzhaushaltsgesetz eine wesentliche Anpassung vorgenommen. Im ursprünglichen Gesetzestext lautete die Bestimmung: „Es ist danach zu trachten, den Ertrag und den Aufwand auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten und allfällige Schulden zurückzubilden.“ Der Gesetzgeber hatte damals also dem Umstand Rechnung getragen, dass die Laufende Rechnung v.a. aufgrund wirtschaftlicher Umstände kurzfristig auch in den Negativbereich ableiten kann. Die Formulierung folgte damit auch derjenigen des Mustergesetzes für den Finanzhaushalt der Kantone, welches unter dem Art. 4 / Haushaltsgleichgewicht vorsah, dass die Laufende Rechnung mittelfristig auszugleichen ist.

Die Umformulierung dieser Bestimmung im Zuge der Schaffung des Finanzleitbildes war eine logische Konsequenz davon, dass der Eckwert 1 des Finanzleitbildes lautet: „Budgetüberschuss der laufenden Rechnung = 0“. Diese absolute Zielsetzung war mit der Formulierung „...auf die Dauer...“ des Finanzhaushaltsgesetzes schlecht vereinbar. Gerade die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen jedoch, dass sich Situationen ergeben können, in welchen eine ausgeglichene Laufende Rechnung schlicht nicht zu erreichen war, so z.B. bei massiven Kursverlusten der Poolanlagen oder auch bei umfangreichen Einbrüchen auf der Steuerseite. Die Struktur der Aufwandseite des Staatshaushalts erlaubt es nicht, in solchen Situationen so zu reagieren, dass in jedem Fall ein positives Ergebnis der Laufenden Rechnung erzielt werden kann. Aus diesen Gründen schlägt die Regierung vor, Art. 2 Abs. 2 nFHG wieder so zu formulieren, dass die finanzpolitische Zielsetzung in einer mittelfristig ausgeglichenen Laufenden Rechnung liegt. Es ist realistischere Weise davon auszugehen, dass der Staat in gewissen Abständen immer wieder finanziell schwierige Rahmenbedingungen antrifft, welche die Erfüllung dieser heute absolut formulierten Gleichgewichtsforderung auch bei höchsten Anstrengungen nicht erlauben. In diesen Fällen sehen sich Regierung und Landtag einer Gesetzesverletzung gegenüber, solange das Gleichgewicht der Laufenden Rechnung zwingend zu jedem Zeitpunkt zu erfüllen ist. Zudem trägt der Vor-

schlag der Regierung auch dem Umstand Rechnung, dass es sich beim Grundsatz des Haushaltsgleichgewichtes vor allem um eine zukunftsgerichtete Forderung handelt, nach welcher sich die Finanzpolitik – unter anderem – auszurichten hat. Aus diesem Grund steht dieser Grundsatz auch an erster Stelle der Finanzleitbild-Eckwerte, denn ein ausgeglichener laufender Haushalt steht Bürge dafür, dass nicht nur die liquiditätswirksamen laufenden Aufwendungen durch die Ertragsseite gedeckt sind, sondern dass auch der durch die finanzwirtschaftlichen Abschreibungen ausgedrückte Wertverzehr der genutzten Infrastruktur finanziert ist und die entsprechenden Mittel im Wiederbeschaffungszeitpunkt eines Investitionsgutes zur Verfügung stehen.

### **Zu Art. 3 - Gesetzliche Grundlagen für Ausgaben**

Art. 3 nFHG konkretisiert den in Art. 2 nFHG stipulierten Gesetzmässigkeitsgrundsatz. Eindeutige spezialgesetzliche Grundlagen lassen sich v.a. für Beitragsleistungen wie im Wohnbauförderungsgesetz oder im landwirtschaftlichen Abgeltungsgesetz finden, um nur zwei Beispiele zu nennen. Nun kennt jedoch der Staatshaushalt eine Fülle von weiteren Ausgaben, für welche sich keine direkte Gesetzesgrundlage findet, dies vor allem im Bereich der Personal- und Sachaufwendungen aber auch bei Investitionen für die Beschaffung von technischen Anlagen, Geräten, Mobiliar, usw. Diese dienen direkt oder indirekt v.a. der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben und sind damit für den Gesetzesvollzug und für die Erfüllung der verfassungsmässigen Staatsaufgaben notwendig.

Nach dem Vorschlag der Regierung besteht für eine Ausgabe eine ausreichende gesetzliche Grundlage, wenn sie als unmittelbare oder voraussehbare Folge von Gesetzen oder Finanzbeschlüssen erfolgt (Art. 3 Abs. 1 Bst. a nFHG; Art. 2bis Abs. 1 Bst. b aFHG) oder aber als gebundene Ausgabe taxiert werden kann (Art. 3 Abs. 1 Bst. b nFHG; Art. 2bis Abs. 1 aFHG). Die Unterscheidung zwischen „gebundenen“ und „neuen“ Ausgaben ist notwendig, um die verfassungsmässigen Volksrechte in Bezug auf die Möglichkeit zur Ergreifung von Referenden zu wahren.

Mit den bereits in Kapitel 3.3 ausführlich erläuterten Bestimmungen zum Finanzreferendum erhalten die Stimmberechtigten resp. Gemeinden ein fakultatives Referendumsrecht und damit die Möglichkeit, bei finanzpolitisch wichtigen Geschäften – ausgedrückt durch die einmalige oder wiederkehrende Ausgabenfolge – mitzubestimmen. Diese Regelung verlangt jedoch nach einer Definition, wann es sich um eine neue Ausgabe handelt oder nicht, nachdem die Verfassungsbestimmung (Art. 66) die Umschreibung des Ausgabenbegriffes offen lässt. Mit der Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes im März 1992 wurde eine entsprechende Legaldefinition, eng angelehnt an die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichtes, geschaffen. Bereits damals wurde der Weg gewählt – wie dies im Übrigen in den Finanzhaushaltsgesetzen der meisten schweizerischen Kantone gehandhabt wird – dass nicht der Begriff der Neuausgabe, sondern derjenigen der gebundenen Ausgabe umschrieben wird. Dieser Praxis ist die Regierung in Art. 3 nFHG erneut gefolgt und damit werden alle Ausgaben als „neu“ qualifiziert, welche nicht als „gebunden“ zu taxieren sind.

Art. 3 Abs. 1 nFHG definiert, dass eine gesetzliche Grundlage gegeben ist, wenn eine Ausgabe direkt oder indirekt als Folge eines beschlossenen Gesetzes oder Finanzbeschlusses angesehen werden kann (Bst. a) oder eine gebundene Ausgabe darstellt (Bst. b). Dabei ist die gebundene Ausgabe grundsätzlich dadurch beschrieben, dass der ausführenden Instanz bezüglich dem Umfang der Ausgabe, dem Zeitpunkt ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Modalitäten kein oder kein erheblicher Handlungsspielraum zukommt. Sie orientiert sich damit an den vom schweizerischen Bundesgericht aufgestellten Grundsätzen, welches die Frage der Abgrenzung zwischen neuen und gebundenen Ausgabe schon verschiedentlich zu entscheiden hatte. Zitat aus den Erwägungen zum Bundesgerichtsentscheid BGE 105 Ia 85: *„Als gebunden und damit nicht referendumspflichtig gelten nach den vom Bundesgericht aufgestellten allgemeinen Grundsätzen insbesondere jene Ausgaben, die durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgesehen sind oder die zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen*

*ist, das Stimmvolk habe mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die daraus folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann also auch dann, wenn die Frage, "ob" eine mit Ausgaben verbundene Aufgabe zu erfüllen ist, weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen.“*

Der Regierung ist sehr wohl bewusst, dass der Terminus „keine erhebliche Handlungsfreiheit“, wie er in Art. 3 Abs. 1 Bst. b nFHG vorgeschlagen ist, Interpretationsspielraum offen lässt. Es wird jedoch nicht möglich sein, diese Unterscheidung für die ganze Fülle der staatlichen Ausgabentätigkeit so zu treffen, dass für jede Ausgabe eine klare Zuordnung zur einen oder anderen Kategorie vorgenommen werden kann. Die Regierung wird somit im Einzelfall zu entscheiden haben, ob sie eine Ausgabe als neue Ausgabe einstuft und demzufolge den Landtag zu begrüssen hat oder aber diese unter die Definition als gebundene Ausgabe subsumiert. Mit dem Versuch einer abschliessenden Aufzählung der als gebundene Ausgabe anzusehenden Fälle würde der erwähnte Interpretationsspielraum deutlich eingeschränkt, was der Umsetzung aus Sicht der Regierung nicht dienlich wäre.

Art. 3 Abs. 2 Bst. a nFHG übernimmt den in Lehre und Rechtsprechung unbestrittenen Grundsatz, dass eine durch spezialgesetzliche Vorschriften erfolgte Delegation von Finanzkompetenzen die entsprechenden Ausgaben als gebunden definiert. Dies als logische Konsequenz daraus, dass das Mitwirkungsrecht der Stimmberechtigten beim Erlass der spezialgesetzlichen Bestimmungen – und damit einer allfälligen Delegation von Finanzkompetenzen – aktiv oder passiv aus-



geübt wurde und die aufgrund der Kompetenzdelegation getätigten Ausgaben damit nicht mehr als „neu“ zu taxieren sind.

Art. 3 Abs. 2 Bst. b nFHG: Ausgaben aufgrund von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, Staatsverträgen, anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen wie z.B. Mitgliedschaften bei multilateralen Organisationen sowie die durch ein Gerichtsurteil vom Staat zu tätigen Ausgaben stellen allesamt gebundene Ausgaben dar. Hier besteht für die ausführende Instanz in der Regel kaum Handlungsspielraum. Zudem lehnt sich die Formulierung auch eng an die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts in dieser Thematik an. Die heutige Formulierung in Art. 2bis Abs. 1 Bst. a aFHG wurde übernommen und mit den Begriffen „völkerrechtliche Verpflichtung“ und „Gerichtsurteil“ ergänzt.

Mit der Formulierung von Art. 3 Abs. 2 Bst. c nFHG, die im Grundsatz auch heute schon in Art. 2bis Abs. 1 Bst. c aFHG enthalten ist, wird der Personal- und Sachaufwand wie auch der für die Verwaltungstätigkeit notwendige Teil der Investitionsausgaben abgedeckt und als gebunden bezeichnet. Dabei ist zu beachten, dass sich die Exekutive vor allem bei diesen Ausgabenkategorien grundsätzlich nach den in Art. 2 nFHG formulierten Haushaltsgrundsätzen (Dringlichkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit) zu orientieren hat.

Die Taxierung von Planungs- und Projektierungskosten als gebundene Ausgabe unter Art. 3 Abs. 2 Bst. d nFHG gibt der Exekutive den unbestrittenermassen notwendigen Spielraum, Ausgaben für die Planung und Vorbereitung neuer Projekte zu tätigen. Bei vielen Vorhaben müssen Studien, Abklärungen, Grundlagenbeschaffungen, usw. in Auftrag gegeben werden, bevor der Regierung ausreichende Entscheidungsgrundlagen zur Beschlussfassung über das weitere Vorgehen vorliegen. Wenn diese Arbeiten nicht mit internen Ressourcen erledigt werden können, ergeben sich zwingend Ausgaben, für welche auch die übrigen Kriterien von Abs. 2 für eine gebundene Ausgabe nicht herangezogen werden können. Dennoch sind solche Ausgaben für die Weiterentwicklung von für das Land wichtigen Projekten notwendig und die Regierung erachtet es zur Sicherung ihrer

Handlungsfähigkeit als richtig, wenn diese Ausgabenkategorie in die Aufzählung der gebundenen Ausgaben aufgenommen wird.

Art. 2bis Abs. 2 aFHG enthält bereits eine Definition von gebunden Ausgaben im Bereich der baulichen Massnahmen. Die neu von der Regierung unter Art. 3 Abs. 2 Bst. e nFHG vorgeschlagene Umschreibung lehnt sich sinngemäss an diese an.

Eine spezielle Frage betrifft den Abschluss langfristiger Mietverträge in Bezug auf die Taxierung als neue oder gebundene Ausgabe. Ein Mietvertrag, welcher über die Laufzeit die Betragsgrenzen für eine einmalige Neuausgabe im Kompetenzbereich der Regierung (gemäss Vorschlag CHF 250'000) übersteigt, könnte durchaus als nicht gebundene und damit als neue Ausgabe interpretiert werden, da das Ziel, nämlich die Unterbringung von Verwaltungsstellen, Schulen, usw. das gleiche ist wie bei einem Kauf oder Bau einer Liegenschaft, was unbestrittenermassen als neue Ausgabe definiert würde. Damit würde bereits ein fünfjähriger Mietvertrag mit einer monatlichen Miete von CHF 4'200 den Ausgabekompetenzbereich der Regierung übersteigen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu diesem Thema gelten langfristige Mietverträge für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben als neue Ausgabe, sofern der Kanton nicht eigene, von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung abweichende und erhebliche Praxis für die Behandlung dieser Ausgaben als gebundene nachweist. In Liechtenstein werden Mietverträge, unabhängig von ihrer Laufzeit und Höhe, von jeher von der Regierung abgeschlossen und nicht dem Landtag zur Beschlussfassung vorgelegt. Sie vertritt die Meinung, dass diese geübte Praxis auch so beibehalten werden sollte und schlägt vor, in Art. 3 Abs. 2 Bst. f nFHG dafür eine klare gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Art. 3 Abs. 3 nFHG komplettiert den Artikel, indem sämtliche Ausgaben als neue Ausgaben gelten, welche nicht unter eine der Definitionen von Art. 3 Abs. 2 subsumiert werden können.

### **Zu Art. 4 - Kreditbegriff**

Mit Art. 4 werden die finanzhaushaltsrechtlichen Kreditbegriffe erklärt (Abs. 1) und abschliessend aufgezählt (Abs. 3) sowie bestimmt, dass ein Kredit beim Landtag grundsätzlich zu beantragen ist, bevor eine neue Verpflichtung eingegangen wird. Andernfalls wird die Finanzhoheit des Landtags ausgehöhlt. Der in Art. 6 Abs. 1 nFHG definierte Begriff der Spezifikation gilt dabei für jede Art von Kredit, d.h. Kredite sind ausschliesslich für diejenigen Zwecke zu verwenden, für welche sie vom Landtag bewilligt wurden. Artfremde Belastungen von Budgetkrediten sind damit ausdrücklich nicht zulässig. Der Grundsatz, wonach nicht beanspruchte Kredite verfallen, wird in Abs. 5 ebenfalls für alle Kreditkategorien postuliert. „Grundsätzlich“ deshalb, weil die Regierung in Bezug auf die Budgetkredite für bewilligte Verpflichtungskredite eine Ausnahme vorschlägt.

#### 4.3.2 Abschnitt II – Budget und Nachträge

### **Zu Art. 5 - Festsetzung**

Art. 5 nFHG entspricht dem Art. 3 aFHG und basiert auf Art. 69 Abs. 1 der Landesverfassung<sup>3</sup>. Auf Stufe Finanzhaushaltsgesetz soll – in Abweichung vom in der Verfassung verwendeten Begriff - inskünftig das Wort „Voranschlag“ durchgängig durch „Budget“ ersetzt werden. In der Umgangssprache hat sich dieser Terminus eindeutig durchgesetzt. Man spricht von der „Budgetierung“, dem „Budgetierungsprozess“, usw.

### **Zu Art. 6 – Budgetierungsgrundsätze**

Art. 6 Abs. 1 nFHG entspricht im Wesentlichen dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 aFHG. Der Begriff der „Verwaltungsrechnung“ wurde unterteilt in seine sachlichen Bestandteile, d.h. die Erfolgsrechnung (bisher Laufende Rechnung) und die Investitionsrechnung. Der Regierung erscheint es v.a. als wesentlich, an den seit

---

<sup>3</sup> LV Art. 69 Abs. 1: In Bezug auf die Landesverwaltung ist dem Landtage für das nächstfolgende Verwaltungsjahr von der Regierung ein Voranschlag über sämtliche Ausgaben und Einnahmen zur Prüfung und Beistimmung zu übergeben, womit der Antrag auf die zu erhebenden Abgaben zu verbinden ist.

vielen Jahren gültigen Budgetierungsgrundsätzen festzuhalten, da diese einerseits die ganz grundlegenden „Spielregeln“ für die mit der Planung befassten Stellen definieren und andererseits aufgrund ihrer Klarheit eine gute Handhabe zur Beantwortung immer wieder auftauchender Fragen bieten. Zur Schaffung eines einheitlichen Verständnisses werden die vier angeführten Grundsätze nachfolgend noch einmal inhaltlich erklärt:

*Vollständigkeit:* Der Landtag kann seine Aufgabe als Inhaber der Finanzhoheit nur wahrnehmen, wenn das Budget ein vollständiges Bild aller zum Zeitpunkt seiner Erstellung mit ausreichender Sicherheit bekannten Positionen umfasst. Aus diesem Grund werden auch Ausgabenkredite budgetiert, welche aus Sicht der Regierung im Budgetjahr anfallen werden, obwohl allenfalls noch keine ausreichende gesetzliche Grundlage besteht. In diesen Fällen gelten die Kredite solange gesperrt, bis per Gesetz oder Finanzbeschluss der Grundsatz der Gesetzmässigkeit erfüllt ist.

*Einheit:* Der Grundsatz der Einheit ist von jenem der Vollständigkeit abgeleitet. Sämtliche Ausgaben und Einnahmen sollen in einem einzigen Budget zusammengefasst werden. Dieser Begriff wurde bei der Schaffung des Finanzhaushaltsgesetzes im Jahr 1974 vor allem deshalb aufgenommen, weil Budget und Rechnung des Landes bis zu diesem Zeitpunkt in eine ordentliche und eine ausserordentliche Rechnung aufgeteilt wurden und damit die Übersicht über den Staatshaushalt als Ganzes deutlich erschwerten. Man kann heute geteilter Meinung darüber sein, ob dieser Grundsatz mittlerweile nicht derart selbstverständlich ist, dass er gar nicht mehr festgehalten werden müsste. Dennoch schlägt die Regierung vor, die Einheit des Budgets nach wie vor gesetzlich zu verankern um zum Beispiel Diskussionen über die „Sonderverwendung“ von ausserordentlichen Einnahmenpositionen von vornherein zu unterbinden.

*Spezifikation:* Nach geltender Auffassung und Lehre ist ein vom Landtag bewilligter Kredit ausschliesslich für den im Budget vorgesehenen Zweck bis zur vorgesehenen Höhe zu verwenden. Ausserdem regelt die Landesverfassung in Art. 69 Abs. 4 explizit: „*Etwaige Ersparnisse in den einzelnen Positionen des Voranschlages dürfen nicht zur Deckung des Mehraufwandes in anderen Positionen verwendet werden.*“ Dadurch steht der Detaillierungsgrad des Budgets im Spannungsfeld zwischen dem Anrecht und dem Bedürfnis des Landtags und der Öffentlichkeit nach transparenter und umfassender Berichterstattung einerseits und dem Bestreben von Regierung und Verwaltung für eine möglichst hohe Flexibilität in der Verwendung bewilligter Kredite. In der Tat scheinen heute viele von der Regierung vorgebrachte Nachtragskreditbegehren nicht sehr effizient, wenn bekannt ist, dass wohl für eine Position ein Mittelmehrbedarf besteht, während eine andere Position mit Bestimmtheit im gleichen Umfang unausgeschöpft bleiben wird. Dies gilt vor allem für den gesamten Bereich des Sachaufwands, welcher traditionsgemäss einen hohen Detaillierungsgrad aufweist. In der Schweiz wurde mit dem neuen Finanzhaushaltsrecht der Weg gewählt, dass der Detaillierungsgrad des budgetierten Sachaufwands stark reduziert und damit der Handlungsspielraum der Exekutive deutlich erhöht wurde. Wie bereits erwähnt geht dies zu Lasten des Informationsgrades. Die Regierung ist der Meinung, dass die heutige Praxis in diesem Bereich in nicht wenigen Fällen zu unnötigen Umtrieben führt. Allerdings schlägt sie vor, diese Thematik nicht durch eine – durch gezielte Zusammenfassung von Hauptkonten - weniger detaillierte Budgetierung und Rechnungslegung zu lösen, sondern durch eine geänderte Handhabung in Bezug auf die Krediteinhaltungspflicht der Exekutive. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen zum Themenbereich Nachtragskredite/Kreditüberschreitungen verwiesen.

*Bruttodarstellung:* Das Bruttoprinzip verlangt, dass Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung, Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung aber auch Aktiven und Passiven der Bilanz getrennt dargestellt werden und damit nicht mit-

einander verrechnet werden dürfen. Es handelt sich dabei um ein wichtiges Prinzip, welches aus Sicht der Regierung hoch gehalten werden muss, um zu verhindern, dass die kreditrechtlichen Grundregeln verletzt werden und Ausgaben getätigt werden, für welche ohne Verrechnung keine budgetäre Deckung vorhanden wäre oder dadurch das Finanzreferendumsrecht ausgehöhlt würde.

Art. 6 Abs. 2 nFHG wiederholt den bereits erwähnten Verfassungsgrundsatz des Verbots der Kreditübertragung von einer Budgetposition auf eine andere (analog Art. 4 Abs. 3 aFHG) auf Gesetzesstufe. Obwohl die Verfassungsbestimmung klar ist und auch der Grundsatz der Spezifikation unbestritten ist, sieht die Regierung es als zielführend an, den diesbezüglichen Wortlaut des bisherigen Finanzhaushaltsgesetzes wieder in die Novelle aufzunehmen. Der Grund liegt darin, dass es sich beim Finanzhaushaltsgesetz um eine Materie handelt, welche Handlungsregeln für fast sämtliche staatlichen Instanzen beinhaltet, damit breit angewendet wird und auch aus diesem Grund möglichst klar und verständlich formuliert sein sollte. Gerade auf Verwaltungsebene finden immer wieder Diskussionen statt, weshalb Nachtragskredite beantragt werden müssen, wenn doch andere Budgetpositionen unausgeschöpft bleiben. Hier ist es für die Gesetzesanwendung wichtig, auf eine ausformulierte Bestimmung verweisen zu können, einerseits um Klarheit zu schaffen, andererseits jedoch auch, um die mit dem Budgetvollzug betrauten Stellen (Regierung, Regierungsressorts, Amtsstellen) in Bezug auf die finanzielle Verantwortung für die ihnen anvertrauten Budgetmittel in die Pflicht zu nehmen.

Auch das in Art. 4 Abs. 3 aFHG enthaltene Jährlichkeitsprinzip, wonach nicht beanspruchte oder ausgeschöpfte Kredite verfallen, findet sich wieder in Art. 6 Abs. 2 nFHG. Eine Lockerung dieses Grundsatzes scheint aus Sicht der Regierung nur in einem Fall angezeigt, nämlich bei Verpflichtungskrediten (siehe Ausführungen zu Art. 12). In einzelnen Schweizer Kantonen oder auch im neuen Finanzhaushaltsgesetz der Eidgenossenschaft sind für spezielle Fälle Möglichkeiten zur Kreditübertragung vorgesehen, so z.B. bei zeitlichen Verzögerungen bei der

Abwicklung von Projekten. Aber auch in diesen Fällen musste in der Schweiz der Bundesrat bis anhin bei den eidgenössischen Räten ein Kreditübertragungsgesuch stellen (neu erhält der Bundesrat diese Kompetenz mit der Verpflichtung zur jährlichen Berichterstattung). Aus Sicht der Regierung ist eine solche generelle Kompetenzdelegation nur schwer mit der Finanzhoheit des Landtags zu vereinbaren, weshalb sie vorschlägt, am Grundsatz festzuhalten und nur die erwähnte Ausnahme für Verpflichtungskredite einzuführen.

Wie bereits bei den Erläuterungen zum Vollständigkeitsprinzip erwähnt, ist dieses nur gewährleistet, wenn im Budget sämtliche erkennbaren Ausgaben- und Einnahmenpositionen enthalten sind. Es ist schon seit Jahren gängige Praxis, dass die Regierung im Rahmen der Berichterstattung zum Budget diejenigen Positionen aufzeigt, für welche im Zeitpunkt der Budgeterstellung keine oder keine ausreichende gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Art. 6 Abs. 3 nFHG hält diese Praxis nun auf Gesetzesstufe fest. Bis anhin wurde mit dem jährlichen Finanzgesetz in Art. 1 folgende Bestimmung beschlossen: „Die Verwendung der Kredite für neue Ausgaben bleibt der vorgängigen Zustimmung des Landtags vorbehalten“, welche aufgrund des Vorschlags der Regierung für Art. 6 Abs. 3 nFHG inskünftig entfallen kann.

### **Zu Art. 7 – Unterteilung und Gliederung**

Seit der Schaffung des Finanzhaushaltsgesetzes im Jahr 1974 ist die Laufende Rechnung des Landes grundsätzlich betriebswirtschaftlich ausgerichtet und der privatwirtschaftlichen Erfolgsrechnung nachgebildet. Der wesentliche Unterschied besteht v.a. im Detaillierungsgrad der Darstellung. Die Regierung schlägt deshalb vor, im neuen Finanzhaushaltsgesetz den moderneren Begriff der „Erfolgsrechnung“ auch für die Aufwendungen und Erträge des Landeshaushalts einzuführen. Ansonsten entspricht die Bestimmung inhaltlich Art. 5 aFHG.



### **Zu Art. 8 – Erfolgsrechnung**

Art. 6 aFHG umschreibt den Inhalt der Laufenden Rechnung als Vorgänge, welche das Reinvermögen vermindern resp. die Fehldeckung erhöhen (Aufwand) oder das Reinvermögen erhöhen resp. die Fehldeckung vermindern (Ertrag). Diese fachlich sicherlich richtigen Spezifikationen sind für Personen, welche sich nicht stark mit dem Finanzhaushaltsrecht beschäftigen, nur schwer verständlich. Deshalb wurden in Art. 8 Abs. 2 nFHG Aufwand und Ertrag als Wertverzehr resp. Wertzuwachs verursachende Vorgänge umschrieben. Die Regierung hat sich mit dieser Formulierung derjenigen des neuen schweizerischen Finanzhaushaltsgesetzes angeschlossen. Als Aufwand gelten wie bis anhin die Kategorien Personalaufwand, Sachaufwand, Finanzzuweisungen, Laufende Beiträge, Abschreibungen und Einlagen in Spezialfinanzierungen. Ihnen stehen die Ertragskategorien Steuern/Abgaben, Vermögenserträge, Entgelte und Entnahmen aus Spezialfinanzierungen gegenüber.

Zur transparenten Darstellung schlägt die Regierung vor, den Abschluss der Erfolgsrechnung in drei Teilergebnisse zu unterteilen. Schon seit einigen Jahren wird die (bisherige) Laufende Rechnung sowohl im Budget als auch für den Jahresabschluss in das Ergebnis aus der ordentlichen Staatstätigkeit und das Finanzergebnis aus der externen Vermögensbewirtschaftung unterteilt. Hier findet also eine begriffliche Neudefinition der bestehenden Praxis statt. Dabei ist für die Regierung klar, dass Vermögenserträge aus der Bewirtschaftung des Verwaltungsvermögens wie z.B. Mieterträge, Dividenden von Beteiligungen an der Liechtensteinischen Landesbank AG oder der Liechtensteinischen Post AG, Zinserträge aus der kurzfristigen Anlage liquider Mittel, Verzinsung des Anstaltskapitals der LKW, usw. der betrieblichen Tätigkeit zuzuordnen sind. Für die Abgrenzung des Ergebnisses aus betrieblicher Tätigkeit und dem Finanzergebnis ist ein möglichst klares Kriterium nötig. Durch die systematisch organisierte und gesteuerte Bewirtschaftung der nicht für die Aufgabenfinanzierung benötigten Liquidität (Poolanlagen) ist eine klare Abgrenzung möglich. Sicherlich kann man durchaus die Meinung vertreten, dass auch die aufgezählten übrigen Ertragsposi-

tionen dem Finanzergebnis zuzuordnen sind. Als bestes Beispiel kann der im Jahr 2006 erfolgte Verkauf von LLB-Aktien angeführt werden. Vor dem Verkauf generierten diese für das Land Dividendenerträge, welche nach der Definition der Regierung zum Betriebsergebnis gehören. Nach erfolgtem Verkauf wurden die generierten Mittel aus dem Verkaufserlös einer professionellen Bewirtschaftung zugeführt und der daraus resultierende Erfolg wechselt nun zum Finanzergebnis. Mit dem Vorschlag der Regierung betreffend der zukünftigen Organisation der Vermögensbewirtschaftung (siehe Kapitel 3.4) beinhaltet diese Stufe die Höhe der der Landesrechnung zufließenden Verzinsung aus der vorgeschlagenen selbständigen Vermögensverwaltungs-Stiftung, womit diese Erträge getrennt von der betrieblichen Tätigkeit ausgewiesen werden.

Der separate Ausweis von ausserordentlichen erfolgswirksamen Vorfällen ist aus Sicht der Regierung sinnvoll. Allerdings muss der Begriff der Ausserordentlichkeit in diesem Kontext sehr zurückhaltend verwendet werden. Dies sehen auch die IPSAS vor, indem sie in IPSAS 3 definieren, dass ausserordentliche Vorgänge gleichzeitig selten, ungewöhnlich und wesentlich sein müssen<sup>4</sup>. Sicherlich erfüllen z.B. hohe Gewinne aus Beteiligungsverkäufen wie die Veräusserung von LLB-Aktien diese Kriterien. Die Regierung schlägt in Abs. 4 vor, dass der Landtag ihr in dieser Hinsicht die Kompetenz einräumt, die Zuordnung von Aufwand- und Ertragspositionen zu den einzelnen Teilergebnissen auf Verordnungsstufe zu regeln.

### **Zu Art. 9 – Investitionsrechnung**

Die Investitionsrechnung stellt bekanntlich eine Besonderheit des öffentlichen Haushaltes dar. Während in der Privatwirtschaft aktivierungs- und passivierungsfähige Vorgänge direkt in der Bilanz verbucht werden, schafft die Investitionsrechnung aus kreditrechtlichen Gründen Transparenz über die Zunahmen (Brut-

---

<sup>4</sup> IPSAS 3 – Net surplus or deficit for the period, fundamental errors and changes in accounting policies, Paragraph 16

toinvestitionen) und Abnahmen (investive Einnahmen) der Posten des Verwaltungsvermögens. Der Hauptgrund liegt im Kreditrecht begründet. Der Ausgabenbegriff unterscheidet nicht zwischen Laufender und Investitionsrechnung, sondern zwischen neuen und gebundenen Ausgaben. Eine neue Ausgabe im Investitionsbereich soll deshalb gleich behandelt werden wie eine neue Ausgabe im laufenden Haushalt, wodurch es auch notwendig und sinnvoll ist, darüber transparent Rechnung zu legen. Dies ist jedoch nur möglich, wenn die entsprechenden Vorgänge nicht direkt über die Bilanz laufen, sondern die Veränderungen der Aktivposten des Verwaltungsvermögens in der Investitionsrechnung aufgezeigt werden.

Art. 9 Abs. 1 nFHG entspricht inhaltlich Art. 7 Abs. 1 aFHG. Begrifflich hat die Regierung eine Anpassung vorgenommen, indem nicht mehr von „Aufwand der Investitionsrechnung“, sondern von „Investiven Ausgaben“ gesprochen wird. Die bisherige Bestimmung zählte zudem auch einen allfälligen Aufwandüberschuss der Laufenden Rechnung zur Ausgabenseite der Investitionsrechnung. Klassisch wird das – in der Schweiz konzipierte – Rechnungsmodell des Landes in drei Stufen abgeschlossen. In einer ersten Stufe ergeben sich als Saldo investiver Ausgaben und Einnahmen die Nettoinvestitionen. In der zweiten Stufe werden die Abschreibungen auf das Verwaltungsvermögen sowie das Resultat der Laufenden Rechnung (Ertrags- oder Aufwandüberschuss) in die Investitionsrechnung übertragen, woraus sich entweder ein Finanzierungsüberschuss oder –fehlbetrag ergibt. In der dritten Stufe werden die entsprechenden Saldi der einzelnen Investitionskategorien (Hochbauten, Tiefbauten, usw.) in die Bilanz (Verwaltungsvermögen) übertragen. Dementsprechend ist es buchhalterisch natürlich richtig, dass ein allfälliger Aufwandüberschuss der Laufenden Rechnung im Zuge des Rechnungsabschlusses in die Ausgabenseite der Investitionsrechnung übertragen wird. Allerdings handelt es sich dabei eben um einen Vorgang im Rahmen des Abschlusses, welcher nicht den Charakter der in der Investitionsrechnung ausgewiesenen Ausgaben beschreibt, weshalb die Regierung vorschlägt, diesen Teilsatz nicht mehr in die neue Bestimmung aufzunehmen.

Gleiches gilt für Art. 9 Abs. 2 nFHG, welcher einen allfälligen Ertragsüberschuss der Laufenden Rechnung nicht mehr als Einnahme der Investitionsrechnung anführt (bisher Art. 7 Abs. 2 aFHG). Bis anhin wurde die Einnahmenseite der Investitionsrechnung beschrieben als „...Vorgänge, die der Finanzierung der Investitionen dienen“. Auf der Ebene des Landes handelt es sich bei den investiven Einnahmen zum überwiegenden Teil um die Rückzahlung von Darlehen (meist Wohnbauförderungs- und Studiendarlehen). Deren Hauptzweck liegt wohl eher darin, dass dem Land eine Forderung zurückerstattet wird, vielmehr als in der Finanzierung anderer Investitionen. Die Regierung hat deshalb eine neue Formulierung zur Umschreibung der investiven Einnahmen gewählt. Somit zählen jene Vorgänge zur Einnahmenseite der Investitionsrechnung, mit welcher der Buchwert des Verwaltungsvermögens durch Mittelzufluss reduziert wird. Durch Mittelzufluss deshalb, weil auch die Abschreibungen auf das Verwaltungsvermögen dessen Buchwert vermindern.

#### **Zu Art. 10 - Nachtragskredite**

Wenn ein vom Landtag bewilligter Budgetkredit für die unter dem entsprechenden Zweck vorgesehenen Ausgaben nicht ausreicht, hat die Regierung beim Landtag vor Eingehung einer neuen Verpflichtung oder Vornahme der Zahlung um einen Nachtragskredit anzusuchen. Dieser Grundsatz orientiert sich daran, dass der Landtag Inhaber der Finanzhoheit ist, in dieser Eigenschaft das Budget beschliesst und daher konsequenterweise auch dafür zuständig sein soll, den bewilligten Ausgaberahmen zu erweitern. Art. 11 Abs. 1 aFHG hält deshalb fest, dass die Regierung **vor Eingehung der neuen Verpflichtung oder Vornahme der Zahlung** einen Nachtragskreditantrag zu stellen hat. Allerdings besteht für den Landtag Entscheidungsspielraum nur dann, wenn die Verpflichtung, welche zu Mehrausgaben führen würde, wirklich noch nicht eingegangen ist und es faktisch auch möglich ist, den beantragten Nachtragskredit abzulehnen. Wenn jedoch die Verpflichtung bereits vorhanden und nur die entsprechende Zahlung noch nicht erfolgt ist, sieht sich der Landtag bereits vor vollendete Tatsachen gestellt und es kann in diesem Fall nicht mehr von einem Nachtragskredit gesprochen werden.

Die Formulierung von Art. 11 Abs. 1 aFHG (Art. 10 Abs. 1 nFHG) ist aus Sicht der Regierung dahingehend anzupassen, als die Formulierung „vor Vornahme der Zahlung“ ersatzlos gestrichen werden soll. Damit ist die Regierung gefordert, dem Landtag nur „echte“ Nachtragskredite vorzulegen, bei denen auch wirklicher Handlungsspielraum besteht.

Das geltende Finanzhaushaltsgesetz erlaubt in den folgenden Fällen Ausnahmen zur Einholung von Nachtragskrediten (Art. 11 Abs. 2 aFHG):

- teuerungsbedingte Zahlungen;
- Zahlungen, welche sich aufgrund gesetzlicher Anteile Dritter an bestimmten Erträgen zwingend ergeben;
- Kreditüberschreitungen um höchstens 10 000 Franken;
- Kreditüberschreitungen aufgrund gesetzlich zwingender Auszahlungen von Überzeitarbeit;
- Kreditüberschreitungen aufgrund von notwendigen personellen Doppelbesetzungen bei
  - Schwangerschaften von Mitarbeiterinnen,
  - längerer Krankheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern,
  - Überlappungen bei Ersatzanstellungen.

Die Regierung ist der Ansicht, dass die Liste der Ausnahmen, in welchen kein Nachtragskredit beantragt werden muss, um die folgenden Fälle erweitert resp. in einem Fall angepasst werden soll:

*Gesetzlich oder völkerrechtlich zwingende Beitragsleistungen*

Für die Budgetierung von Beitragsleistungen muss in vielen Fällen von Annahmen über die Entwicklung der für eine Beitragsleistung massgebenden Parameter ausgegangen werden. Als Beispiel sei der Staatsbeitrag an die AHV angeführt. Dieser setzt sich zusammen aus einem 20%igen Anteil an den AHV-Rentenleis-

tungen sowie einem 2/3-Anteil an den Erträgen des Landes aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe. Beide relevanten Komponenten sind gesetzlich resp. staatsvertraglich fixiert und es besteht kurzfristig kein Handlungsspielraum in Bezug auf die Höhe des AHV-Staatsbeitrags. Wenn nun z.B. die dem Budget zugrunde gelegten Annahmen über die Höhe der AHV-Rentenleistungen zu tief angesetzt werden, führt dies automatisch zu einer Überschreitung der entsprechenden Budgetposition. In diesen Fällen ist es aus Sicht der Regierung nicht zwingend notwendig, dass der Landtag explizit einen Bewilligungsakt für die Überschreitung des entsprechenden Budgetkredits vollzieht, da er als gesetzgebende Instanz die Höhe des entsprechenden Staatsbeitrags selbst festgelegt hat. Hier kommt die bisherige Praxis mehr einer Information der Regierung zu Händen des Landtags gleich.

Mit dem Vorschlag der Regierung zu Art. 10 Abs. 2 Bst. f nFHG wird den beschriebenen Umständen Rechnung getragen, indem inskünftig bei Mehrausgaben, welche gesetzlich oder nach völkerrechtlicher Vereinbarung zwingend sind, kein Nachtragskredit mehr beantragt werden soll. Bei Beitragsleistungen aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen wie z.B. der Mitgliedschaft bei internationalen Organisationen (UNO, OSZE, Europarat, usw.) oder auch bei bilateralen Verträgen mit Staaten oder anderen Gemeinwesen (einzelne Kantone oder Bundesstaaten) besteht ebenso wie bei gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen kein Handlungsspielraum. Bei wesentlichen Mehrausgaben von über CHF 100'000 pro Budgetposition schlägt die Regierung eine Informationspflicht an die Finanzkommission oder den Landesausschuss vor, damit der Landtag als Inhaber der Finanzhoheit über grössere Budgetabweichungen informiert ist, wenn auch keine Genehmigungspflicht mehr besteht.

#### *Durch sachbezogene Erträge und Einnahmen gedeckte Überschreitungen*

Art. 10 Abs. 2 Bst. g: Aufgrund des Bruttoprinzips werden Aufwände/Ausgaben und Erträge/Einnahmen in Budget und Rechnung getrennt und dürfen nicht miteinander verrechnet werden. In einzelnen Fällen werden Aufwendungen oder Ausga-

ben an Dritte weiterverrechnet, sodass bei der Überschreitung solcher Kredite auch entsprechende Mehrerträge und –einnahmen verzeichnet werden. Man kann damit nicht von echten Nachtragskrediten oder Kreditüberschreitungen sprechen und die Regierung erachtet es v.a. aus verwaltungsökonomischen Aspekten als gerechtfertigt, dass in diesen Fällen der Landtag nicht unnötig befasst werden muss. Ein Beispiel hierfür sind die Gebühren für internationale Markeneintragungen. Diese werden durch das Land bei der WIPO (World Intellectual Property Organisation) veranlasst, vorfinanziert und die dafür entstehenden Kosten brutto ausgewiesen. Diese werden anschliessend jedoch den Antragstellenden 1 : 1 in Rechnung gestellt, sodass es sich um einen erfolgsneutralen „Durchläufer“ handelt.

#### *Abschreibungen und Wertberichtigungen*

Abschreibungen und Wertberichtigungen sind die Folge der festgelegten Bewertungspraxis für das Finanz- und das Verwaltungsvermögen des Landes. Im Bereich des Verwaltungsvermögens berechnen sich die Abschreibungen anhand der vorhandenen Buchwerte und der in einem Rechnungsjahr erfolgten Investitionstätigkeit. Bei den Beteiligungen des Verwaltungsvermögens ist zusätzlich die Werthaltigkeit zum Bilanzstichtag zu prüfen und gegebenenfalls sind in diesem Bereich nicht budgetierte Wertberichtigungen vorzunehmen.

Beim Finanzvermögen sieht die Regierungsvorlage die Bewertung zu Verkehrswerten vor, was im Bedarfsfall ebenfalls zu erfolgswirksamen Wertberichtigungen führen kann. Abschreibungsbedarf entsteht jedoch auch durch die Debitorenbewirtschaftung, indem nicht einbringliche Forderungen abgeschrieben resp. konkret gefährdete Forderungen einer Delkredererückstellung zugewiesen werden müssen, während auf den übrigen Debitorenguthaben (mit Ausnahme von Guthaben gegenüber Banken, Gemeinden, öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Landesangestellten und kommunalen Zweckverbänden) nach dem Vorsichtsprinzip pauschale Wertberichtigungen vorgenommen werden.

Nachdem Abschreibungen und Wertberichtigungen zwingende Konsequenzen der gesetzlich vorgeschriebenen Bewertungspraxis darstellen, ergibt sich aus Sicht der Regierung keine Notwendigkeit, dass der Landtag deren Höhe im Falle einer Überschreitung noch einmal genehmigt. Dies entspricht auch der bisher geübten Praxis. Um für die involvierten Stellen jedoch Rechtsklarheit in dieser Frage zu schaffen, schlägt die Regierung vor, Abschreibungen und Wertberichtigungen explizit von der Nachtragskreditpflicht auszunehmen.

#### *Mindestbetrag für Nachtragskredite oder Kreditüberschreitungen*

Im aktuellen Finanzhaushaltsgesetz beantragt die Regierung dem Landtag Nachtragskredite oder Kreditüberschreitungen, wenn diese den Betrag von CHF 10'000 übersteigen. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass das Budget aufgrund der funktionalen Gliederung nach Aufgabengebieten und vor allem nach Amtsstellen auch eine Vielzahl von kleinen Positionen kennt, bei welchen ein einzelner Anlassfall in einem Jahr sehr rasch zu einer Kreditüberschreitung führen kann. Beispiel: eine Amtsstelle verfügt über einen Kredit für Reisen/Repräsentationen von CHF 10'000. Unerwartet entsteht die Notwendigkeit für eine Dienstreise nach Übersee, was den Budgetkredit - nebst den planbaren Aufwendungen – deutlich übersteigt. Aus Gründen der Verwaltungsökonomie soll für solche geringen Budgetüberschreitungen nicht der Landtag begrüsst werden müssen. Das heisst nicht, dass die Amtsstelle in eigener Kompetenz über diese nicht budgetierten Mittel verfügen kann. Vielmehr ist der entsprechende Prozess so gestaltet, dass die Verantwortlichen in diesen Fällen – im Idealfall vorgängig – die Genehmigung des zuständigen Regierungsmitglieds einholen müssen, während die Kollegialregierung nur bei zusätzlichen Mitteln von über CHF 20'000 einen entsprechenden Beschluss mit Antragstellung an den Landtag fällt.

Mit der Schaffung des Finanzhaushaltsgesetzes im Jahr 1974 wurde eine Betragsgrenze von CHF 5'000 gesetzt, unter welcher eine nachträgliche Sanktion von Kreditüberschreitungen durch den Landtag nicht notwendig war. Im Oktober 2003 erhöhte der Landtag diese Limite auf Antrag der Regierung auf CHF 10'000, wo-



bei v.a. aufgezeigt wurde, wie sich der Finanzhaushalt einerseits und die Teuerung andererseits seit 1974 entwickelt hatte. Die Regierung legte mit Bericht und Antrag Nr. 20/1999 dar, dass sich die laufenden Aufwendungen von CHF 89 Mio. in 1974 auf CHF 520 Mio. im Voranschlag 1999 um das knapp Sechsfache erhöhten. Im gleichen Zeitraum betrug die Teuerung über 100 %. Diese Entwicklung rechtfertigte nach Ansicht der Regierung eine Erhöhung der Betragslimite auf CHF 10'000, obwohl sich angesichts der Haushaltsentwicklung auch eine deutlich stärkere Anpassung hätte rechtfertigen lassen.

Die Regierung stellt die gleiche Thematik mit dem vorliegenden Bericht und Antrag erneut zur Diskussion. Sie ist der Ansicht, dass aus Gründen der Verhältnismässigkeit als auch der Verwaltungsökonomie eine Erhöhung des Freibetrags auf CHF 20'000 gerechtfertigt erscheint. Wohl hat sich an der Teuerungsfront aufgrund des recht geringen Kaufkraftverlustes der letzten Jahre ggü. der Situation 1999 nicht viel verändert. Der Landeshaushalt hingegen hat sich sehr stark entwickelt. Während sich die laufenden Aufwendungen wie bereits dargestellt im Voranschlag 1999 auf CHF 520 Mio. (ohne Abschreibungen) beliefen, sieht das Budget 2008 ein Aufwandtotal von CHF 835 Mio. vor. In diesem Sinne können Einzelüberschreitungen von unter CHF 20'000 im Verhältnis zum Gesamtvolumen der Laufenden Rechnung als „Bagatellüberschreitungen“ bezeichnet werden. Natürlich ist die Regierung nicht der Ansicht, dass eine Erhöhung des Freibetrags auch ein Freibrief für die zuständigen Stellen zur Überschreitung ihrer Kredite sein darf. Vielmehr bleibt die Verpflichtung der Verantwortlichen zur Krediteinhaltung unverändert erhalten und auch eine Überschreitung von unter CHF 20'000 bedingt die – möglichst vorgängige – Genehmigung durch das zuständige Regierungsmitglied. Die Erfahrung zeigt auch, dass diese Freigrenze nicht einfach ausgeschöpft wird. Der Sachaufwand stellt den von den Stellen und der Regierung kurzfristig steuerbaren Bereich dar. Im Rechnungsjahr 2006 wurden von den insgesamt 312 Budgetpositionen des Sachaufwands lediglich 39 mit einem Betrag von unter CHF 10'000 überschritten, davon 12 mit weniger als CHF 1'000. Der Gesamtbetrag dieser Überschreitungen belief sich auf

CHF 119'000 bei einer Spanne zwischen CHF 1 und 9'958 und einem Durchschnitt von CHF 3'048. Diese Angaben unterstreichen durchaus den verantwortungsvollen Umgang mit den vom Landtag genehmigten Mitteln und aus Sicht der Regierung entsteht durch die Erhöhung der Freigrenze auf CHF 20'000 keine nicht verantwortbare schleichende Aushöhlung der Finanzhoheit des Landtags.

### **Zu Art. 11 - Kreditüberschreitungen**

Die Unterscheidung zwischen Nachtragskrediten und Kreditüberschreitungen ist bis anhin in vielen Fällen unklar. Mit der bereits beschriebenen Änderung in Bezug auf die Umschreibung von Nachtragskrediten wird jedoch deutlich, dass es sich bei Kreditüberschreitungen um Mehrausgaben handelt, bei welchen dem Landtag kein Handlungsspielraum mehr zukommt. Dies ist in erster Linie bei zeitlicher Dringlichkeit von Ausgaben der Fall, wie es Art. 12 aFHG bereits heute festhält. Zeitliche Dringlichkeit entsteht bei unvorhersehbaren Ereignissen oder Vorfällen, wie z.B. Unwettern. Realistischerweise können Kreditüberschreitungen aber auch eintreten, ohne dass das Kriterium der zeitlichen Dringlichkeit erfüllt ist, nämlich einerseits, wenn ein Aspekt bei der Budgetierung nicht oder zuwenig berücksichtigt oder unterschätzt wurde. Wenn in diesem Fall eine Kompensationsmöglichkeit innerhalb der gleichen Kreditposition nicht möglich ist, entsteht eine Überschreitung des bewilligen Budgetkredits. Ein anderer Grund für eine Kreditüberschreitung kann die zeitliche Abfolge im Rahmen des Jahresabschlusses der Landesrechnung darstellen. Viele Ausgabenpositionen werden nach Jahresende zu Lasten des vergangenen Jahres abgerechnet. Wenn sich unterjährig keine Kreditüberschreitung abzeichnet, eine solche jedoch nach Jahresende entsteht, hat die Regierung keine Möglichkeit mehr, den Landtag vorab zu begrüßen resp. zu informieren. Als Beispiel seien die Landesbeiträge an ausländische Spitäler genannt. Die Abrechnungen für die stationären Gesundheitsleistungen der letzten Monate im entsprechenden Rechnungsjahr erfolgen erst im Januar/Februar des Folgejahres. Wenn dadurch der geplante Kreditrahmen gesprengt wird, entsteht eine nicht mehr vermeidbare Kreditüberschreitung.

Es ist aus Sicht der Regierung zu akzeptieren, dass solche Fälle eintreten können. Mit den vorgeschlagenen Ausnahmen zur Einholung von Nachtragskrediten sollten sich diese jedoch auf ein Minimum beschränken. Aufgrund der Tatsache, dass dem Landtag im Falle von Kreditüberschreitungen kein Handlungsspielraum mehr zukommt, schlägt die Regierung vor, dass Kreditüberschreitungen, welche nicht unter die angeführten Ausnahmeregelungen fallen, der Finanzkommission zur Kenntnis gebracht und nicht mehr – wie bis anhin – vom Landtag im Nachhinein noch bewilligt werden müssen.

### **Zu Art. 12 - Kreditübertragungen**

Art. 6 Abs. 2 nFHG bestimmt wie schon Art. 4 Abs. 3 aFHG, dass nicht beanspruchte oder nicht gänzlich ausgeschöpfte Kredite nicht auf das Folgejahr übertragen werden können. Die Bestimmung setzt damit den Grundsatz der Jährlichkeit des Budgets um. Daran möchte die Regierung auch klar festhalten. Sie bleibt dabei in dieser Hinsicht restriktiver als die von den schweizerischen Finanzdirektoren im Rahmen von HRM2 vorgeschlagene Lösung, welche eine Kreditübertragung auf das Folgejahr erlaubt, wenn zeitliche Verzögerungen bei der Realisierung von Investitionsvorhaben, Einzelmassnahmen oder Projekten eintreten. In einem bestimmten Fall jedoch schlägt die Regierung eine Lockerung dieses Grundsatzes vor und zwar im Fall von vom Landtag beschlossenen Verpflichtungskrediten. Mit einem Finanzbeschluss für einen Verpflichtungskredit gibt der Landtag den Gesamtrahmen für ein Vorhaben frei und ermächtigt die Regierung damit, zweckgebundene Verpflichtungen im bewilligten Umfang einzugehen. Aus Vollständigkeitsgründen wird die jeweilige Jahrestanche der einzelnen Projekte budgetiert. In diesen Fällen kommt jedoch dem Planungskredit im Budget die geringere Bedeutung zu als dem Einzelbeschluss für das Gesamtvorhaben als Verpflichtungskredit. Die Regierung erachtet es in diesem Fall als zielführend und vertretbar, wenn nicht beanspruchte Budgetmittel von Projekten, welche auf einem Verpflichtungskreditbeschluss des Landtags basieren, auf das Folgejahr übertragen werden können. Damit kann unnötige Bürokratie für die Fassung eines

Nachtragskredits – begründet aus der zeitlichen Verzögerung des Vorhabens – für alle Involvierten vermieden werden.

#### 4.3.3 Abschnitt III - Verpflichtungskredite

##### **Zu Art. 13 - Verpflichtungskredite**

Die Ausgabenkompetenz der Regierung als Exekutivorgan ist inhaltlich dadurch begrenzt, als der finanzhaushaltsrechtliche Grundsatz der Gesetzmässigkeit für jede Ausgabe eine gesetzliche Grundlage verlangt, während der finanzielle Umfang der Ausgabekompetenzen der Regierung sich an den vom Landtag bewilligten Budgetkrediten bemisst. Nun gibt es jedoch staatliche Vorhaben, für deren Realisierung es notwendig ist, auch über ein Budgetjahr hinaus Verpflichtungen einzugehen. Dies gilt insbesondere für den Investitionsbereich, bei welchem Arbeitsvergaben und Projektaufträge aufgrund des Projektablaufs vergeben werden müssen und die Zahlungsverpflichtungen über das Jahr des laufenden Budgets hinaus zur Folge haben. Ab auch beispielsweise die Teilnahme an EU-Programmen bedingt zu Beginn eines Projektes eine verbindliche Zusage – u.a. zu den finanziellen Verpflichtungen - über den Projektzeitraum. Um die Finanzhoheit des Landtags zu wahren und um der Exekutive die effiziente Durchführung solcher Projekte auch aus finanzhaushaltsrechtlicher Sicht zu ermöglichen, kennt das Finanzhaushaltsgesetz das Instrument des Verpflichtungskredits. Ein vom Landtag genehmigter Verpflichtungskredit ermächtigt die Regierung, finanzielle Verpflichtungen bereits für Rechnungsjahre einzugehen, für welche noch kein vom Landtag bewilligtes Budget existiert. Mit der Genehmigung eines Verpflichtungskredits steckt der Landtag den inhaltlichen und finanziellen Rahmen ab, in dem mittel- und langfristig angelegte Projekte und Vorhaben geplant und abgewickelt werden können. Anpassungsbedarf besteht im geltenden Finanzhaushaltsgesetz aus Sicht der Regierung insbesondere dahingehend, dass der Anwendungsbereich für Verpflichtungskredite genauer definiert werden sollte. Art. 22 Abs. 1 aFHG lautet: „Für Vorhaben, die für den Staat Aufwendungen über das Jahr des Voranschlags hinaus zur Folge haben, ist ein Verpflichtungskredit einzuholen.“

Dieser ermächtigt, für einen bestimmten Zweck bis zur festgelegten Höhe finanzielle Verpflichtungen einzugehen." Die Bestimmung *Vorhaben, die für den Staat Aufwendungen über das Jahr des Voranschlags hinaus zur Folge haben* ist aus Sicht der Regierung zuwenig konkret gefasst. So macht es z.B. keinen Sinn, einen Finanzbeschluss für die Ausrichtung eines zeitlich befristeten Beitrags des Landes in Form eines Verpflichtungskredites zu fassen, da diese Beschlüsse in der Regel für die Regierung zeitlich keinen Handlungsspielraum beinhalten und inhaltlich zudem ausreichend klar abgefasst sind. Als Beispiele können die Finanzbeschlüsse zur Gewährung von Landesbeiträgen an die CIPRA, an das Liechtenstein Institut oder auch für die Finanzierung des "Liechtenstein-Takt" angeführt werden. Der Verpflichtungskredit ist damit vor allem als Instrument der Kreditermächtigung an die Regierung im Falle von mehrjährigen Projekten oder Vorhaben zu verstehen, bei welchen sowohl der zeitliche Ablauf als auch die jährliche Tranche nicht zum Vornherein klar sind. Aus diesen Gründen soll Art. 13 Abs. 1 nFHG (Art. 22 Abs. 1 aFHG) neu die generelle Ermächtigung beinhalten, für einen bestimmten Zweck finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

In einem neuen Absatz 2 schlägt die Regierung eine Definitionsabgrenzung vor, nachdem eben in den bereits erwähnten Fällen, in welchen der Landtag sowohl in betraglicher als auch in zeitlicher Hinsicht klare Finanzbeschlüsse fasst (z.B. Landesbeitrag von jährlichen CHF 400'000 für die Jahre 2006 bis 2008) keine Verpflichtungskredite notwendig sind. Das heisst, dass in diesen Fällen wohl Finanzbeschlüsse – unter Beachtung der entsprechenden Finanzkompetenzen der Regierung und des Landtags – beim Landtag beantragt werden müssen, nicht aber in Form von Verpflichtungskrediten.

In Art. 22 Abs. 2 aFHG werden Hoch- und Tiefbauten als Bereiche angeführt, für welche insbesondere Verpflichtungskredite notwendig sind. Diese Formulierung besteht unverändert seit der erstmaligen Fassung des Finanzhaushaltsgesetzes im Jahr 1974. Zu dieser Zeit kam den Projekten im Hoch- und Tiefbau im Verhältnis zum gesamten Ausgabenvolumen des Staates sicherlich eine grössere Bedeutung

zu als heute. Gerade in den vergangenen Jahren hat der Landtag verschiedenste Verpflichtungskredite auch in ganz anderen Aufgabenbereichen des Staates beschlossen (z.B. 200 Jahre Souveränität, Klage vor dem internationalen Gerichtshof, Schulversuch „Schule und Sport“, Rolle Liechtensteins im 2. Weltkrieg, Umsetzung der ersten Phase der Neuausrichtung der Milchmarktordnung und der Vorwärtsintegration der Milchwirtschaft, usw.). Aus Sicht der Regierung ist es nach dem heutigen Verständnis bezüglich der Anwendbarkeit von Verpflichtungskrediten nicht mehr notwendig, diese beiden Aufgabenbereiche explizit zu erwähnen. Der Vorschlag für die Neuformulierung von Art. 13 Abs. 1 nFHG ist aus Sicht der Regierung ausreichend klar und umfassend.

In der Praxis wird die Regierung dem Landtag in Bezug auf die Kreditsprechung im Tiefbaubereich eine Änderung vorschlagen. Bis anhin wurden sämtliche Projekte im Zusammenhang mit Strassenverbesserungen und Strassenneubauten vom Landtag in einem Finanzbeschluss genehmigt. Dieser beinhaltete nebst den Krediten für neue Projekte auch die Teiltranchen für laufende Projekte als auch die Kredite für Bodenauslösungen und allgemeine Ausgaben. Das heisst, dass die einzelnen Tiefbauprojekte bis anhin nicht wie im Finanzhaushaltsgesetz vorgesehen in Form eines vom Landtag genehmigten Verpflichtungskredites genehmigt wurden und dementsprechend auch nicht als Einzelprojekte referendumsfähig waren. Dieses Vorgehen birgt auch das Risiko in sich, dass bei einem erfolgreichen Referendum gegen den vom Landtag gefassten Finanzbeschluss, welches sich alleinig gegen die Realisierung eines Einzelprojektes richtet, keines der angeführten Projekte durchgeführt werden könnte, also sogar die laufenden Projekte zwangsläufig eingestellt werden müssten. Bei inskünftigen Strassenbauberichten plant die Regierung, dem Landtag jeweils einzelne Verpflichtungskredite für jedes neue Projekt zur Beschlussfassung vorzuschlagen. Damit ist jedes neue Projekt einzeln referendumsfähig und die Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes in Bezug auf die Fassung von Verpflichtungskrediten sind eingehalten. Als Konsequenz dazu muss der Landtag für laufende Projekte keinen Beschluss mehr fassen, nachdem für jedes Projekt ein gültiger Verpflichtungskredit besteht und die Jah-

restranthen für bereits bewilligte Projekte gem. Art. 13 Abs. 4 nFHG im Budget eingestellt werden. Mit diesem Vorgehen deckt sich die Kreditsprechungspraxis im Tiefbaubereich mit demjenigen bei den staatlichen Hochbauten.

Art. 13 Abs. 5 nFHG ist identisch mit der bisherigen Bestimmung in Art. 22 Abs. 5 aFHG.

Mit einem neuen Abs. 6 in Art. 13 nFHG soll die Möglichkeit, einen Verpflichtungskredit zu indexieren, gesetzlich verankert werden. Dies macht insbesondere im Investitionsbereich Sinn, da Verpflichtungskredite für staatliche Hochbauten nach bewährter Praxis zu einem sehr frühen Zeitpunkt beim Landtag beantragt werden und sich damit zwischen Kreditbewilligung und Projektausführung eine relativ grosse Zeitspanne ergeben kann, in welcher sich die für die Kreditbemesung zu Grunde gelegten Preise erfahrungsgemäss doch deutlich verändern können. In der Praxis wird bei den Verpflichtungskrediten für staatliche Hochbauten dieses System bereits heute angewandt, ohne dass eine Indexierung explizit im Finanzbeschluss des Landtags erwähnt ist. Da eine Indexierung nicht zwingend in jedem Fall notwendig und sinnvoll ist, ist Art. 13 Abs. 6 nFHG als Kann-Bestimmung abgefasst.

#### **Zu Art. 14 - Verpflichtungskontrolle**

Die Einhaltung eines Kredits für ein mehrjähriges Vorhaben verlangt von den verantwortlichen Stellen selbstredend eine Kontrollsystematik, mit welcher die Zielerreichung (in Bezug auf die Krediteinhaltung) bestmöglich unterstützt wird. Art. 14 nFHG entspricht unverändert Art. 24 aFHG.

#### **4.3.4 Abschnitt IV – Landesrechnung und Rechnungslegung**

#### **Zu Art. 15 - Zuständigkeit**

Art. 69 Abs. 2 der Landesverfassung bestimmt: „Für jedes abgelaufene Verwaltungsjahr hat die Regierung in der ersten Hälfte des folgenden Verwaltungsjahres dem Landtag eine genaue Nachweisung über die nach Massgabe des Voranschla-

ges geschehene Verwendung der bewilligten und erhobenen Einnahmen mitzuteilen, vorbehaltlich der Genehmigung von gerechtfertigten und der Verantwortlichkeit der Regierung bei nicht gerechtfertigten Überschreitungen.“ Die Zuständigkeiten in Bezug auf die finanzielle Rechenschaft werden in Art. 15 nFHG (Art. 13 aFHG) auf spezialgesetzlicher Ebene wiederholt. Die aktuelle Bestimmung wurde in der Regierungsvorlage mit dem Zusatz „...zur Genehmigung“ ergänzt um im Finanzhaushaltsrecht klarzustellen, dass die Landesrechnung einer verpflichtenden Abnahme durch den Landtag bedarf und nicht eine reine Kenntnisnahme durch den Landtag erfolgt. Obwohl dies in den Verfassungsbestimmungen nicht explizit auf diese Weise zum Ausdruck kommt, entspricht die Genehmigung des Rechnungsergebnisses durch den Inhaber der Finanzhoheit - die üblicherweise mit der Entlastung der verantwortlichen Organe verbunden ist – der heutigen Praxis.

In der Privatwirtschaft ist es üblich, dass das für die Rechnungsabnahme zuständige Organ auch die Zustimmung über die Verwendung des Jahresergebnisses erteilt (Gewinnausschüttungen, Reservenzuweisungen, Verlustdeckung, usw.). Beim Ergebnis der Landesrechnung ist nach Ansicht der Regierung ein Verwendungsbeschluss durch den Landtag ebenfalls angebracht. Nachdem das Eigenkapital des Landes in verschiedene Reservepositionen aufgeteilt ist, sollte der Landtag festlegen, welcher Position ein Jahresgewinn zugewiesen resp. ein Jahresverlust belastet werden soll. Art. 19 Abs. 3 aFHG bestimmt, dass der Landtag im Rahmen der Genehmigung der Landesrechnung den Reserven mit Finanzbeschluss weitere Mittel aus dem Ertragsüberschuss der Laufenden Rechnung zuweisen kann. Diese Formulierung stammt aus dem Jahr 1997, als im Zuge der Abschaffung diverser Fonds die Struktur des Eigenkapitals des Landes neu definiert wurde. Im Gesetz vom 17. Dezember 1997 über die Auflösung der Fonds und die Gliederung des staatlichen Reinvermögens (LR 613.01) enthält Art. 1 Abs. 6 folgende Bestimmung: „Der Landtag kann den Reserven im Rahmen der Genehmigung der Landesrechnung weitere Mittel aus dem Ertragsüberschuss der laufenden Rechnung zuweisen. In seinem Kompetenzbereich liegt auch die Entscheidung über den Einsatz und die Verwendung von Mitteln aus den Reserven“. In beiden Gesetzen fin-



den sich also Bestimmungen über die Mittelverwendung im Rahmen des Jahresabschlusses mit dem Unterschied, dass das aktuelle Finanzhaushaltsgesetz hierfür die Form eines Finanzbeschlusses vorsieht, während das Gesetz über die Auflösung der Fonds und die Gliederung des staatlichen Reinvermögens dem Landtag die formlose Beschlusskompetenz überträgt.

Die Regierung wird in den Ausführungen zu den Übergangs- und Schlussbestimmungen darlegen, weshalb sie vorschlägt, das Gesetz vom 17. Dezember 1997 über die Auflösung der Fonds und die Gliederung des staatlichen Reinvermögens aufzuheben. In Art. 15 Abs. 2 der Regierungsvorlage wird dem Landtag die generelle Zuständigkeit übertragen, über die Verwendung des Jahresergebnisses zu beschliessen, wobei der Regierung ein Antragsrecht zukommt. Die bisherige Form des Finanzbeschlusses ist nach Ansicht der Regierung abzulösen. Die Verfassung kennt den Finanzbeschluss nur als Ausgabenbeschluss. Im vorliegenden Fall geht es jedoch keineswegs um die Bewilligung von Ausgaben, sondern die Regierung wird dem Landtag jeweils einen Vorschlag unterbreiten, welchen Reservepositionen ein allfälliger Ertragsüberschuss der Laufenden Rechnung (Reingewinn) zuzuweisen ist resp. welcher Teil als Gewinnvortrag geführt werden soll oder - im Falle eines Aufwandüberschusses - welcher Teil des Eigenkapitals in welcher Höhe reduziert werden soll.

#### **Zu Art. 16 - Verweisung**

Art. 14 aFHG verweist bereits heute darauf, dass die Bestimmungen für den Voranschlag in Bezug auf die Grundsätze, die Unterteilung und Gliederung auch sinngemäss auf die Landesrechnung anzuwenden sind. Dieser an sich logische Schluss wird in Art. 16 nFHG wieder aufgenommen, allerdings nur mit dem Verweis auf die Budgetierungsgrundsätze. Die Landesrechnung soll nach den Vorstellungen der Regierung inskünftig ausführlicher Bericht erstatten und unterscheidet sich damit inhaltlich vom Budget, sodass auf diesen Teil des Verweises in der Regierungsvorlage verzichtet wird. Das Budget dient in erster Linie dem Landtag als Planungsinstrument und zur Ausübung seiner verfassungsmässig ga-

rantierten Finanzhoheit. Es fokussiert auf die Ausgaben- und Einnahmenseite des Landeshaushalts, währenddem Planbilanzen in diesem Kontext nicht erstellt werden und im Sinne einer verbindlichen Planvorgabe für die Regierung sinnvollerweise auch nicht erstellt werden können.

### **Zu Art. 17 - Rechnungslegung**

Wie bereits erwähnt möchte die Regierung dem Finanzhaushalt des Landes nicht ein Korsett in dem Sinne anlegen, dass auf Gesetzesstufe verpflichtend die Anbindung an ein existierendes Regelwerk festgeschrieben wird. Dennoch muss das Rad in jenen Bereichen, welche durch das IPSAS-Board definiert worden sind und deren Übernahme auch für den liechtensteinischen Landeshaushalt Sinn macht, nicht neu erfunden werden.

Der heute in verschiedenen Rechnungslegungsstandards stipulierte Grundsatz, dass die Rechnungslegung den interessierten Lesern/Leserinnen ein zuverlässiges Bild über die finanzielle Situation der rechnungslegenden Institution vermitteln soll, darf und soll auch für die Landesrechnung gelten. Ohne dies explizit auf Gesetzesstufe festzuhalten wurde dieses Ziel natürlich schon bis anhin – im Rahmen der finanzhaushaltsrechtlich definierten Regelungen – angestrebt und verwirklicht. Die Regierung bezieht diese Sichtweise dabei auf die Gesamtheit aller Rechnungslegungsinstrumente und nicht isoliert auf die Darstellung von Bilanz und Erfolgsrechnung. Die ergänzenden Instrumente wie die Mittelflussrechnung oder wichtige Informationen im Anhang sollen als Gesamtheit interessierte Kreise in die Lage versetzen, sich ein „den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechendes Bild“ zu machen.

IPSAS 1 definiert vier qualitative Grundsätze zur Rechnungslegung<sup>5</sup>: Verständlichkeit, Wesentlichkeit, Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit. Der Grundsatz der *Verständlichkeit* verlangt eine für den Leser/die Leserin klare und nachvollziehba-

---

<sup>5</sup> IPSAS 1, Appendix 2 – Qualitative Characteristics of Financial Reporting

re Informationsdarstellung. *Wesentlich* sind jene Informationen, welche einen Adressaten (Lieferanten, Kapitalgeber, Arbeitnehmer, usw.) in die Lage versetzen, auf diesen Informationen basierend Entscheidungen zu treffen, welche er ohne diese Informationen möglicherweise nicht in dieser Art getroffen hätte. *Zuverlässigkeit* setzt voraus, dass sich LeserInnen auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der dargestellten Informationen verlassen können und diese damit eindeutig, fehlerfrei und unverzerrt abgegeben werden. Das *Vergleichbarkeitsprinzip* verpflichtet dazu, einmal gewählte Rechnungslegungsgrundsätze über einen längeren Zeitraum unverändert anzuwenden und als notwendig erscheinende Abweichungen offen auszuweisen.

#### **Zu Art. 18 – Inhalt der Landesrechnung**

Die finanzielle Berichterstattung des Landes hat nach Ansicht der Regierung bereits heute einen ansprechenden Stand erreicht. Dennoch besteht Verbesserungspotential in Bezug auf den Inhalt und den Umfang des Anhangs zum eigentlichen Zahlenteil der Landesrechnung. Die wesentlichste Erweiterung gegenüber der bisherigen Praxis besteht aus der Darstellung einer Finanzierungs- und Mittelflussrechnung, wie sie auch in der Finanzberichterstattung von privatwirtschaftlichen bedeutenden Unternehmen heute auf breiter Basis angewendet wird resp. teilweise vorgeschrieben ist sowie einem informativen Anhang zur Landesrechnung.

Gemäss Art. 16 Bst. e aFHG gehören die Rechnungen der Stiftungen zum Inhalt der Landesrechnung. Des Weiteren wird in Art. 20 aFHG (Unselbständige Anstalten) bestimmt, dass für unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten und ähnliche Einrichtungen innerhalb der Landesrechnung besondere Rechnungen aufgestellt werden. Art. 21 aFHG (Stiftungen) definiert weiters den Begriff der Stiftungen nach diesem Gesetz: *„Stiftungen sind Vermögenswerte, die dem Staat freiwillig von Dritten mit bestimmten Auflagen zugewendet werden. Die Regierung ordnet ihre Verwaltung nach den besonderen Bestimmungen und Auflagen der Stifter“*.

Nach Ansicht der Regierung muss der Stiftungsbegriff als Solcher nicht mehr explizit im Finanzhaushaltsrecht definiert werden. Einerseits greift die aktuelle Bestimmung sicher zu kurz, denn Stiftungen sind nicht nur von Dritten gewidmete Vermögenswerte sondern können eben auch spezialgesetzlich errichtete Unternehmen sein, wie z.B. die Stiftung Liechtensteinische Musikschule. Wichtig ist aus Sicht der Regierung vielmehr, dass geregelt wird, welche Jahresrechnungen im Rechenschaftsbericht der Regierung zu veröffentlichen sind. Ziel muss es sein, dass der Landtag in einer Form offiziell über die Jahresrechnungen der öffentlichen Unternehmen informiert wird. Dazu schlägt die Regierung vor, dass die Abgrenzung dort gezogen wird, wo nicht eine andere verpflichtende Regelung besteht, aufgrund welcher der Landtag bereits begrüsst wird. Wenn der Landtag also konkret z.B. den Geschäftsbericht der Liechtensteinischen Post AG zur Kenntnis nimmt, so ist es nicht zielführend, dass dieser im Rechenschaftsbericht der Regierung noch einmal abgebildet wird. Deshalb wird vorgeschlagen, dass sämtliche Jahresrechnungen öffentlicher Unternehmen oder von Dritten gewidmeten Stiftungen zusammen mit dem Rechenschaftsbericht veröffentlicht werden, welche nicht vom Landtag zur Kenntnis genommen oder von diesem genehmigt werden müssen. Dabei geht die Regierung bei der Auslegung des Begriffs „öffentliches Unternehmen“ davon aus, dass sämtliche Unternehmen hierunter fallen, welche Kraft Gesetz gegründet wurden oder an welchen sich das Land aufgrund gesetzlicher Ermächtigung beteiligt und einen beherrschenden Einfluss ausübt, z.B. durch die Bestellung der Mehrheit der Mitglieder des strategischen Führungsgremiums. Aktuell treffen diese Kriterien auf die Unternehmen gemäss der Tabelle in Anhang 1 zu. Die Übersicht zeigt auch auf, wie die Veröffentlichung der Jahresrechnungen unter den vorgeschlagenen gesetzlichen Bestimmungen erfolgt resp. erfolgen müsste. Bei 16 der aufgelisteten 24 Unternehmen stimmt die heutige Praxis bereits mit der formulierten Zielsetzung überein. Drei Unternehmen (Kulturstiftung Liechtenstein, Agentur für internationale Bildungsangelegenheiten und die Stiftung Agrarmarketing Liechtenstein) sind im Laufe des Jahres 2007 entstanden und konnten bis anhin noch keine Jahresrechnungen publizieren. Bei folgenden

Unternehmen hätte der Regierungsvorschlag zur Folge, dass die Jahresrechnungen neu im Rechenschaftsbericht der Regierung publiziert würden, was bis anhin nicht geschehen ist:

- Liechtensteinischer Entwicklungsdienst
- Liechtenstein Tourismus
- Stiftung Pensionsversicherung für das Staatspersonal
- Stiftung Image Liechtenstein
- Telecom Liechtenstein

Diese Unternehmen wurden entweder spezialgesetzlich gegründet oder aber die Beteiligung des Landes erfolgt kraft gesetzlicher Ermächtigung.

#### **Zu Art. 19 – Bilanz**

Während die Landesbilanz bis anhin als „Vermögensrechnung“ bezeichnet wurde, soll inskünftig der allgemein gültige Begriff der „Bilanz“ verwendet werden.

Abs. 1 nennt der Vollständigkeit halber die Unterteilung in Aktiven und Passiven.

In Abs. 2 wird die Grobgliederung der Aktivseite vorgeschrieben. Diese orientiert sich grundsätzlich an der bestehenden Praxis. Die Unterteilung in Finanz- und Verwaltungsvermögen stellt eine Spezialität der öffentlichen Haushalte dar und ist aus finanzrechtlichen Gründen (Ausgabenbegriff) unverzichtbar. Gegenüber den Bestimmungen des aktuellen Finanzhaushaltsgesetzes schlägt die Regierung vor, unter den Deckungskapitalien für Anstalten und Stiftungen inskünftig nur noch diejenigen von unselbständigen Anstalten und Stiftungen anzuführen, da diesen die eigene Rechtspersönlichkeit fehlt. Bis anhin wurden jedoch auch die Vermögen der folgenden Stiftungen, welche von der Regierung verwaltet werden, in dieser Rubrik bilanziert:

- Fürstlicher Landes-Wohltätigkeitsfonds (Stiftung)
- Franz und Elsa Stiftung für die Jugend Liechtensteins

- Stiftung Andreas Marxer zur Ausbildung römisch-katholischer Priester
- Johann Schädler AGRA-Stiftung für wohltätige Zwecke
- Hermine Kindle de Contreras Torres und Miguel Contreras Torres-Stiftung
- Stiftung für den Brandschutz und das Löschwesen
- Fürst Franz Josef von Liechtenstein Stiftung

Mit Ausnahme der Fürst Franz Josef von Liechtenstein Stiftung handelt es sich dabei um von Dritten gewidmete Vermögenswerte. Die Fürst Franz Josef von Liechtenstein Stiftung wurde 1981 aus Anlass des 75. Geburtstags Fürst Franz Josefs II. von und zu Liechtenstein errichtet<sup>6</sup>. Bei allen angeführten Stiftungen handelt es sich um selbständige Stiftungen mit eigener Rechnungslegung, deren Vermögen aktivseitig und passivseitig in der Bilanz des Landes angeführt wurden. Um die Bilanzsumme nicht künstlich zu erhöhen, schlägt die Regierung vor, inskünftig auf die Bilanzierung dieser Werte zu verzichten, die Stiftungsrechnungen jedoch wie bis anhin im Anhang zur Landesrechnung transparent und offen darzulegen.

In Abs. 3 werden in Analogie zu Art. 18 aFHG die Zuordnungskriterien für Aktiven des Finanz- und des Verwaltungsvermögens angeführt. Hauptkriterium bildet der Umstand, ob ein Vermögenswert ohne Beeinträchtigung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe veräussert werden kann oder nicht. Beispiel: Erfolgt der Kauf eines Grundstücks als Bodenreserve, handelt es sich dabei um Finanzvermögen. Es kann jederzeit wieder veräussert werden. Wird darauf jedoch beispielsweise ein Schulgebäude errichtet, handelt es sich um Verwaltungsvermögen, bei welchem die finanzrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf „neue Ausgaben“ und damit zusammenhängend das Finanzreferendum zum Tragen kommen.

---

<sup>6</sup> LR 448.012 Kundmachung vom 12. August 1981 betreffend die Errichtung der "Fürst Franz Josef von Liechtenstein Stiftung"

Mit Abs. 4 wird der Fremdkapitalteil der Passivseite in die beiden Kategorien „Fremde Mittel“ und „Verpflichtungen gegenüber unselbständigen Anstalten und Stiftungen“ unterteilt. Letztere entspricht der Gegenposition zum entsprechenden Aktivposten.

Art. 19 Abs. 2 aFHG beinhaltet die Definition des Begriffs der „Spezialfinanzierungen“. Diese wird in leicht abgeänderter Form in Art. 19 Abs. 5 nFHG wiederholt um klarzustellen, dass die Errichtung von Spezialfinanzierungen ein gesetzlicher Vorgang sein muss. Die drei heute bestehenden Spezialfinanzierungen (Bekämpfung von Tierseuchen, Unfallverhütung im Strassenverkehr und Milchqualitätsförderung) blieben in dieser Form aus der Auflösung diverser Landesfonds erhalten, da sie gänzlich oder teilweise von Dritten (mit)gespiessen werden.

#### **Zu Art. 20 - Mittelflussrechnung**

Die zentrale Funktion der Mittelflussrechnung besteht darin, die Veränderung der betrachteten Geldmittel in einer Rechnungsperiode nachzuweisen. Inhaltlich ist zu bestimmen, welcher „Fonds“ der Mittelflussrechnung zu Grunde gelegt werden soll und in welchen Geldfluss-Stufen dessen Veränderung abgebildet werden soll. Beides ist davon abhängig, welche Informationsbedürfnisse mit diesem Instrument abgedeckt werden sollen. Aus Sicht der Regierung soll die Mittelflussrechnung folgende Fragen beantworten:

- Wie hat sich der Deckungsüberschuss der Bilanz – also die Grösse „Finanzvermögen ./ Fremde Mittel“ - im Betrachtungszeitraum entwickelt ?
- Welche Anteile der Veränderung fallen auf den operativen Bereich und welchen auf das Finanzergebnis ?
- Welcher Anteil der eigenen Nettoinvestitionen, d.h. ohne die Investitionsbeiträge an Dritte, konnte aus dem operativen Bereich einerseits und der gesamten Staatstätigkeit finanziert werden ?
- Hat sich der Deckungsüberschuss auch durch die Aufnahme oder die Rückzahlung langfristiger Mittel verändert und in welchem Ausmass ?

Wenn diese Fragen beantwortet werden können, stellt die Mittelflussrechnung einen guten Überblick über die Veränderungen der relevanten Komponenten des Landeshaushalts dar. Im Detail – die Regierung schlägt eine Regelung auf Verordnungsstufe vor – ist zu bestimmen, welcher „Fonds“, d.h. welche Mittelgesamtheit genau, betrachtet werden soll und in welchen Stufen die entsprechenden Ausweise aufgezeigt werden sollen. Die nachstehende Aufstellung zeigt eine mögliche Darstellung anhand der Landesrechnung 2006 auf. Als „Fonds“ wird dabei der Deckungsüberschuss gewählt:



| <b>Mittelflussrechnung 2006</b> (in Mio. CHF)           |                |                |
|---|----------------|----------------|
| Ergebnis der ordentlichen Staatstätigkeit               | -38.4          |                |
| Abschreibungen Verwaltungsvermögen                      | 66.8           |                |
| <b>I - Cash Flow aus ordentlicher Staatstätigkeit</b>   | <b>28.4</b>    |                |
| <b>II - Finanzergebnis netto</b>                        | <b>40.2</b>    |                |
| <b>III - Mittelzunahme aus Staatstätigkeit (I + II)</b> | <b>68.5</b>    |                |
| <i>Investitionen Finanzvermögen</i>                     |                |                |
| Gewinn aus Verkauf LLB-Aktien                           | 365.9          |                |
| <i>Investitionen Verwaltungsvermögen</i>                |                |                |
| Eigeninvestitionen brutto                               | -62.4          |                |
| Investitionsbeiträge                                    | -34.7          |                |
| Investive Einnahmen                                     | 15.8           |                |
| <b>IV - Mittelabnahme aus Investitionstätigkeit</b>     | <b>284.6</b>   |                |
| <b>V - Mittelveränderung aus Finanzierungstätigkeit</b> | <b>0.0</b>     |                |
| <b>TOTAL MITTELVERÄNDERUNG</b>                          | <b>+353.1</b>  |                |
| <i>Nachweis</i>   |                |                |
| Finanzvermögen  | 31.12.06       | 31.12.05       |
|   | 1'846.91       | 1'485.12       |
| Fremde Mittel   | -291.51        | -282.81        |
| <b>Deckungsüberschuss</b>                               | <b>1'555.4</b> | <b>1'202.3</b> |
| Veränderung   | +353.1         |                |
| <i>Kennzahlen</i>                                       |                |                |
| Selbstfinanzierungsgrad aus ord. Staatstätigkeit        | 34.9%          |                |
| Selbstfinanzierungsgrad aus gesamter Staatstätigkeit    | 84.3%          |                |
| Anteil der Mittelzunahme aus Staatstätigkeit            |                |                |
| - durch ordentliche Staatstätigkeit                     | 41.4%          |                |
| - Finanzergebnis  | 58.6%          |                |

Aufgrund dieser Darstellung lassen sich nun die folgenden Aussagen treffen:

- Der Deckungsüberschuss hat sich um CHF 353.1 Mio. erhöht;
- Die laufenden Erträge des Landes ohne Berücksichtigung des Finanzergebnisses und ohne Erlöse aus Aktienverkäufen LLB AG abzüglich der laufenden Aufwendungen generierten einen Cash Flow in Höhe von CHF 28.4 Mio., mit welchem die Nettoinvestitionen zu 34.9 % finanziert werden konnten;
- Zusammen mit dem Finanzergebnis ergab sich ein Cash Flow von CHF 68.5 Mio., welcher die Nettoinvestitionen zu 84.3 % deckte;
- Das Finanzergebnis hat mit 58.6 % einen sehr hohen Anteil am Cash Flow aus Staatstätigkeit beigesteuert;
- Es fand kein Zu- oder Abfluss durch die Aufnahme oder Rückzahlung langfristiger Mittel statt.

Diese Aussagen und Kennzahlen wurden schon bis anhin getroffen resp. errechnet. Allerdings verbindet die Mittelflussrechnung Angaben sowohl aus der Bilanz als auch der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung und bietet damit eine gute Übersicht über relevante Vorgänge der Landesrechnung.

IPSAS 2 gliedert die Mittelflussrechnung in die drei Bereiche der Betriebs-, Investitions- sowie Finanzaktivitäten. Die von der Regierung anvisierte Lösung entspricht grundsätzlich diesem Ansatz, berücksichtigt jedoch den wesentlichen Einfluss des Finanzergebnisses auf den Staatshaushalt und unterteilt den Mittelfluss aus der Betriebstätigkeit wie dargestellt. Die von IPSAS vorgeschriebene Mittelgesamtheit sind Geld oder geldnahe Mittel (cash and cash equivalents). Die Regierung fasst gemäss obigem Beispiel den Fonds „Deckungsüberschuss“ ins Auge. Grundsätzlich ist es so, dass möglichst liquiditätsnahe Fonds gewählt werden, weil diese die Veränderung ohne den möglichen Einfluss von Bewertungsfragen aufzeigen. Für die Landesrechnung sprechen aus Sicht der Regierung ver-

schiedene Gründe für eine andere Fondsdefinition. Zum einen ist der Deckungsüberschuss bereits eine für das Finanzleitbild gebrauchte und anerkannte Kennzahl. Des Weiteren spielt die Sicherung ausreichender Liquidität für privatwirtschaftliche Unternehmen eine überlebenswichtige Frage. Auch für öffentliche Haushalte ist die Liquiditätsplanung wichtig, ihr kommt jedoch ein deutlich geringerer Stellenwert zu, nachdem die „Unternehmensfortführung“ für öffentliche Haushalte ein permanent gültiges Prinzip darstellt. Und zum Dritten ist die „Gefahr“ von Verzerrungen der mit der Mittelflussrechnung getroffenen Aussagen aufgrund von Bewertungsfragen an einem sehr kleinen Ort, und falls einmal ein spezieller Vorgang einen wesentlichen Einfluss auf die Aussagekraft der Mittelflussrechnung hätte, kann dieser immer noch transparent aufgezeigt werden.

#### **Zu Art. 21 - Anhang**

Relevante Angaben im Anhang, welche das mit der Bilanz, der Erfolgsrechnung sowie der Mittelflussrechnung aufgezeigte Bild mit beurteilungsrelevanten Informationen ergänzen, gehören heute zum Rechnungslegungsstandard grösserer Unternehmen. Art. 21 zählt die Mindestanforderungen an den Anhang auf, überlässt es mit Abs. 1 Bst. f jedoch der Regierung, zusätzliche Angaben aufzunehmen, sofern diese notwendig sind, um eine Beurteilung der Vermögens- und Ertragslage, der Verpflichtungen und der finanziellen Risiken vornehmen zu können.

Gemäss *Abs. 1 Bst. a* ist das angewendete Regelwerk zu nennen. Im Falle der Landesrechnung werden hier die Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes sowie der entsprechenden Durchführungsverordnung anzuführen sein.

*Abs. 1 Bst. b* verlangt sodann, dass die Rechnungslegungsgrundsätze und die wesentlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze zusammengefasst werden. Hier geht es im Wesentlichen um Ausführungen zu den Bewertungsmethoden des Finanz- und Verwaltungsvermögens, zur Abschreibungspraxis, zu den Abgrenzungsregelungen (z.B. bei verschiedenen Steuerarten), usw.

Der Eigenkapitalnachweis gem. *Abs. 1 Bst. c* macht transparent, wenn sich das Eigenkapital nicht ausschliesslich um das Resultat der Laufenden Rechnung verändert, sondern auch aufgrund erlaubter direkter, erfolgsunwirksamer Eigenkapitalbuchungen.

*Abs. 1 Bst. d:* Beim Beteiligungs- und beim Rückstellungsspiegel geht es um Detailausweise zu diesen Bilanzpositionen, anhand derer interessierte LeserInnen eine bessere Vorstellung über den Inhalt und die Entwicklung der bilanzierten Werte gewinnen sollen. Der Gewährleistungsspiegel umfasst insbesondere die Eventualverbindlichkeiten, bei denen das Land zu Gunsten Dritter eine Verpflichtung eingeht (Bürgschaften, Garantieverpflichtungen, Defizitgarantien, usw.) als auch sonstige Sachverhalte mit Eventualcharakter, welche noch nicht die Kriterien einer Rückstellung erfüllen (z.B. Konventionalstrafen). Bereits heute werden unter den „Anmerkungen zur Vermögensrechnung“ z.B. die Staatsgarantie zu Gunsten der Liechtensteinischen Landesbank (als Pro-memoria-Posten) oder die Summe laufender Amtshaftungsklagen als Eventualverpflichtungen angeführt. Dazu zählt die Regierung auch allfällige Garantieleistungen des Staates zu Gunsten der staatlichen Pensionsversicherung. Sie schliesst sich diesbezüglich der Meinung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren an, welche anlässlich des bereits zitierten Vernehmlassungsberichts zu einem harmonisierten Rechnungslegungsmodell für Kantone und Gemeinden (HRM2) die Ansicht vertritt, dass Staatsgarantien solange als Eventualverpflichtung auszuweisen sind, so lange sie nicht effektiv fällig sind.

Der Stand der vom Landtag gesprochenen Verpflichtungskredite per Bilanzstichtag wird schon bis anhin gemäss Art. 16 Bst. d aFHG im Anhang zur Landesrechnung aufgezeigt. Insofern stellt *Abs. 1 Bst. e* keine Neuerung dar. Allerdings plant die Regierung, inskünftig auf die zeitliche Einschätzung der Zahlungsverpflichtungen der einzelnen Verpflichtungskredite in den Folgejahren im Rahmen des Rechenschaftsberichts zu verzichten. Es kann sich dabei lediglich um grobe Schätzungen handeln, welche lediglich einen kleinen Teil des Finanzhaushalts

aufzeigen. Es gibt auch andere mehrjährige Projekte, bei welchen es sich nicht um finanzhaushaltsrechtlich neue Ausgaben handelt und für welche dementsprechend keine Verpflichtungskredite bestehen. Um einen Überblick über die mehrjährige Entwicklung des Landeshaushalts aufgrund getroffener Annahmen zu gewinnen, kennt das Finanzhaushaltsrecht das Instrument der Finanzplanung.

*Abs. 1 Bst. f* verpflichtet die Regierung, im Anhang zusätzliche Angaben zu machen, falls die Inhalte von Abs. 1 Bst. a bis e nicht ausreichen, um die Vermögens- und Ertragslage, die Verpflichtungen und finanziellen Risiken abschliessend einschätzen zu können.

#### 4.3.5 Abschnitt V – Bilanzierung und Bewertung

Mit der Festlegung von Bilanzierungsgrundsätzen werden die Aktivierungsfähigkeit und Passivierungsverpflichtung von Bilanzpositionen konkretisiert. Die Bewertungsgrundsätze schliesslich stellen die konkrete Handlungsanleitung für die Bemessung der Höhe der Bilanzpositionen an einem Stichtag dar.

#### **Zu Art. 22 - Bilanzierungsgrundsätze**

Der Artikel hält die Bilanzierungsgrundsätze für Aktiven (Abs. 1) und Passiven (Abs. 2 und 3) fest. Die Definition von Abs. 1 Bst. a erfasst sowohl die Aktiven des Finanzvermögens wie des Verwaltungsvermögens. Während erstere bilanziert werden, wenn sie in Zukunft einen wirtschaftlichen Nutzen erbringen, werden die Aktiven des Verwaltungsvermögens aufgrund ihrer Funktion zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben aktiviert. Klar nicht aktivierungsfähig bleiben die vom Land ausgerichteten Investitionsbeiträge an Dritte, wie dies schon bis anhin der Fall ist. Verpflichtungen müssen zum Bilanzstichtag zweifelsfrei bestehen und beziffert werden können und der künftige Mittelabfluss muss wahrscheinlich sein. Ist Letzteres nicht erfüllt, ist die Verpflichtung als Eventualverpflichtung im Anhang der Landesrechnung offen zu legen.

Mit Abs. 3 wird erstmals eine klare Verpflichtung zur Bildung von Rückstellungen eingeführt. Wohl sah Art. 8 aFHG vor, dass Rückstellungen „... zum Ausgleich drohender Verluste oder besonderer Risiken...“ gebildet werden müssen, aber in Verbindung mit dem in Art. 4 Abs. 2 aFHG postulierten Grundsatz, wonach Aufwand und Ertrag in dem Jahr zu veranschlagen sind, in welchem sie fällig werden, ergaben sich bis anhin stets Unklarheiten und Unsicherheiten bezüglich der Rückstellungsbildung. Rückstellungen dienen wie passive Rechnungsabgrenzungen der periodenkonformen Erfassung von Aufwendungen, sind jedoch in Bezug auf Höhe und Zeitpunkt des Mittelabflusses nicht abschliessend klar. Nach IPSAS 19 sollte eine Rückstellung gebildet werden, wenn

- a) eine rechtliche oder faktische Verpflichtung aufgrund eines Ereignisses in der Vergangenheit besteht, und
- b) der Abfluss von Ressourcen mit wirtschaftlichem Nutzen zur Erfüllung der Verpflichtung wahrscheinlich ist, und
- c) eine zuverlässige Schätzung der Höhe der Verpflichtung möglich ist.

Mit der gewählten Formulierung von Abs. 3 sind diese kumulativ zu erfüllenden Kriterien eingeflossen. „Bestehende Verpflichtung“ beinhaltet, dass diese durch ein vergangenes Ereignis entstanden ist und ihre Eintretenswahrscheinlichkeit bei >50 % liegt. „Zeitpunkt oder Höhe des künftigen Mittelabflusses unsicher“ weist darauf hin, dass ein Mittelabfluss möglich ist. Zudem muss eine zuverlässige Schätzung möglich sein, was durch die Nachvollziehbarkeit und Systematik der Berechnung aufzuzeigen ist. Mit der gewählten Formulierung werden z.B. inskünftig Rückstellungen gebildet werden für offene Ferienguthaben der Landesangestellten, Überzeiten oder auch für definitiv beschlossene Frühpensionierungen. Dabei entsteht ein Einmaleffekt im Jahr der Bildung der einzelnen Rückstellungen, währenddem in den Folgejahren (nur) noch die Veränderung der Position erfolgswirksam zu Buche schlägt.

### **Zu Art. 23 - Bewertungsgrundsätze**

Die IPSAS kennen grundsätzlich zwei Arten der Bewertung, nämlich einerseits diejenige zu Verkehrswerten („at fair value“) und andererseits jene zu Anschaffungs- oder Herstellkosten („at cost“). Die Regierung schlägt in ihrem Gesetzesentwurf vor, inskünftig diese beiden Bewertungsarten auch für die Landesrechnung anzuwenden, indem das Finanzvermögen zum Verkehrswert (Abs. 1) und das Verwaltungsvermögen zum Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen (Abs. 2) bewertet werden. Dies stellt eine wesentliche Neuerung dar, indem Art. 9 Abs. 1 aFHG bis anhin vorsieht, dass die Vermögenswerte des Finanzvermögens nach dem Niederstwert- bzw. Anschaffungskostenprinzip zu bewerten sind. Im Lichte dessen, dass die Regierung eine grundsätzliche Neuausrichtung in Bezug auf die Verwaltung und Bilanzierung der Poolanlagen vorschlägt (siehe Kapitel 3.4), wird die Auswirkung dieser Neuausrichtung auf das Resultat der Landesrechnung deutlich vermindert, da nur noch ein relativ kleiner Teil des Finanzvermögens möglichen grösseren Bewertungsänderungen unterliegen wird. Dies gilt insbesondere für den Teil der Beteiligung an der Liechtensteinischen Landesbank, welcher die gesetzlich vorgeschriebenen 51 % übersteigt und damit im Finanzvermögen der Landesbilanz aufgeführt wird. Mit der Bewertung zum Verkehrswert kann diese Position grösseren Schwankungen unterliegen. Hier sieht die Regierung vor, dass die Wertveränderungen von Positionen des Finanzvermögens direkt über das Eigenkapital geführt werden können und damit erfolgsneutral erfolgen. Die anzuwendenden Regelungen sollen jedoch per Verordnung genau festgelegt werden (Abs. 4). Dieser Vorschlag ist nach Ansicht der Regierung deshalb gerechtfertigt, weil Wertveränderungen von Wertschriften, Liegenschaften, usw. nichts mit dem „Kerngeschäft“ des öffentlichen Haushalts zu tun hat und deshalb erfolgsunwirksam behandelt werden sollten.

Art. 23 Abs. 1 nFHG legt den Grundsatz der Verkehrswertbewertung für die Positionen des Finanzvermögens fest. Dies stellt für den Grossteil des Finanzvermögens keine Probleme dar. Nicht so einfach ist die Bewertung von Liegenschaften des Finanzvermögens. Per 31.12.2006 betrug der Buchwert von Gebäuden und

Grundstücken im Finanzvermögen CHF 78.9 Mio. Die zuständigen Stellen sind seit längerer Zeit mit der Erstellung vollständiger Bestandeslisten befasst, was angesichts der grossen Menge und andererseits der historischen Entwicklung umfassender Abklärungen bedarf. Für den Wert von Grundstücken gibt es keinen „Stichtagskurs“. Der Verkehrswert wird beeinflusst von der Lage, der Zone, grundverkehrsrechtlichen Bestimmungen, Wirtschaftslage, usw. Es gilt daher Regelungen zu finden, anhand deren die Liegenschaften des Finanzvermögens bewertet werden. Dies macht jedoch nicht jährlich Sinn, sodass der Regierungsvorschlag vorsieht, diese Bewertungen „periodisch“ vorzunehmen. Dabei soll die Systematik mittels Verordnung konkretisiert werden (Abs. 4). Die Liegenschaften des Finanzvermögens würden unter die Bestimmungen von IPSAS 16 / Renditeliegenschaften (Investment Property) fallen. Diese definieren Renditeliegenschaften als Land und/oder Gebäude, welche für Wertvermehrungs- oder Mietertragszwecke und nicht für die Erstellung von Dienstleistungen, die eigene Administration oder für den Verkauf im normalen Geschäftsverkehr gehalten werden. Obwohl die Liegenschaften im Finanzvermögen des Landes nicht grundsätzlich zur Wertvermehrung oder für die Generierung von Mieterträgen gehalten werden, würden sie bei einer Anwendung der IPSAS-Standards wohl unter den Begriff der Renditeliegenschaften fallen, weil sie nicht der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. IPSAS 16 sieht für die Bewertung dieser Aktivpositionen ein einmaliges Wahlrecht zwischen der Verkehrswertbewertung und dem Anschaffungskostenmodell vor. Die bisherige Praxis des Landes ist weder noch, denn die Liegenschaften des Finanzvermögens werden bei deren Erwerb zu Anschaffungskosten bilanziert, danach jedoch weder abgeschrieben noch wertberichtet.

Art. 23 Abs. 2 nFHG legt für die Bilanzierung des Verwaltungsvermögens den Anschaffungswert abzüglich erfolgter Abschreibungen fest. Für Positionen, für welche ein mit vertretbarem Aufwand eruierbarer Verkehrswert bestimmt werden kann, ist dieser massgebend, sofern er unter dem Anschaffungswert liegt.



Aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit wird in Art. 23 Abs. 3 nFHG der Grundsatz der Einzelbewertung für sämtliche Bilanzpositionen festgeschrieben. Dies macht – v.a. für die Sachanlagen des Verwaltungsvermögens – die Führung einer Anlagenbuchhaltung zwingend notwendig. Die Regierung hat diesbezüglich bereits einem Grobkonzept zugestimmt und die Erstellung eines Detailkonzeptes in Auftrag gegeben. Nachdem für die Landesrechnung bis anhin keine Anlagenbuchhaltung geführt wurde, ist die Einführung dieses Instrumentes mit grossem Aufwand verbunden. Nebst der Festlegung der grundsätzlichen Ausrichtung (Aktivierungsgrenze, Abschreibungsmethode, usw.) sowie der Schaffung der technischen Infrastruktur stellt die Aufnahme des vorhandenen Bestandes eine grosse Herausforderung dar. Zudem führt dieser Grundsatzentscheid zwangsläufig zum Aufbau personeller Ressourcen in der Landeskasse.

Um das Gesetz nicht mit technischen Details zu überladen, schlägt die Regierung in Abs. 4 vor, die für die Bewertung und Bestandesführung notwendigen Detailregelungen mittels Verordnung zu bestimmen.

#### **Zu Art. 24 – Abschreibungen und Wertberichtigungen**

Mit Abschreibungen wird dem durch die Nutzung eines Anlageguts verursachten Wertverzehr Rechnung getragen. Dabei wird – ausgehend von der voraussichtlichen und pro Objekt festzulegenden Nutzungsdauer – der Bilanzwert nach unten korrigiert und gleichzeitig die ursprüngliche Investitionssumme auf die einzelnen Rechnungsperioden der Nutzungsdauer verteilt. In der Regel wird dabei die lineare, also jährlich gleich bleibende Abschreibung, angewendet und grundsätzlich beibehalten. Da jedoch die Nutzungsdauer zu Beginn der Investition geschätzt werden muss, sich diese jedoch im Laufe der Zeit – in beide Richtungen - verändern kann resp. in der Regel verändern wird, muss sie in periodischen Abständen überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Wie erwähnt wird die lineare Abschreibungsmethode den Regelfall darstellen. Allerdings sollte der Spielraum erhalten bleiben, um im Bedarfsfall eine andere Abschreibungsmethode wählen zu können, was die Formulierung von Art. 24 Abs. 1 nFHG ebenfalls beinhaltet.

Vor allem bei längeren Nutzungsdauern ist es notwendig, diese periodisch zu hinterfragen und im Bedarfsfall den aktuellen Gegebenheiten anzupassen (Abs. 2). Wird die Nutzungsdauer eines Anlagegutes gegenüber der ursprünglichen Annahme reduziert, ergibt sich für die Restlaufzeit ein höherer Abschreibungsbedarf. Auch der umgekehrte Fall ist denkbar, dass nämlich ein Anlagegut länger zur Verfügung steht als zu Beginn geschätzt. Sinnvollerweise und aus Gründen der Praktikabilität wird man davon absehen, bereits getätigte Abschreibungen in einem solchen Fall teilweise rückgängig zu machen.

Nebst den planmässigen Abschreibungen können auch andere Gründe zu einer notwendigen Wertberichtigung des Buchwerts einer Position des Verwaltungsvermögens führen, so z.B. bei Darlehen (aus Bonitätsgründen), bei Beteiligungen, bei Grundstücken des Verwaltungsvermögens, usw. Wird eine solche festgestellt, so ist der Buchwert entsprechend anzupassen. Nach dem Grundsatz der Bilanzierung zu Anschaffungswerten kann hingegen die Wertberichtigung rückgängig gemacht werden, wenn der Grund für die Wertkorrektur nicht mehr besteht.

Abs. 4 räumt der Regierung die Kompetenz ein, auch in diesem Bereich die notwendigen operativen Details per Verordnung festzulegen. Der Regelungsbedarf in diesem Bereich ist hoch. So müssen z.B. die Verfahren der periodischen Überprüfung, zur Festlegung von Nutzungsdauern, usw. festgelegt werden.

#### 4.3.6 Abschnitt VI – Verwaltung der Finanzen

##### **Zu Art. 25 - Grundsatz**

Obwohl die Haushaltsgrundsätze in Art. 2 nFHG festgehalten sind (Gesetzmässigkeit, Dringlichkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit), möchte die Regierung – wie bis anhin - an einer Wiederholung der entsprechenden Verantwortung der Regierung und Stellen festhalten. Der Artikel entspricht Art. 26 aFHG mit dem einzigen Unterschied, dass die Bezeichnung „Dienststellen“ durch „Amtstellen“ ersetzt wurde, was dem heute allgemein üblichen Begriff für die einzelnen Fachabteilungen der Landesverwaltung entspricht.

**Zu Art. 26 - Leitung**

Abs. 1 entspricht im Wesentlichen Art. 27 Abs. 1 aFHG. Budget, Finanzplanung und Landesrechnung sind klassische Aufgaben des für die Landesfinanzen zuständigen Regierungsressorts. Nicht mehr aktuell sind die Bestimmungen von Art. 27 Abs. 2 aFHG in Bezug auf die Zuständigkeiten für Nachtrags-, Verpflichtungs- und Ergänzungskredite. Vorlagen für Verpflichtungs- und Ergänzungskredite werden heute von den für die jeweilige Thematik zuständigen Regierungsressorts entworfen, in die Regierung eingebracht und schliesslich öffentlich vertreten. Nachtragskredit- und Kreditüberschreitungsanträge werden auf Regierungsebene ebenfalls durch die zuständigen Ressorts zur Beschlussfassung unterbreitet, das Ressort Finanzen fasst diese lediglich in einer Sammelkreditvorlage zusammen, wobei aber wiederum die inhaltliche Vertretung der einzelnen Positionen gegen aussen durch das zuständige Regierungsmitglied erfolgt. In diesem Sinn beschränkt sich die Formulierung von Art. 26 Abs. 1 nFHG auf die Zuständigkeit des Finanzressorts für die finanzpolitisch sehr wichtigen Bereiche der Budgetierung, Finanzplanung und Rechnungslegung.

Art. 27 Abs. 2 aFHG wies dem für den Finanzbereich zuständigen Regierungsmitglied zudem die Aufgabe zu, zuhanden der Kollegialregierung alle Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen auf ihre finanzielle Tragbarkeit zu überprüfen. Auch diese Bestimmung entspricht nicht mehr der heute geltenden Praxis. Natürlich muss der „Finanzminister“ ein besonderes Augenmerk auf die Finanzierbarkeit von Projekten, neuen oder veränderten Beitragsleistungen, usw. legen und wird seine Sichtweise auch stets in die Beratungen der Regierung einbringen. Die Überlegungen zur Finanzierbarkeit von Ausgaben müssen jedoch oft bereits zu einem früheren Zeitpunkt angestellt werden, als erst bei der Beratung von Vorlagen in der Regierung. In vielen Fällen werden finanzielle Rahmenbedingungen bereits formuliert, wenn der grundsätzliche Beschluss zu einem Projektstart gefällt wird. Oftmals wird die Finanzierbarkeit auch schon bei der Beratung des Budgets in der Regierung thematisiert und beurteilt. Die Regierung schlägt deshalb vor, diese Teilbestimmung nicht mehr in die Gesetzesvorlage aufzunehmen.

Wenn auch das für die Finanzen zuständige Regierungsmitglied wie oben beschrieben nicht zwangsläufig und generell jede von den übrigen Ressorts entworfene Vorlage prüft, so kommt ihm dennoch in Bezug auf die Steuerung und Überwachung – das eigentliche Controlling – des Landeshaushalts eine wichtige Stellung zu. In dieser Eigenschaft ist es wichtig, dass sich das Ressort Finanzen permanent ein möglichst gutes Bild der unterjährigen Entwicklung des Finanzhaushalts und der Einhaltung des Budgetrahmens verschafft. Das Finanzhaushaltsgesetz ist deshalb auch der richtige Ort, dem zuständigen Regierungsmitglied diesbezüglich eine adäquate Stellung einzuräumen. Aus diesem Grund wird der Ressortinhaber / die Ressortinhaberin einerseits verpflichtet, die Entwicklung der Landesrechnung zu überwachen und andererseits dazu berechtigt, im Falle festgestellter Fehlentwicklungen Anordnungen zu treffen, den Staatshaushalt wieder „auf Kurs“ zu bringen. Dies betrifft in erster Linie die kurzfristig steuerbaren Bereiche auf der Ausgabenseite. Andererseits muss auch einnahmenseitig dafür Sorge getragen werden, dass auf der politischen Seite und durch die Verwaltung das – im Rahmen des Möglichen - Notwendige veranlasst wird, um die budgetierten Ertragsniveaus zu erreichen.

In Abs. 2 wird die Regierung beauftragt, die notwendigen Regelungen für die Organisation des Rechnungswesens auf Verordnungsstufe festzulegen. Dabei geht es um die verwaltungsinternen Zuständigkeiten, Ablaufprozesse, usw. Damit ist es nicht mehr notwendig, den bisherigen Art. 29 aFHG, mit welchem v.a. die Zuständigkeit der Landeskasse in Bezug auf das Rechnungswesen festgehalten wurde, auf Gesetzesstufe weiterzuführen. Unbestrittenermassen nimmt die Landeskasse die zentrale Stellung in Bezug auf das Rechnungswesen ein. Dennoch ist es notwendig, auch die Aufgaben anderer Verwaltungsstellen in diesem Aufgabenbereich klarer zu regeln, als dies heute der Fall ist.

### **Zu Art. 27 – Finanzkompetenzen der Regierung**

Die Bestimmung ersetzt die heutige Regelung in Art. 28 Abs. 1 Bst. a aFHG, angepasst an die in Kapitel 3.3.3 beschriebenen Betragshöhen. Wie bereits ausge-

führt verfügt mit dieser Bestimmung die Regierung über eine Ausgabenkompetenz für neue Ausgaben, für welche nicht zwingend eine spezialgesetzliche Basis bestehen muss. Mit der Ermächtigung des Landtags an die Regierung, neue Ausgaben bis zu den angegebenen Limiten zu tätigen ist das Kriterium „gesetzliche Grundlage“ erfüllt.

Eine Einschränkung muss dort erfolgen, wo das finanzielle Engagement des Landes spezialgesetzlich geregelt ist. Es kann nicht sein, dass die Regierung über den spezialgesetzlich definierten Rahmen hinaus Ausgaben tätigt. Insofern erstreckt sich die Finanzkompetenz der Regierung für neue Ausgaben eben nur auf die nicht spezialgesetzlich geregelten Aufgabengebiete.

#### **Zu Art. 28 – Weitere Finanzgeschäfte**

Im Zusammenspiel von Verfassung und Finanzhaushaltsgesetz stellen sich die Zuständigkeiten für Grundstücksgeschäfte (bebaute und nicht bebaute) des Landes nun also wie folgt dar:

| <b>Instanz</b>   | <b>Verwaltungs-<br/>vermögen</b> | <b>Finanz-<br/>vermögen</b> | <b>Grundlage</b>                                   |
|------------------|----------------------------------|-----------------------------|--|
| Landtag          | ab 500'000                       | -                           | Art. 62 Bst. d LV (neu)<br>Art. 93 Bst. 1 LV (neu) |
| Finanzkommission | bis 500'000                      | ab 1'000'000                | Art. 63ter LV (neu)<br>Art. 28 Abs. 2 nFHG         |
| Regierung        | bis 30'000                       | bis<br>1'000'000            | Art. 93 Bst. 1 LV (neu)<br>Art. 28 Abs. 2 nFHG     |

Was die bisher ebenfalls im Finanzhaushaltsgesetz erwähnte Verpfändung von Liegenschaften angeht, so hat die Regierung mit Bericht und Antrag Nr. 141/2007 zur Änderung des Sachenrechts, der Jursidiktionsnorm und der Exekutionsordnung bereits die Meinung vertreten, dass eine Verpfändung von Verwaltungsvermögen keinen Sinn macht und hat entsprechend die Aufhebung von Art. 39 und 268 des Sachenrechts vorgeschlagen. Anlässlich der ersten Lesung dieser Vorlage im Landtag blieb der Vorschlag unbestritten und die Regierung geht davon aus, dass diese Gesetzesänderung wie vorgeschlagen umgesetzt werden wird. Demzu-

folge ist auch auf Stufe des Finanzhaushaltsrechts inskünftig auf eine Regelung zu verzichten.

Die Formulierungen von Art. 28 Abs. 1 und 2 nFHG entsprechen den in Kapitel 3.5.2 sowie in den Kommentaren zu den Änderungen der Art. 62 und 93 der Verfassung gemachten Feststellungen und Vorschlägen.

Art. 28 Abs. 4 aFHG lautet bis anhin wie folgt: „Soweit aufgrund staatsvertraglicher, gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen praktisch kein Handlungsspielraum gegeben ist, kann die Regierung die Verwendung der Kredite an die zuständigen Amtsstellen zur selbständigen Erledigung übertragen.“ Die Regierungsvorlage hat sämtliche Bestimmungen zur Delegation von Kompetenzen in Art. 29 und 30 nFHG zusammengefasst.

#### **Zu Art. 29 – Ausführungskompetenzen**

Die Definition des Begriffs der „Ausführungskompetenzen“ bildet Voraussetzung für die im nachfolgenden Artikel enthaltene Delegationsregelung. Es ist wichtig klarzustellen, was delegiert werden kann. Der Kreditbegriff ist in Art. 4 umschrieben. Es kann sich dabei ausschliesslich um die Verwendung **bewilligter** Budget-, Nachtrags-, Verpflichtungs- oder Ergänzungskredite für gebundene Ausgaben handeln. Die Vornahme von „neuen Ausgaben“ ist dem Landtag und der Kollegialregierung (Art. 27 nFHG) vorbehalten. Mit der gewählten Formulierung ist klar, dass sich die Kompetenzen im Rahmen des Budgets bewegen (Umfang) und inhaltlich dem dafür definierten Verwendungsgrund entsprechen müssen (Zweck).

#### **Zu Art. 30 – Delegation von Kompetenzen**

Aufgrund der in der öffentlichen Verwaltung vorhandenen Spezialitäten kann die Thematik der Ausführungskompetenzen nicht auf die gleiche Weise wie in der Privatwirtschaft gelöst werden. Jede Regelung muss die auf Verfassungsstufe festgehaltenen Volksrechte in Bezug auf das Mitspracherecht bei neuen Ausgaben berücksichtigen, den grossen Unterschieden auf der Ausgabenseite in Bezug auf den Handlungsspielraum Rechnung tragen und gleichzeitig die verschiedenen

Akteure (Kollegialregierung, Regierungsmitglieder, Amtsstellen) mit den ihrer Verantwortung entsprechenden Kompetenzen ausstatten. Die Formulierung von Art. 30 nFHG soll folgende zukünftigen Möglichkeiten schaffen:

- Die Auszahlung von gesetzlich fixierten Beitragsleistungen (z.B. Stipendien, Wohnbauförderungssubventionen, Krankenkassenstaatsbeiträge, Direktzahlungsbeiträge im Landwirtschaftsbereich) soll uneingeschränkt durch die zuständigen Amtsstellen erfolgen können, sofern nicht spezialgesetzliche Bestimmungen eine andere Zuständigkeit (Regierung, Kommission) vorsehen. Dies entspricht einer Verstetigung der bereits geübten Praxis (Abs. 2).
- Vergaben von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen sollen bis zu einer klar fixierten Höhe durch die verantwortlichen Amtsstellen oder Regierungsmitglieder möglich sein. Bis anhin erfolgen praktisch sämtliche Auftragsvergaben per Beschluss der Kollegialregierung. Diese Neuregelung sollte die Arbeitsbelastung der Regierung und zuständigen Ressorts deutlich reduzieren.
- Der Handlungsspielraum der einzelnen Regierungsmitglieder soll v.a. dadurch erhöht werden, dass sie mit klaren Ausführungskompetenzen ausgestattet werden.

In Art. 30 Abs. 1 nFHG erhält die Regierung die Möglichkeit, den einzelnen Regierungsmitgliedern und Amtsstellen per Verordnung Ausgabekompetenzen bis CHF 100'000 für einmalige und CHF 50'000 für wiederkehrende Ausgaben (Regierungsmitglieder) resp. CHF 50'000 für einmalige Ausgaben (Amtsstellen) zu erteilen. Wie auf Stufe der Kollegialregierung beläuft sich die Betragsobergrenze für einmalige Ausgaben auf das Doppelte derjenigen für wiederkehrende Neuausgaben.

Aufgrund der Heterogenität der von Regierung und Verwaltung zu erbringenden Aufgaben lässt sich eine klare Regelung für die Aufgabendelegation nicht sinnvoll auf Gesetzesstufe realisieren. Es wird daher notwendig sein, per Verordnung zu bestimmen, was Inhalt der Ausführungskompetenzen von Regierungsmitgliedern und Amtsstellen ist. Auf Stufe der Regierungsmitglieder ist u.a. zu regeln, wie mit gebundenen Ausgaben für die Grundlagenerarbeitung von neuen Projekten und Vorhaben umgegangen werden soll. In diesem Kontext sollten durch die Kollegialregierung grundsätzliche Entscheide gefällt werden, bevor auf Ressortebene umfangreiche Vorarbeiten in Angriff genommen werden. Immerhin soll nach dem Vorschlag der Regierung die Kompetenz eines einzelnen Regierungsmitglieds bis CHF 100'000 reichen. Auf Stufe der Amtsstellen wird individuell festzulegen sein, welche Kompetenzen aufgrund der jeweils spezifischen Aufgabengebiete sinnvollerweise delegiert werden können (siehe auch Ausführungen in Kapitel 3.3.5).

### **Zu Art. 31 – Anlagen des Finanzvermögens**

Wie in Kapitel 3.4.3 ausgeführt schlägt die Regierung vor, die heutigen „Poolanlagen“ inskünftig aus der Bilanz des Landes auszugliedern und in eine selbständige Stiftung zu überführen. Art. 31 nFHG enthält dazu – ergänzend zum Spezialgesetz über die Errichtung der Stiftung „Ärar Liechtenstein“ - die entsprechende Bestimmung.

Nun stellen die Poolanlagen keine langfristig stetige Grösse dar. Sie werden im Falle grösserer Finanzierungsüberschüsse der Landesrechnung oder der Veräusserung von Aktiven des Finanzvermögens dotiert, müssen jedoch im Bedarfsfall reduziert werden, wenn z.B. auf der Ertragsseite grössere Einbrüche zu verzeichnen sind und die notwendige Liquidität zur Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen des Landes zur Verfügung gestellt werden muss. Das Ziel der Regierung – nämlich den Einfluss des volatilen Finanzergebnisses auf die Landesrechnung zu eliminieren – kann jedoch nur erreicht werden, wenn diese Geldflüsse erfolgs-



neutral, d.h. nicht als Aufwand resp. Ertrag der Laufenden Rechnung verbucht werden müssen. Dies kann dadurch bewerkstelligt werden, dass die Kapitalveränderung in der Bilanz des Landes direkt dem Eigenkapital belastet resp. gutgeschrieben wird. Die Vorgänge sind vergleichbar mit Gewinnausschüttungen (Übertrag von Mitteln vom Land an die Stiftung) oder mit Kapitalerhöhungen (Rückführung von Mitteln aus der Stiftung zum Land). Abs. 2 liefert hierfür die notwendige gesetzliche Grundlage. Dieser Ansatz ist in der privatwirtschaftlichen Rechnungslegungspraxis vergleichbar mit der in IAS 39 / Finanzinstrumente, Ansatz und Bewertung definierten Bewertungsregelung für Gewinne und Verluste aus einem zur Veräusserung verfügbaren finanziellen Vermögenswert<sup>7</sup>. Gemäss dieser Bestimmung werden Gewinne oder Verluste aus einem zur Veräusserung verfügbaren finanziellen Vermögenswert in der Aufstellung über die Veränderung des Eigenkapitals solange direkt im Eigenkapital erfasst, bis der finanzielle Vermögenswert ausgebucht wird. Ausgenommen davon sind Wertberichtigungen und Gewinne/Verluste aus der Währungsumrechnung.

Wenn auch die Bewirtschaftung des Vermögens inskünftig durch die neu zu errichtende Stiftung erfolgen soll, so kann und soll die Landesrechnung aus finanzpolitischer Sicht nicht auf eine entsprechende Verzinsung verzichten. Wohl befindet sich die liechtensteinische Wirtschaft aktuell in einer äusserst guten Verfassung, dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass die Landesrechnung letztmals im 2005 im operativen Bereich – also ohne Berücksichtigung des Finanzergebnisses – negativ abgeschlossen hatte und nur dank einem guten Finanzergebnis ein Finanzierungsüberschuss resultierte. Abs. 3 stipuliert den grundsätzlichen Anspruch des Landes auf eine Verzinsung des in der Stiftung investierten Kapitals. Somit wird die Landesrechnung auch weiterhin Erträge aus der Vermögensbewirtschaftung enthalten, im Unterschied zu heute wird es sich jedoch um eine planbare Grösse handeln. Es sollte dabei der Exekutive überlassen werden,

---

<sup>7</sup> IAS 39.55(b)

wie hoch die Verzinsung anzusetzen ist. Die Regierung erachtet es dabei als äusserst wichtig, dass die Verzinsung über einen Mehrjahreszeitraum konstant gehalten wird. Sie darf nicht dazu instrumentalisiert werden, das Rechnungsergebnis des Landes gezielt zu beeinflussen, d.h. bei einem schlechten operativen Ergebnis die Verzinsung zu erhöhen oder im Falle von operativen Finanzierungsüberschüssen auf die Verzinsung zu verzichten. Eine solche Vorgehensweise würde das Ziel der Regierung, nämlich die Objektivierung der finanzpolitischen Diskussionen im Rahmen der Budgetierung und der Jahresrechnung, wieder verwässern.

In der Bilanz und Erfolgsrechnung des Landes würde der Vorschlag der Regierung die folgenden Konsequenzen nach sich ziehen:

- Aus der heutigen Bilanzposition „Poolanlagen“ innerhalb der Kategorie „Anlagen des Finanzvermögens“ wird eine neue Position z.B. „Beteiligung Stiftung Ärar Liechtenstein“;
- Im Umstellungszeitpunkt wird eine Aufwertung der heutigen Poolanlagen um die Differenz zwischen Niederstwert und Marktwert erfolgen, welche nach dem oben beschriebenen Prinzip erfolgsneutral über das Eigenkapital erfolgt;
- Die Wertveränderung der Gesamtanlagen der Stiftung bis zum nächsten Bilanzstichtag und damit der Beteiligungswert in der Aktivseite der Landesbilanz wird erfolgsneutral über das Eigenkapital verbucht;
- Die Verzinsung des durchschnittlichen Kapitals der Stiftung erfolgt erfolgswirksam – ähnlich einer Dividende – zu Gunsten der Landesrechnung.

Am Beispiel der Werte per 31.12.2006 und einer möglichen Entwicklung 2007 würden sich diese Vorgänge folgendermassen darstellen, wenn die Umstellung per 1.1.2007 erfolgt wäre. Für das Beispiel werden folgende Werte und Annahmen verwendet:

|  |     |            |
|--|-----|------------|
| „Poolanlagen“ zu Niederstwert per 31.12.2006                 | CHF | 1.404 Mia. |
| Marktwert der Poolanlagen per 31.12.2006                     | CHF | 1.534 Mia. |
| Stille Reserven per 31.12.2006                               | CHF | 130 Mio.   |
| Unterjähriger Übertrag überschüssiger Liquidität an Stiftung | CHF | 10 Mio.    |
| Wertzuwachs 2007: 4 % Nettoperformance                       | CHF | 60 Mio.    |
| Ø Kapital 2007   | CHF | 1.576 Mia. |
| Verzinsung 2007 zu Gunsten Land mit 3 %                      | CHF | 47 Mio.    |
| Marktwert Stiftung per 31.12.2007                            | CHF | 1.557 Mia. |

|                                     | <b>Bilanz</b>  |             |                 |              | <b>ER <sup>1)</sup></b> |
|-------------------------------------|----------------|-------------|-----------------|--------------|-------------------------|
|                                     | Liquide Mittel | Poolanlagen | Stiftung "Ärar" | Eigenkapital |                         |
| <i>Buchwert 1.1.07</i>              | 222            | 1'404       |                 | 2'087        |                         |
| Auflösung stille Reserven           |                | +130        |                 | +130         |                         |
| Übertrag Anlagen an Stiftung        |                | -1'534      | +1'534          |              |                         |
| <i>Buchwert 2.1.07</i>              | 222            | 0           | 1'534           | 2'217        |                         |
| 1.3.07: Übertrag Mittel an Stiftung | -10            |             | +10             |              |                         |
| Verzinsung Ø Kapital 2007           | +47            |             |                 |              | +47                     |
| Erh. Buchwert Stiftung per 31.12.07 |                |             | +13             | +13          |                         |
| <i>Buchwert 31.12.07</i>            | 259            | 0           | 1'557           | 2'230        |                         |

<sup>1)</sup> ER = Erfolgsrechnung

Werden unterjährig zusätzliche liquide Mittel eingeschossen oder auch abgezogen, so handelt es sich dabei um einen reinen „Aktivtausch“ innerhalb des Finanzvermögens der Landesbilanz, welcher sich zwischen den beiden Bilanzpositionen „Flüssige Mittel“ und „Stiftung Ärar“ abspielt. Die effektive Wertsteigerung im Beispiel ergibt sich als Differenz zwischen der erzielten Nettoperformance von CHF 60 Mio. und der an das Land abzuführenden Verzinsung von

CHF 47 Mio., somit also CHF 13 Mio. Die daraus resultierende Aufwertung der Bilanzposition „Stiftung Ärar“ erfolgt erfolgswirksam über das Eigenkapital der Landesbilanz. Dieser Vorgang ist schliesslich im Anhang zur Landesrechnung in der Darstellung der Eigenkapitalentwicklung ersichtlich zu machen.

#### 4.3.7 Abschnitt VII – Finanzplanung und -steuerung

##### **Zu Art. 32 - Finanzplan**

Während Art. 25 Abs. 1 aFHG bestimmt, dass die Regierung für eine mehrjährige Finanzplanung sorgt, ist diese Thematik mit der Formulierung von Art. 32 Abs. 1 nFHG präziser ausgedrückt. So wird der Finanzplanungszeitraum auf vier Jahre fixiert, während das bevorstehende Budget jeweils das erste Jahr dieses Betrachtungszeitraums darstellt. Warum die Reduktion der Finanzplanperiode um ein Jahr gegenüber der heutigen (gesetzlich nicht fixierten) Praxis ? Zum einen ist es eine unbestrittene Tatsache, dass eine Finanzplanung mit zunehmender Länge des Betrachtungshorizontes nur ungenauer und vager werden kann. Während die ersten zwei/drei Jahre der Zukunft in den meisten Bereichen noch als einigermaßen überschaubar erscheinen, können die darüber hinausgehenden Perioden – zumindest in den meisten Aufgabenbereichen – nur noch eine Fortschreibung der Vorperiode darstellen und verlieren damit zunehmend an Aussagekraft. Dabei präsentiert sich die Aufgabenstellung für die Ertragsseite noch deutlich anspruchsvoller als für den Ausgabenbereich. V.a. im Bereich der Steuern und Abgaben kann die Finanzplanung – abgesehen von konkret geplanten gesetzlichen Änderungen – nur von Prämissen über deren mutmassliche Entwicklung ausgehen, welche zudem noch für jede grössere Steuerart unterschiedlich anzusetzen sind. Der Hauptgrund für die Reduktion des Finanzplanungs-Zeitraums liegt für die Regierung jedoch in der verpflichtenden Bestimmung von Art. 34 nFHG, welcher in der vorgeschlagenen Form vorsieht, dass die Regierung dem Landtag Korrekturmassnahmen vorschlagen **muss**, wenn die Eckwerte des Finanzleitbildes nicht in der definierten Weise erfüllt werden können. Die vorgeschlagene zukunftsgerichtete Anwendung der Eckwerte des Finanzleitbildes entfaltet damit in der Kon-

sequenz gegenüber der bisherigen Praxis eine deutlich stärkere Wirkung. Gesetzt den Fall, die Eckwerte können gerade wegen den Resultaten des letzten – bisher des fünften - Planjahres nicht mehr erfüllt werden, so müssten Regierung und Landtag Massnahmen in einem Bewusstsein treffen, dass der Grund für die Nichterreichung dieser Ziele im letzten (unsichersten) Jahr liegt. Sicherlich können die gleichen Argumente auch bei einer vierjährigen Betrachtungsperiode herangezogen werden und würden damit für einen möglichst kurzen Planungszeitraum sprechen. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass sich der Erfüllungsgrad einer Finanzplanung mit abnehmender Länge des Prognosezeitraums erhöht und die Regierung sieht in ihrem Vorschlag einen Kompromiss zwischen der Beibehaltung des heute recht langen Finanzplanungshorizonts und dem Anreiz einer stärkeren Verkürzung der Anzahl der Planjahre.

Abs. 2 des Artikels beschreibt den Inhalt der Finanzplanung und entspricht – wenn auch nicht wortwörtlich – demjenigen von Art. 25 Abs. 2 aFHG.

Art. 25 Abs. 3 aFHG übertrug der Regierung bis anhin die Aufgabe, jährlich über die Verwirklichung und die notwendigen Anpassungen der Finanzplanung zu berichten. Diesem Auftrag ist die Regierung im Rahmen der Budgetberichterstattung nachgekommen, indem sich ein Kapitel des Budgetberichtes mit einem Vergleich des Budgets mit dem entsprechenden Jahr des letztjährigen Finanzplanes beschäftigte. Für die Neufassung des Finanzhaushaltsgesetzes schlägt die Regierung vor, diesen Vergleich inskünftig nicht mehr anzustellen und dementsprechend enthält Art. 32 nFHG keine entsprechende Bestimmung. Die Finanzplanung des Landes muss jährlich den veränderten Gegebenheiten angepasst und im Sinne einer rollenden Planung jährlich erneuert werden. Dabei sind die Prämissen, welche der mehrjährigen Entwicklung v.a. der grösseren Ausgaben- und Einnahmenpositionen unterlegt werden, jeweils grundsätzlich zu hinterfragen und nötigenfalls anzupassen. Die Diskussion in Bezug auf die Realitätsnähe der Finanzplanungsdaten sollte sich deshalb vielmehr um die Einschätzung der angewendeten Prämissen drehen als darum, welche Abweichungen das Budget im Vergleich zur Finanzpla-

nung, welche vor einem Jahr erstellt wurde, aufweist. Diese Abweichungsanalysen beanspruchen im Rahmen der Budgetberichterstattung nicht wenige Ressourcen und die Regierung vertritt die Meinung, dass bei dieser Aufgabe ein ungünstiges Verhältnis zwischen dem notwendigen Aufwand einerseits und der damit generierten Zusatzinformation andererseits vorhanden ist. Zudem ist der Vergleich zweier Planzahlen in der Aussagekraft eher begrenzt. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt auch, dass das entsprechende Kapitel des Budgetberichtes kaum einmal Gegenstand von Wortmeldungen in den Landtagsdebatten war und dies könnte durchaus so gewertet werden, dass auch die Landtagsabgeordneten diese Informationen eher als „Schnee von gestern“ taxierten.

### **Zu Art. 33 - Finanzleitbild**

Die Bestimmungen zum Finanzleitbild finden sich heute in Art. 2 Abs. 3 aFHG. Wie bereits in Kapitel 3.2 ausführlich dargelegt, verfolgt die Regierung mit ihrem Vorschlag eine zukunfts- und steuerungsorientierte Anwendung des Finanzleitbilds. In diesem Punkt unterscheidet sich Art. 33 nFHG auch von der bisherigen Bestimmung, welche verlangte, dass das Finanzleitbild „...*insbesondere die bei der Ausarbeitung des Voranschlags grundsätzlich zu beachtenden und kumulativ zu erfüllenden Mess- und Zielgrössen...*“ festlegt. Zudem wurde der im Jahr 1999 geschaffene Eckwert 5 (Verhältnis zwischen Nettoumlaufvermögen und laufenden Aufwendungen) in die Aufzählung der Eckwerte aufgenommen, nachdem dieser bis anhin auf Gesetzesstufe nicht enthalten war. Für die Eckwerte 4 und 5 wurden die Fachbegriffe für die Bilanzkomponenten den Formulierungen in Art. 17 angepasst.

### **Zu Art. 34 – Steuerung des Finanzhaushalts**

Mit dem Vorschlag in Art. 34 nFHG entfaltet das Finanzleitbild nach Ansicht der Regierung eine deutlich stärkere Wirkung als bis anhin. Abs. 1 hält dementsprechend klar fest, dass die Finanzplanung das Anwendungsfeld für die Eckwerte des Finanzleitbildes darstellt und definiert in Bst. a und b die Art und Weise der Messung. Abs. 2 verpflichtet die Regierung sodann, konkrete Vorschläge zur Zieler-

reichung zu unterbreiten, wenn die Eckwerte in der in Abs. 1 definierten Weise nicht als erfüllt gelten.

Gegen den Regierungsvorschlag könnte sprechen, dass der Landtag die von der Regierung unterbreiteten Vorschläge wohl zur Kenntnis nimmt, deren Realisierung später aus irgendwelchen Gründen jedoch nicht möglich wird, z.B. wenn die konkrete Umsetzung eines Vorschlags im Landtag keine Mehrheit findet oder aber durch eine Ablehnung im Falle eines Referendums nicht zu Stande kommt. Beide oder auch andere Szenarien sind möglich und dennoch ist die Regierung der Meinung, dass sich ihr Vorschlag in das gewachsene politische Zusammenspiel in Liechtenstein einfügt und den bewussten Prinzipien der Gewaltentrennung entspricht. Es wäre aus Sicht der Regierung nicht realistisch zu erwarten, dass die Regierung im Falle der Nichterfüllung der Finanzleitbildeckwerte im Finanzplan bereits zusammen mit der Finanzplanung konkrete Gesetzesänderungen zu den angesprochenen Massnahmen unterbreitet. Jede Massnahme dürfte in ihrer Spezifität eine andere Vorgehensweise verlangen und sollte nicht angesichts festgestellter Eckwertverletzungen übers Knie gebrochen werden. Vielmehr stellt sich die Regierung einen Prozess vor, wie er anlässlich der Finanzplanungsdebatte im Herbst 2005 stattgefunden hat. Die Regierung hatte dem Landtag verschiedene konkrete Massnahmen zur Verbesserung des Staatshaushaltes zur Diskussion gestellt. Wenn auch unterschiedliche Meinungen über die Art und Weise des Vorgehens geäussert wurden, so bekam die Regierung doch die Rückmeldung, dass der Landtag die vorgebrachten Vorschläge im Grundsatz mitzutragen bereit ist, wengleich dies verständlicherweise von der konkreten Ausgestaltung abhängig gemacht wurde. Mit diesem Signal konnte die Regierung die Umsetzung der Massnahmen weiterverfolgen. Wäre der Landtag bei einer oder mehreren Massnahmen zur Auffassung gekommen, dass diese nicht oder auf eine ganz andere Weise umgesetzt werden sollten, so wäre auch dies für die Regierung eine wichtige Rückmeldung zur weiteren Bearbeitung der Thematik gewesen.

In Art. 34 Abs. 3 wird möglichen Sondersituationen Rechnung getragen. So ist vorstellbar, dass sehr bedeutende Projekte oder Vorhaben eine Finanzplanperiode im zweistelligen Millionenbereich belasten, sei es ausgaben- oder einnahmenseitig. In solchen Situationen wird es nicht möglich sein, die geforderten Limiten der Eckwerte zu erreichen, ohne diese Sonderbelastungen auszuklammern. Die Regierung schlägt folglich vor, in diesem Falle die Eckwerte ohne diese deklarierten Mehrausgaben oder Mindereinnahmen zu berechnen. Die gewählte Formulierung legt die Latte für eine Qualifikation als ausklammerungswürdige Massnahme bewusst hoch. Es muss einmal um bedeutende und ausserordentliche Massnahmen gehen. Zudem müssen diese einmalig (nicht einjährig) im Sinne eines geplanten Anfangs und Endes sein. Des Weiteren muss es sich um zukunftsgerichtete Projekte handeln, also beispielsweise nicht um ein kostenintensives Infrastrukturerhaltungsprojekt. Und zuguterletzt muss der Landtag mit der Ausklammerung der Mindereinnahmen oder Mehrausgaben einverstanden sein und diesem Vorgehen zustimmen. Das Erfordernis, dass diese Kriterien kumulativ erfüllt sein müssen, grenzt den Anwendungsbereich von Abs. 3 aus Sicht der Regierung sehr klar auf die wirklich für die Zukunftsgestaltung des Landes wichtigen Projekte ein.

Zusammenfassend noch einmal festgehalten sieht die Regierung ihren Vorschlag einerseits als ausreichend konkret, verpflichtend und praktikabel an, um dem Finanzleitbild in Zukunft zu mehr Durchschlagskraft zur Verwirklichung seines obersten Zweckes, nämlich dem Erhalt gesunder Staatsfinanzen, zu verhelfen.

#### 4.3.8 Abschnitt VIII – Übergangs- und Schlussbestimmungen

##### **Übergangsbestimmungen**

In den Übergangsbestimmungen wird v.a. zu regeln sein, wann die neuen Bewertungs- und Darstellungsbestimmungen zur Landesrechnung erstmals angewendet werden müssen. Für eine seriöse Vorbereitung des erstmaligen Abschlusses ist ausreichend Zeit einzuräumen. Die Regierung möchte erst die Resultate aus der Vernehmlassung abwarten, bevor sie hierzu einen definitiven Vorschlag zu Han-



den des Landtags formuliert. Bis dahin sollte auch seitens des Projekts „Anlagebuchhaltung“ etwas mehr Klarheit darüber herrschen, mit wie viel Einführungsaufwand und -zeit gerechnet werden muss.

### **Aufhebung bisherigen Rechts**

Wie im Kommentar zu Art. 15 nFHG angekündigt, schlägt die Regierung vor, das Gesetz vom 17. Dezember 1997 über die Auflösung der Fonds und die Gliederung des staatlichen Reinvermögens (nachfolgend: Fondsauflösungsgesetz) aufzuheben. Dieses Gesetz enthält fast ausnahmslos Bestimmungen über die notwendigen Gesetzesanpassungen im Zusammenhang mit der Auflösung von 15 Fonds (Überführung der Fondsmittel ins Landesvermögen, Übertragung von Grundstücken ins Landesvermögen, Aufhebung der spezialgesetzlichen Bestimmungen zu einzelnen Fonds, Anpassungen diverser Gesetze). Einzig die Regelungen in Art. 1 Abs. 5 und Abs. 6 fliessen nach dem Vorschlag der Regierung in abgeänderter Form in die Regierungsvorlage zu Finanzhaushaltsgesetz ein.

Art. 1 Abs. 5 Fondsauflösungsgesetz schreibt die Gliederung des staatlichen Reinvermögens – also des Eigenkapitals – vor und nennt explizit die Unterpositionen „Allgemeine Reserven“, „Reserven für Krisen und Katastrophen“ und „Übrige Eigenmittel“. Zwischenzeitlich hat der Landtag ein Gesetz über die Bildung eines Zukunftsfonds erlassen (LR 613.02), sodass sich das Eigenkapital in der Bilanz des Landes heute in vier verschiedene Positionen aufteilt. Die Regierung ist der Ansicht, dass die Eigenkapitalstruktur, ausgehend von der heutigen Situation, nicht mehr auf Gesetzesstufe festgeschrieben werden muss. Die Bestimmung von Art. 15 Abs. 2 nFHG „*Der Landtag beschliesst auf Antrag der Regierung über die Verwendung des Jahresergebnisses*“ impliziert, dass eine Veränderung der Eigenkapitalkomponenten als Folge des Ergebnisses der Landesrechnung ausschliesslich durch den Landtag beschlossen werden kann. Die Regierung hat somit keinen Spielraum darüber, wie sie das Eigenkapital in der Landesbilanz darstellt. Dort, wo Buchungsvorgänge aufgrund vorgesehener Fälle direkt über das

Eigenkapital abgewickelt werden, wird dies inskünftig im Anhang zur Landesrechnung offen gelegt.

Art. 1 Abs. 6 des Fondsauf Lösungsgesetzes überträgt dem Landtag die Kompetenz zur Beschlussfassung über die Ergebnisverwendung. In gekürzter Form schlägt die Regierung – wie oben erklärt – eine analoge Bestimmung in Art. 15 Abs. 2 nFHG vor, wodurch auch diese Regelung im Fondsauf Lösungsgesetz aus Sicht der Regierung nicht aufrecht erhalten werden muss.

Schliesslich ist das bisherige Finanzhaushaltsgesetz aufzuheben, nachdem der Vorschlag der Regierung einer Neufassung entspricht. Die Regierung geht davon aus, dass ein neues Gesetz über die Finanzkontrolle gleichzeitig mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz in Kraft tritt und die heutigen Bestimmungen bezüglich der Finanzaussicht in Art. 23ff aFHG (Finanzkontrolle, Externe Revisionsstelle) durch dieses neue Gesetz abgelöst werden.

#### **4.4 Gesetz über die Stiftung Ärar Liechtenstein**

##### **Gesetzliche Grundlage**

Gemäss Art. 78 Abs. 4 der Landesverfassung können zur Besorgung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Aufgaben durch Gesetz besondere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts errichtet werden, die unter der Oberaufsicht der Regierung stehen.

##### **4.4.1 Kapitel I – Allgemeine Bestimmungen**

##### **Zu Art. 1 - Gegenstand**

Die Formulierung „für die Verwaltung von Vermögenswerten des Landes Liechtenstein“ lässt an dieser Stelle die explizite Aufgabe, nämlich die Verwaltung nicht operativ benötigter Finanzreserven, bewusst offen. Eine Konkretisierung erfolgt in den nachfolgenden Bestimmungen, während der Gegenstand des Gesetzes den Gesetzesinhalt offen umschreiben soll.

### **Zu Art. 2 – Rechtsform, Sitz und Stiftungskapital**

Der Stiftungsname „Ärar Liechtenstein“ bezieht sich auf einen ursprünglichen Ausdruck für den Begriff des Staatsschatzes<sup>8</sup>. Alternative Rechtsformen wie die Anstalt oder die Aktiengesellschaft bieten sich nicht an, nachdem der Zweck der Stiftung abschliessend in der Verwaltung des ihr zugewiesenen Vermögens besteht. Die Form der selbständigen Stiftung ist deshalb zu wählen, weil die Stiftung selbst vertragsfähig sein muss, um ihrer Aufgabe nachzukommen. So sind beispielsweise Einzelverträge mit den beauftragten Vermögensmanagern abzuschliessen, eigene Bankkonten zu führen, usw.

#### 4.4.2 Kapitel II – Aufgabenbereich

### **Zu Art. 3 – Anlagepolitik**

Die Formulierung von Art. 3 entspricht den Kernaussagen von Punkt 2 / Ziele der Anlagepolitik der von der Regierung in Abstimmung mit der Finanzkommission erlassenen Richtlinien für die Vermögensverwaltung des Fürstentums Liechtenstein. Sie werden nach dem Vorschlag der Regierung bewusst auf Gesetzesstufe angehoben, um der Grundausrichtung der Anlagepolitik für das Landesvermögen entsprechendes Gewicht zu verleihen.

### **Zu Art. 4 – Drittvermögen**

Mit der heutigen Organisation wird nebst den Poolanlagen des Landes auch das Vermögen der Arbeitslosenversicherung als auch jenes der Pensionskasse für das Staatspersonal mit betreut. Dadurch sollen Synergien so weit wie möglich genutzt werden, was sicherlich auch in Zukunft Sinn machen wird. Aus diesem Grund

---

<sup>8</sup> [www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org) (26.1.2007): Der Staatsschatz (Aerar, Ärar) war ein Vorrat an barem Geld und Edelmetallen, insbesondere Gold, welcher von einem Staat für aussergewöhnliche Bedürfnisse, vornehmlich zur Deckung der ersten grossen Ausgaben vor Ausbruch und bei Beginn eines Kriegs zurückgelegt und unter besonderer Verwaltung gehalten wurde. Ein solcher Schatz wurde früher von Herrschern im dynastischen Interesse (z.B. Perser, orientalische Fürsten) erhalten. In Preussen, wo Friedrich Wilhelm I. einen ansehnlichen Staatsschatz bildete, mussten Etatsüberschüsse, sofern über dieselben nicht anderweit durch Gesetz verfügt war, in den Staatsschatz abgeliefert werden, ohne dass für die Höhe eine Grenze gesetzt war. 1866 wurde, nachdem der vorhandene Schatz für Kriegszwecke verwandt worden war, ein neuer Staatsschatz im Betrag von 30 Mill. Talern gebildet. An dessen Stelle ist 1871 der Reichskriegsschatz getreten.

wird die Stiftung in Art. 4 ermächtigt, die Vermögensverwaltung anderer öffentlich-rechtlicher Institutionen im Auftragsverhältnis zu übernehmen.

#### 4.4.3 Kapitel III – Organisation

In den nachfolgenden Bestimmungen zur Organisationsstruktur hat die Regierung die Erkenntnisse aus der aktuellen Diskussion betreffend Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen einfließen lassen.

##### **Zu Art. 5 - Organe**

Die vorgeschlagene Organstruktur bildet wiederum grundsätzlich die heutige Organisationsstruktur der Vermögensverwaltung ab, mit dem Unterschied, dass dem heutigen Steuerungsausschuss neu die Stellung eines Stiftungsrats zukommt sowie ein Organ „Geschäftsführung“ definiert wird, dessen Funktion heute wie zukünftig durch die Landeskasse wahrgenommen werden soll. Der heutige Anlageausschuss wird als wichtiges operatives Organ explizit aufgeführt und eine Revisionsstelle mit Organcharakter geschaffen.

##### **Zu Art. 6 - Stiftungsrat**

Wie beschrieben, wird der heutige Steuerungsausschuss neu zum Stiftungsrat der neuen Institution. Wie heute soll das für die Finanzen zuständige Regierungsmitglied den Vorsitz des Gremiums führen. Die Bestimmungen in Abs. 2 und 3 sollen Gewähr dafür bieten, dass die für diesen komplexen und dynamischen Aufgabenbereich notwendige Fachkompetenz im Stiftungsrat vertreten ist und die notwendige Unabhängigkeit zu den mit der Vermögensanlage beauftragten Unternehmen gewährleistet ist.

Anerkannte Corporate Governance-Regelungen gehen von maximal zwei Amtsperioden für Mitglieder eines strategischen Führungsgremiums aus. Im vorliegenden Fall erachtet es die Regierung als vertretbar, im Sinne einer Ausnahme die Amtsdauer auf maximal drei mal vier Jahre, also zwölf Jahre, auszudehnen. Die Erfahrung zeigt, dass Personen mit dem für diese Aufgabe notwendigen Spitzen-

know-how nicht einfach zu rekrutieren sind. In Kombination mit den Unvereinbarkeitsregelungen in Abs. 3 ist es umso schwerer, geeignete und verfügbare Personen für diese Funktion zu motivieren. Und nicht zuletzt handelt es sich bei der gestellten Aufgabe um die Umsetzung langfristig ausgerichteter Anlagestrategien, was von den verantwortlichen Personen gänzlich mitgetragen werden sollte und eine auf kurz- oder mittelfristige Gewinnmaximierung motivierte Aufgabenerfüllung möglichst verhindert.

Für die Unvereinbarkeitsregelung gem. Abs. 3 wurde diejenige des Finanzmarktaufsichtsgesetzes in Bezug auf den Aufsichtsrat der FMA analog übernommen.

#### **Zu Art. 7 – Aufgaben des Stiftungsrates**

Die Aufgaben des Stiftungsrats gemäss Art. 7 Abs. 1 werden nicht abschliessend aufgezählt, beinhalten aber die wichtigsten Tätigkeiten des heutigen Steuerungsausschuss gemäss Pflichtenheft der aktuellen Anlagerichtlinien. Ergänzt wurde der Aufgabenkatalog um die Bestimmung in Abs. 1 Bst. d, wonach der Stiftungsrat für die Durchführung eines wirkungsvollen Investment-Controllings zuständig ist. Dies war nach heutiger Regelung Aufgabe der Regierung, welche ihr in Art. 31 Abs. 2 aFHG zugewiesen wurde. Die Regierung vertritt demgegenüber die Meinung, dass die Hauptverantwortung für das Investment-Controlling durch das oberste Organ der neuen Stiftung wahrgenommen werden soll. Einerseits ist diesem generell die Hauptverantwortung für die Vermögensverwaltung übertragen, andererseits ist auf dieser Stufe das für die Erfüllung dieser Aufgabe notwendige Fachwissen vorhanden.

Eine Änderung erfahren gemäss Vorschlag der Regierung die Funktionen des Vorsitzenden des Anlageausschusses sowie der Landeskassaleitung in Bezug auf ihre Tätigkeit im Stiftungsrat. Diese waren bis anhin ordentliche Mitglieder des Steuerungsausschusses. Nach dem Vorschlag der Regierung kommen jedoch sowohl dem Anlageausschuss wie der Geschäftsführung neu Organcharakter inner-

halb der vorgeschlagenen Vermögensverwaltungsstiftung zu. Aufgrund des Prinzips der klaren Funktionentrennung sollen diese zwei Personen inskünftig nicht mehr Mitglieder des obersten Gremiums sein, wohl jedoch aufgrund ihrer ausführenden Tätigkeiten und dem damit verbundenen Fachwissen dem Stiftungsrat beratend zur Seite stehen.

### **Zu Art. 8 – Anlageausschuss**

Wie im Stiftungsrat ist es auch für den Anlageausschuss entscheidend, dass dieser einerseits Mitglieder mit hohem Spezialwissen umfasst und andererseits ausreichende Kenntnisse über die operative Seite des Finanzhaushaltes eingebracht werden, was mit einem Mix zwischen verwaltungsexternen und –internen Fachpersonen erreicht werden kann. Die Vorschläge für die Umsetzung der Anlagestrategie wie auch für die spezifischen Auftragsvergaben an Vermögensverwaltungsinstitutionen rechtfertigen auch für die Mitglieder des Anlageausschusses die gleichen Unvereinbarkeitsregelungen wie für den Stiftungsrat.

### **Zu Art. 9 – Aufgaben des Anlageausschusses**

Auch die Aufzählung der Aufgaben für den Anlageausschuss orientiert sich an den wichtigsten Inhalten aus dessen heutigem Pflichtenheft gemäss den geltenden Anlagerichtlinien.

### **Zu Art. 10 – Geschäftsführung**

Heute ist die Funktion der Geschäftsstelle für alle Fragen der Vermögensverwaltung der Landeskasse übertragen, was mit der Formulierung in Art. 10 so unverändert weitergeführt werden soll.

### **Zu Art. 11 – Aufgaben der Geschäftsführung**

Wie heute ist die Geschäftsführung in erster Linie Ansprechpartner für sämtliche mit der Vermögensverwaltung betrauten Personen. Soweit sich der Stiftungsrat oder der Anlageausschuss die Vertretungsfunktion in Einzelfragen oder einzelnen Aufgabenbereichen nicht vorenthalten, fällt diese in das Aufgabengebiet der Geschäftsführung.

**Zu Art. 12– Regierung**

Unabhängig der organisatorischen Verselbständigung der staatlichen Vermögensverwaltung soll die wichtige Aufgabe der strategischen Ausrichtung wie bis anhin im Einvernehmen zwischen der Regierung und der Finanzkommission des Landtags wahrgenommen werden. Dementsprechend wurde diese Teilbestimmung aus Art. 31 Abs. 2 aFHG übernommen. Die übrigen Aufgaben stellen sinngemäss wiederum das heutige Pflichtenheft der Regierung gemäss den derzeit gültigen Anlagerichtlinien dar.

**Zu Art. 13– Revisionsstelle**

Eine Vermögensverwaltung im Umfang von CHF 1.6 Mia. verlangt nach professioneller Administration sowie einer jährlichen Überprüfung der Richtigkeit der Rechnungslegung, der Einhaltung der vorgegebenen Strategie, usw. Dabei geht es nicht nur um die Entlastung der verantwortlichen Organe sondern vielmehr auch um die Rechenschaft z.Hd. des Landtages als Inhaber der Finanzhoheit, dass Aufgabenerfüllung und Rechnungslegung der Stiftung sich nach den definierten Strategien und gesetzlichen Vorgaben orientieren. Dementsprechend schlägt die Regierung vor, eine Revisionsstelle mit Organcharakter zu etablieren. Dabei macht es aus Sicht der Regierung Sinn, die jeweils mit der externen Revision der Landesrechnung betraute Institution gleichzeitig mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe für die vorgeschlagene Stiftung zu betrauen. Schliesslich geht es auch darum, die Finanzflüsse und deren Auswirkungen zwischen Land und Stiftung zu begutachten, was in der vorgeschlagenen Konstellation effizienter möglich ist, als wenn das Revisionsmandat von einem weiteren Unternehmen wahrgenommen wird.

**4.4.4 Kapitel IV – Rechnungslegung****Zu Art. 14– Wertansätze, Jahresrechnung**

Mit der Auslagerung der Vermögensverwaltung in eine selbständige Stiftung kann und soll nun auch die Rechnungslegung ohne Nachteile nach dem Verkehrswertprinzip erfolgen (Abs. 1). Bezüglich der Veröffentlichung der Jahresrechnung der

Stiftung und der Resultate der Vermögensverwaltung ist es aus Sicht der Regierung zielführend, wenn dies im Rahmen des Rechenschaftsberichts der Regierung erfolgt, um dem Landtag als Berichtsempfänger nach wie vor ein einheitliches Bild der Finanzlage des Landes zu vermitteln. Zudem wird die „Beteiligung“ an der Stiftung die mit Abstand grösste Position in der Bilanz des Landes darstellen, was wiederum für eine zusammenfassende Darstellung des Gesamtbildes spricht.

#### 4.4.5 Kapitel V – Übergangsbestimmungen

##### **Zu Art. 15– Vermögensübertrag**

Die heutigen Poolanlagen werden bei Inkrafttreten des Gesetzes rechtlich in das Vermögen der neuen Stiftung übergehen. Dies wird formale Anpassungen bedingen, indem z.B. Verträge mit Vermögensverwaltern (neue Vertragspartei) oder die Anlagerichtlinien den neuen Gegebenheiten angepasst werden müssen.

##### **Zu Art. 16– Inkrafttreten**

Der Vorschlag der Regierung bedingt zwingend ein gleichzeitiges Inkrafttreten des Stiftungsgesetzes mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz, nachdem in letzterem im Kapitel über die Verwaltung der Finanzen auf die Stiftung „Ärar Liechtenstein“ verwiesen wird.

## **5. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT / RECHTLICHES**

Hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit der Vorlage bestehen keine Bedenken.

## **6. PERSONELLE, FINANZIELLE, ORGANISATORISCHE UND RÄUMLICHE AUSWIRKUNGEN**

Die Regierungsvorlagen ziehen keine direkten personellen, organisatorischen und räumlichen Auswirkungen nach sich. Personelle Konsequenzen in der Landeskasse ergeben sich voraussichtlich aus dem Projekt „Anlagebuchhaltung“, wel-



ches wohl einen Zusammenhang mit den Bewertungsvorschriften des Finanzhaushaltsrechts hat, jedoch unabhängig von einer Neufassung des Finanzhaushaltsgesetzes bereits gestartet wurde und umgesetzt wird.

Finanzielle Konsequenzen werden die Regierungsvorlagen in zweierlei Hinsicht nach sich ziehen:

Zum einen werden die neuen Bewertungsregelungen für das Finanzvermögen und das Verwaltungsvermögen aber auch für Teile der Passivseite das „Bilanzbild“ des Landes im Umstellungszeitpunkt verändern. Dabei schätzt die Regierung, dass sich die Buchwerte der Liegenschaften des Landes aufgrund der historischen Abschreibungspraxis eher erhöhen werden. In welchem Ausmass sich eine Anpassung bewegen wird, kann nicht seriös abgeschätzt werden. Dazu werden sehr umfangreiche Vorarbeiten notwendig.

Eine finanzielle Auswirkung wird sich auch aus der Neulösung im Bereich der Vermögensverwaltung ergeben. Der Vorschlag der Regierung nimmt das Volatilitätspotential der Poolanlagen aus der Landesrechnung und überträgt dieses in die neu zu errichtende Stiftung. In diesem Sinne liegt die finanzielle Auswirkung auf Seite der Landesrechnung in einer Verstetigung und Abkoppelung des Resultats der Erfolgsrechnung von den nicht beeinflussbaren Börsenbewegungen.

## **II. REGIERUNGSVORLAGEN**

### **1. ABÄNDERUNG DER VERFASSUNG**

#### **Verfassungsgesetz**

vom ...

#### **über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921**

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

#### **I.**

#### **Abänderung bisherigen Rechts**

Die Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBI. 1921 Nr. 15, in der geltenden Fassung, wird wie folgt abgeändert:

Art. 62 Bst. d

- d) die Beschlussfassung über Ausgabenkredite und vorbehaltlich Art. 93 über Bürgschaften zu Lasten des Landes sowie über den An- und Verkauf von Grundstücken des Verwaltungsvermögens des Landes;

## Art. 63ter

Der Landtag bestellt eine Finanzkommission, der durch Gesetz auch die Beschlussfassung über den Erwerb oder die Veräusserung von Grundstücken des Verwaltungsvermögens sowie die Mitwirkung bei der Verwaltung des Finanzvermögens übertragen werden können.

## Art. 66 Abs. 1

1) Jedes vom Landtag beschlossene, von ihm nicht als dringlich erklärte Gesetz, ebenso jeder von ihm nicht als dringlich erklärte Finanzbeschluss, sofern er eine einmalige neue Ausgabe von mindestens 500 000 Franken oder eine jährliche Neuausgabe von 200 000 Franken verursacht, unterliegt der Volksabstimmung, wenn der Landtag eine solche beschliesst oder wenn innerhalb von 30 Tagen nach amtlicher Verlautbarung des Landtagsbeschlusses wenigstens 1 000 wahlberechtigte Landesbürger oder wenigstens drei Gemeinden in der in Art. 64 vorgesehenen Weise ein darauf gerichtetes Begehren stellen.

## Art. 93 Bst. i

- i) die Beschlussfassung über Kredite und Anleihen, über Bürgschaften bis 250 000 Franken sowie über den An- und Verkauf von Grundstücken des Finanzvermögens bis 1 000 000 Franken und des Verwaltungsvermögens bis 30 000 Franken.

**II.****Inkrafttreten**

Dieses Verfassungsgesetz tritt gleichzeitig mit dem Finanzhaushaltsgesetz vom ... in Kraft.



2. **ABÄNDERUNG DES VOLKSRECHTEGESETZES**

**Gesetz**

vom ...

**über die Abänderung des Volksrechtegesetzes**

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

**I.**

**Abänderung bisherigen Rechts**

Das Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz, VRG), LGBI. 1973 Nr. 50, in der Fassung des Gesetzes vom 3. Mai 1996, LGBI. 1996 Nr. 84, wird wie folgt abgeändert:

Art. 75 Abs. 1

1) Jeder vom Landtag gefasste, von ihm nicht als dringlich erklärte Gesetzesbeschluss, ebenso jeder vom Landtag nicht als dringlich erklärte Finanzbeschluss, sofern er eine einmalige neue Ausgabe von mindestens 500 000 Franken oder eine jährlich wiederkehrende Neuausgabe von 200 000 Franken verursacht, unterliegt der Volksabstimmung (fakultatives Referendum), wenn

a) der Landtag selbst eine solche beschliesst oder

- b) innerhalb von dreissig Tagen nach amtlicher Verlautbarung des bezüglichen Landtagsbeschlusses wenigstens 1 000 stimmberechtigte Landesbürger oder wenigstens drei Gemeinden in Form übereinstimmender Gemeindeversammlungsbeschlüsse das Begehren um eine Volksabstimmung stellen.

## **II.**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt gleichzeitig mit dem Finanzhaushaltsgesetz vom ... in Kraft.

3. **FINANZHAUSHALTSGESETZ**

**Gesetz**

vom ...

**über den Finanzhaushalt des Staates (Finanzhaushaltsgesetz;  
FHG)**

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

**I. Allgemeine Bestimmungen**

Art. 1

*Geltungsbereich*

Die Festsetzung des Landesbudgets, die Führung und Abnahme der Landesrechnung, die Erstellung der Finanzplanung sowie die Verwaltung und Überwachung der Finanzen richten sich nach den Bestimmungen dieses Gesetzes.

Art. 2

*Haushaltsgrundsätze*

1) Der Finanzhaushalt ist nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu führen. Als Lenkungs-  
massnahme ist das Verursacherprinzip zu fördern.

2) Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung sind mittelfristig im Gleichgewicht zu halten.

Art. 3

*Gesetzliche Grundlagen für Ausgaben*

1) Jede Ausgabe setzt eine gesetzliche Grundlage voraus. Eine gesetzliche Grundlage ist gegeben, wenn die Ausgabe:

- a) eine unmittelbare oder voraussehbare Folge von Gesetzen oder Finanzbeschlüssen ist; oder
- b) eine gebundene Ausgabe darstellt, bei welcher in Bezug auf Umfang, Zeitpunkt oder andere wesentliche Modalitäten keine erhebliche Handlungsfreiheit besteht.

2) Eine Ausgabe gilt als gebunden, wenn sie:

- a) aufgrund einer durch einen Rechtssatz erfolgten Finanzkompetenzdelegation durch den Landtag, die Regierung oder eine andere Instanz abschliessend beschlossen werden kann;
- b) durch einen Rechtssatz, eine völkerrechtliche Verpflichtung oder ein Gerichtsurteil grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben ist;
- c) zur effizienten Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben zwingend erforderlich ist und namentlich der Beschaffung oder Erneuerung der für die Verwaltungstätigkeit erforderlichen personellen und sachlichen Mittel dient;
- d) die Planungs- und Projektierungskosten zur Vorbereitung eines Projekts betrifft;
- e) im Falle von baulichen Massnahmen zur Erhaltung und zweckmässigen Nutzung der vorhandenen Bausubstanz des Werkes erforderlich ist, ohne dass eine wesentliche Zweckänderung erfolgt und sachlich, zeitlich und ört-



lich kein erheblicher Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Realisierung des Vorhabens besteht;

f) durch den Abschluss von Mietverträgen entsteht.

3) Eine Ausgabe gilt als neu, wenn sie nicht gebunden ist.

#### Art. 4

##### *Kreditbegriff*

1) Ein Kredit ist die Ermächtigung für einen bestimmten Zweck bis zu einer bestimmten Höhe finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

2) Kredite sind vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen einzuholen.

3) Kredite sind in Form von Verpflichtungskrediten, Ergänzungskrediten, Budgetkrediten oder Nachtragskrediten zu beantragen.

4) Kredite sind für jenen Zweck zu verwenden, für den sie bewilligt wurden.

5) Nicht beanspruchte Kredite verfallen mit Ausnahme der Fälle nach Art. 12 grundsätzlich.

## II.

### **Budget und Nachträge**

#### Art. 5

##### *Festsetzung*

Der Landtag setzt nach einem ihm von der Regierung unterbreiteten Entwurf das Budget für das nächstfolgende Verwaltungsjahr fest.

## Art. 6

*Budgetierungsgrundsätze*

1) Das Budget umfasst den Aufwand und den Ertrag der Erfolgsrechnung sowie die Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung des nächstfolgenden Verwaltungsjahres nach den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Einheit, der Spezifikation und der Bruttodarstellung. Das Verwaltungsjahr entspricht dem Kalenderjahr.

2) Nicht beanspruchte Kredite einzelner Positionen des Budgets dürfen weder zur Deckung der Aufwendungen anderer Positionen verwendet noch auf das Folgejahr übertragen werden. Vorbehalten bleiben Kreditübertragungen für Verpflichtungskredite nach Art. 12.

3) Voraussehbare Aufwände oder Investitionsausgaben, für welche zum Zeitpunkt der Budgeterstellung keine ausreichende gesetzliche Grundlage vorhanden ist, werden in das Budget aufgenommen, bleiben jedoch bis zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage gesperrt.

## Art. 7

*Unterteilung und Gliederung*

Das Budget ist in eine Erfolgsrechnung und eine Investitionsrechnung unterteilt, innerhalb deren Aufwand und Ertrag (Erfolgsrechnung) respektive investive Ausgaben und Einnahmen (Investitionsrechnung) institutionell und nach Sachgruppen gegliedert sind.

Art. 8

*Erfolgsrechnung*

1) Die Erfolgsrechnung enthält den Aufwand und den Ertrag einer Rechnungsperiode. Sie ist nach Aufwand- und Ertragsarten gegliedert, deren Saldo den Ertrags- oder Aufwandüberschuss ausweisen.

2) Als Aufwand gilt der gesamte Wertverzehr, als Ertrag der gesamte Wertzuwachs einer Rechnungsperiode.

3) Der Abschluss der Erfolgsrechnung wird in folgende Teilergebnisse unterteilt:

- a) das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit;
- b) das Finanzergebnis;
- c) das ausserordentliche Ergebnis.

4) Die Regierung regelt mit Verordnung die Zuordnung der Aufwand- und Ertragspositionen zu den Teilergebnissen nach Abs. 3.

Art. 9

*Investitionsrechnung*

1) Investive Ausgaben der Investitionsrechnung sind jene Vorgänge, durch welche Verwaltungsvermögen geschaffen wird.

2) Investive Einnahmen der Investitionsrechnung sind jene Vorgänge, welche zu einer Reduktion des Verwaltungsvermögens durch Mittelzufluss führen. Darunter fallen insbesondere Rückzahlungen von Darlehen des Verwaltungsvermögens, Beiträge Dritter an investiven Ausgaben sowie Erlöse aus dem Verkauf von Bestandteilen des Verwaltungsvermögens.

## Art. 10

*Nachtragskredite*

1) Fehlt für einen im Laufe des Verwaltungsjahres notwendigen Aufwand oder für eine notwendige investive Ausgabe der Kredit oder reicht der im Budget bewilligte Kredit nicht aus, so ist vor Eingehung der neuen Verpflichtung beim Landtag ein Nachtragskredit einzuholen.

2) Die Pflicht zur Einholung von Nachtragskrediten entfällt in den folgenden Fällen:

- a) teuerungsbedingte Zahlungen;
- b) Zahlungen, welche sich aufgrund gesetzlicher Anteile Dritter an bestimmten Erträgen zwingend ergeben;
- c) Kreditüberschreitungen um höchstens 20 000 Franken;
- d) Kreditüberschreitungen aufgrund gesetzlich zwingender Auszahlungen von Überzeitarbeit;
- e) Kreditüberschreitungen aufgrund von notwendigen personellen Doppelbesetzungen bei
  - 1. Schwangerschaften von Mitarbeiterinnen,
  - 2. längerer Krankheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern,
  - 3. Überlappungen bei Ersatzanstellungen;
- f) Beitragsleistungen des Landes, welche aufgrund gesetzlicher Bestimmungen oder völkerrechtlicher Vereinbarungen zwingend ausgerichtet werden müssen. Bei Kreditüberschreitungen über 100 000 Franken informiert die Regierung die Finanzkommission des Landtags oder den Landesausschuss;
- g) Kreditüberschreitungen, welchen im gleichen Rechnungsjahr entsprechende sachbezogene Erträge und Einnahmen gegenüberstehen;

h) Abschreibungen und Wertberichtigungen.

Art. 11

*Kreditüberschreitungen*

1) Eine Kreditüberschreitung entsteht, wenn dem Landtag in Bezug auf die Vornahme einer Ausgabe inhaltlich oder zeitlich kein Handlungsspielraum zur Verfügung steht und die Überschreitung nicht auf die in Art. 10 Abs. 2 angeführten Gründe zurückzuführen ist.

2) Kreditüberschreitungen nach Abs. 1 werden von der Regierung bei nächster Gelegenheit der Finanzkommission des Landtags oder dem Landesauschuss zur Kenntnis gebracht.

Art. 12

*Kreditübertragungen*

Nicht beanspruchte Budgetkredite von Projekten oder Einzelmassnahmen, für welche vom Landtag ein Verpflichtungskredit genehmigt wurde, werden auf das Folgejahr übertragen.

**III.**

**Verpflichtungskredite**

Art. 13

*Verpflichtungskredite*

1) Der Verpflichtungskredit ermächtigt die Regierung, für einen bestimmten Zweck bis zu einer bestimmten Summe über das Jahr des Voranschlags hinaus finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

2) Bei Finanzbeschlüssen, bei welchen für die Regierung in Bezug auf die Höhe und den Zeitpunkt von Auszahlungen für ein mehrjähriges Vorhaben oder einen mehrjährigen Landesbeitrag kein Handlungsspielraum besteht, ist kein Verpflichtungskredit erforderlich.

3) Die Begehren für Verpflichtungskredite sind dem Landtag in einem besonderen Bericht zu unterbreiten, der auch Angaben über die Folgekosten zu enthalten hat.

4) Der jährliche Zahlungsbedarf aus Verpflichtungen ist in den jeweiligen Voranschlag aufzunehmen.

5) Reicht ein Verpflichtungskredit nicht aus, ist ein entsprechender Ergänzungskredit anzufordern.

6) Verpflichtungskredite können mit einem Indexstand versehen werden. In diesem Fall erhöht oder vermindert sich das Kreditvolumen im gleichen Verhältnis wie der zu Grunde gelegte Index.

#### Art. 14

##### *Verpflichtungskontrolle*

Über die Beanspruchung jedes Verpflichtungskredites ist eine laufende Verpflichtungskontrolle zu führen, aus der die bereits eingegangenen und die zur Vollendung des Vorhabens voraussichtlich noch erforderlichen Verpflichtungen sowie der Stand der bereits geleisteten Zahlungen hervorgehen.

**IV.**

**Landesrechnung und Rechnungslegung**

Art. 15

*Zuständigkeit*

1) Die Regierung unterbreitet dem Landtag in der ersten Hälfte des folgenden Jahres die Landesrechnung für das abgelaufene Verwaltungsjahr zur Genehmigung.

2) Der Landtag beschliesst auf Antrag der Regierung über die Verwendung des Jahresergebnisses.

Art. 16

*Verweisung*

Auf die Landesrechnung finden die für das Budget geltenden Grundsätze sinngemäss Anwendung.

Art. 17

*Rechnungslegung*

Die Rechnungslegung vermittelt ein den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes. Sie folgt den Grundsätzen der Verständlichkeit, Wesentlichkeit, Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit.

Art. 18

*Inhalt der Landesrechnung*

Die Landesrechnung enthält:

- a) die Erfolgsrechnung;
- b) die Investitionsrechnung;
- c) die Bilanz;
- d) die Mittelflussrechnung;
- e) den Anhang;
- f) die Jahresrechnungen der öffentlich-rechtlichen Unternehmen oder von Dritten gewidmeten Stiftungen, sofern diese nicht aufgrund gesetzlicher Bestimmungen vom Landtag genehmigt oder zur Kenntnis genommen werden.

Art. 19

*Bilanz*

1) Die Bilanz weist die Vermögenswerte (Aktiven) sowie die Verbindlichkeiten und das Eigenkapital (Passiven) aus.

2) Die Vermögenswerte werden wie folgt gegliedert:

- a) Finanzvermögen;
- b) Deckungskapitalien der unselbständigen Anstalten und Stiftungen;
- c) Verwaltungsvermögen.

3) Das Finanzvermögen besteht aus jenen Aktiven, die ohne Beeinträchtigung einer bestimmten öffentlich-rechtlichen Verpflichtung verwertet werden können. Das Verwaltungsvermögen besteht aus jenen Aktiven, die der Erfüllung



öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben dienen oder dauernd an einen öffentlich-rechtlichen Zweck gebunden sind.

4) Die Verbindlichkeiten werden folgt gegliedert:

- a) Fremde Mittel (inklusive Spezialfinanzierungen)
- b) Verpflichtungen gegenüber unselbständigen Anstalten und Stiftungen.

5) Spezialfinanzierungen werden gesetzlich errichtet und bilden buchmäßige Schulden für zukünftige Aufgaben, die von Dritten aufgrund gesetzlicher Vorschriften finanziert oder mitfinanziert werden.

#### Art. 20

##### *Mittelflussrechnung*

1) Die Mittelflussrechnung weist aus:

- a) die Mittelveränderung aufgrund der ordentlichen Staatstätigkeit;
- b) die Mittelveränderung aufgrund des erzielten Finanzergebnisses;
- c) die Mittelabnahme aus der Investitionstätigkeit;
- d) die Mittelveränderung aus der Finanzierungstätigkeit.

2) Die Regierung regelt mit Verordnung die für die Erstellung der Mittelflussrechnung zu verwendende Mittelgesamtheit.

#### Art. 21

##### *Anhang*

1) Der Anhang zur Landesrechnung:

- a) nennt das auf die Rechnungslegung anzuwendende Regelwerk;

- b) fasst die Rechnungslegungsgrundsätze einschliesslich der wesentlichen Grundsätze zur Bilanzierung und Bewertung zusammen;
- c) enthält einen Eigenkapitalnachweis;
- d) enthält einen Beteiligungs-, Rückstellungs- und Gewährleistungsspiegel;
- e) zeigt den Stand der Verpflichtungskredite auf;
- f) enthält bei Bedarf zusätzliche Angaben, die für die Beurteilung der Vermögens- und Ertragslage, der Verpflichtungen und der finanziellen Risiken von Bedeutung sind.

2) Die Regierung regelt das Nähere mit Verordnung.

## V.

### **Bilanzierung und Bewertung**

#### Art. 22

##### *Bilanzierungsgrundsätze*

- 1) Vermögensteile werden als Aktiven in der Bilanz geführt, wenn:
  - a) wenn sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen hervorbringen oder wenn sie unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen; und
  - b) wenn ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.
  
- 2) Bestehende Verpflichtungen werden als Passiven in der Bilanz angeführt, wenn ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann und deren Erfüllung voraussichtlich zu einem Mittelabfluss führen wird.

3) Rückstellungen werden gebildet für bestehende Verpflichtungen, bei denen der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet sind und deren Höhe verlässlich geschätzt werden kann.

Art. 23

*Bewertungsgrundsätze*

1) Positionen des Finanzvermögens werden zum Verkehrswert bilanziert.

2) Positionen des Verwaltungsvermögens werden zum Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen oder zum tieferen Verkehrswert bilanziert.

3) Es gilt der Grundsatz der Einzelbewertung.

4) Die Regierung regelt das Nähere mit Verordnung, insbesondere das Vorgehen zur Bewertung der Liegenschaften des Finanzvermögens, die Bezeichnung der Aktivpositionen, deren Wertveränderung erfolgsneutral über das Eigenkapital geführt wird sowie die Einzelheiten zur Führung der Anlagenbuchhaltung.

Art. 24

*Abschreibungen und Wertberichtigungen*

1) Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, werden planmässig über die angenommene Nutzungsdauer abgeschrieben.

2) Die Nutzungsdauern und die Abschreibungsmethoden werden periodisch überprüft und im Bedarfsfall angepasst.

3) Ist bei einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauerhafte Wertverminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

4) Die Regierung regelt das Nähere mit Verordnung.

## **VI.**

### **Verwaltung der Finanzen**

#### Art. 25

##### *Grundsatz*

Regierung und Amtsstellen sind für eine sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung und Verwaltung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte verantwortlich.

#### Art. 26

##### *Leitung*

1) Das nach der Geschäftsverteilung zuständige Regierungsmitglied leitet die Verwaltung der Finanzen. Es entwirft zuhanden der Kollegialregierung den Voranschlag, die Landesrechnung und die Finanzplanung. Es überwacht die Entwicklung des Landeshaushalts vor allem hinsichtlich der Einhaltung des Budgets und trifft die notwendigen Anordnungen zur Budgeteinhaltung und -erreicherung.

2) Die Regierung regelt das Nähere zur Organisation des Rechnungswesens mit Verordnung.

#### Art. 27

##### *Finanzkompetenzen der Regierung*

1) Die Regierung entscheidet im Rahmen der bewilligen Budgetkredite über einmalige neue Ausgaben bis 250 000 Franken oder jährliche Neuausgaben bis 100 000 Franken sowie über gebundene Ausgaben ohne Betragsbeschränkung.

2) Die Finanzkompetenzen der Regierung für neue Ausgaben nach Abs. 1 gelten nicht für Aufgabengebiete, welche spezialgesetzlich geregelt sind.

Art. 28

*Weitere Finanzgeschäfte*

1) Die Regierung beschliesst neben den in Art. 27 genannten Geschäften insbesondere über:

- a) die Einholung von Verpflichtungs-, Ergänzungs- und Nachtragskrediten sowie über Kreditüberschreitungen;
- b) die Anlage und die Verwaltung des Finanzvermögens;
- c) Kredite und Anleihen
- d) Garantie- und Bürgschaftsverpflichtungen bis 250 000 Franken;

2) Die Regierung beschliesst über den An- und Verkauf sowie die Belastung von Grundstücken mit sonstigen dinglichen Rechten wie folgt:

- a) Verwaltungsvermögen: bis 30 000 Franken unbeschränkt, mit Zustimmung der Finanzkommission für Geschäfte, deren Wert die in Art. 66 Abs. 1 der Verfassung genannte Grenze für ein Finanzreferendum nicht überschreitet;
- b) Finanzvermögen: bis 1 000 000 Franken unbeschränkt, ab 1 000 000 mit Zustimmung der Finanzkommission.

Art. 29

*Ausführungskompetenzen*

Ausführungskompetenzen ermächtigen zur Verwendung von bewilligten Krediten für gebundene Ausgaben. Jede Kreditverwendung muss dem Zweck und dem Umfang des Kredites entsprechen.

Art. 30

*Delegation von Kompetenzen*

1) Die Regierung kann Ausführungskompetenzen an Regierungsmitglieder und Amtsstellen in ihrem Zuständigkeitsbereich bis zu folgenden Maximalbeträgen delegieren:

- a) an Regierungsmitglieder: einmalige Ausgaben bis 100 000 Franken und wiederkehrende Ausgaben bis 50 000 Franken;
- b) an Amtsstellen: einmalige Ausgaben bis 50 000 Franken;

2) Die Verwendung bewilligter Kredite, für welche aufgrund gesetzlicher oder staatsvertraglicher Verpflichtungen kein Handlungsspielraum besteht, kann von der Regierung gänzlich an Regierungsmitglieder oder Amtsstellen delegiert werden.

3) Die Einzelheiten zur Delegation von Kompetenzen regelt die Regierung mit Verordnung.

Art. 31

*Anlagen des Finanzvermögens*

1) Die für den Zahlungsbedarf mittel- und langfristig nicht benötigten liquiden Mittel werden von der Stiftung „Ärar Liechtenstein“ bewirtschaftet.

2) Die Regierung beschliesst über die Übertragung von Landesmitteln an die Stiftung „Ärar Liechtenstein“ sowie über deren Rückführung in die Eigenmittel des Landes. Die Kapitalflüsse zwischen der Landesrechnung und der Stiftung „Ärar Liechtenstein“ werden mit Ausnahme der Kapitalverzinsung nach Abs. 3 erfolgsneutral direkt über das Eigenkapital der Landesbilanz abgewickelt.

3) Das Land erhält von der Stiftung „Ärar Liechtenstein“ eine Verzinsung des durchschnittlich investierten Kapitals. Die Höhe der Verzinsung wird jährlich von der Regierung festgelegt.

## VII.

### Finanzplanung und -steuerung

#### Art. 32

##### *Finanzplan*

1) Die Regierung erstellt jährlich zu Händen des Landtags einen mehrjährigen Finanzplan. Dieser umfasst einen Zeitraum von vier Jahren, beginnend mit dem kommenden Budgetjahr.

2) Der Finanzplan enthält:

- a) die voraussichtlichen Aufwendungen, Erträge und Nettoinvestitionen;
- b) die im Betrachtungszeitraum erwarteten Finanzierungsüberschüsse oder –fehlbeträge und im Falle letzterer Angaben zu deren Finanzierung;
- c) die erwartete Entwicklung der Aktiven und Passiven.

#### Art. 33

##### *Finanzleitbild*

1) Im Rahmen der Haushaltsgrundsätze nach Art. 2 erlässt der Landtag zur Gesundherhaltung der Staatsfinanzen ein Finanzleitbild, in dem die wichtigsten finanzpolitischen Richtlinien und Eckwerte verankert sind. Das Finanzleitbild definiert die kumulativ zu erfüllenden Eckwerte, wie insbesondere:

- a) Eckwert 1: den Deckungsgrad des Aufwands in der Laufenden Rechnung;

- b) Eckwert 2: das Verhältnis zwischen der Entwicklung der laufenden Aufwendungen und Erträge;
- c) Eckwert 3: das Verhältnis zwischen den Selbstfinanzierungsmitteln und den Nettoinvestitionen;
- d) Eckwert 4: das Verhältnis zwischen dem Finanzvermögen und den Fremden Mitteln;
- e) Eckwert 5: das Verhältnis zwischen dem Finanzvermögen und den laufenden Aufwendungen.

#### Art. 34

##### *Steuerung des Finanzhaushalts*

1) Die Eckwerte des Finanzleitbildes sind im Rahmen der Finanzplanung kumulativ wie folgt zu erfüllen:

- a) Eckwerte 1 bis 3: im Durchschnitt der Finanzplanperiode;
- b) Eckwerte 4 und 5: am Ende der Finanzplanperiode.

2) Können die Eckwerte des Finanzleitbildes aufgrund der von der Regierung erstellten Finanzplanung nicht im Sinne von Abs. 1 erfüllt werden, so unterbreitet die Regierung dem Landtag zusammen mit der Finanzplanung Vorschläge für Massnahmen zur Einhaltung der Eckwerte.

3) Beinhaltet die Finanzplanung bedeutende ausserordentliche Mehrausgaben oder Mindereinnahmen aufgrund von einmaligen zukunftsgerichteten Projekten, so können diese vom Landtag auf Antrag der Regierung für die Berechnung der Eckwerte ausgeklammert werden.



**VIII.**

**Übergangs- und Schlussbestimmungen**

Art. 35

*Übergangsbestimmungen*

[noch offen, abhängig vom weiteren Projektverlauf]

Art. 36

*Aufhebung bisherigen Rechts*

Es wird aufgehoben:

- a) Gesetz vom 17. Dezember 1997 über die Auflösung der Fonds und die Gliederung des staatlichen Reinvermögens, LGBl. 1998 Nr. 27;
- b) Gesetz vom 13. November 1974 über den Finanzhaushalt des Staates (Finanzhaushaltsgesetz), LGBl. 1974 Nr. 72.

Art. 37

*Inkrafttreten*

Dieses Gesetz tritt am xx.xx. 200x in Kraft.

4. **GESETZ ÜBER DIE STIFTUNG ÄRAR LIECHTENSTEIN**

**Gesetz**

vom ...

**über die Stiftung Ärar Liechtenstein**

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

**I. Allgemeine Bestimmungen**

Art. 1

*Gegenstand*

Dieses Gesetz bezweckt die Errichtung einer Stiftung für die Verwaltung von Vermögenswerten des Landes Liechtenstein.

Art. 2

*Rechtsform, Sitz und Zweck*

1) Unter der Bezeichnung „Stiftung Ärar Liechtenstein“ wird eine selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Vaduz errichtet.

2) Der Zweck der Stiftung besteht darin, das ihr zugewiesene Vermögen des Landes Liechtenstein gemäss den Zielen der Anlagepolitik zu verwalten.

## **II. Aufgabenbereich**

### **Art. 3**

#### *Anlagepolitik*

1) Mit der Anlagepolitik ist sicherzustellen, dass die für die Vermögen des Landes geltenden Finanzierungsziele mit der gebotenen Sorgfalt im Rahmen einer erfolgsorientierten Vermögensbewirtschaftung erreicht werden.

2) Die anlagepolitischen Ziele Liquidität, Sicherheit und Ertrag sind inhaltlich aus den finanzpolitischen und finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten und Anforderungen an die Vermögensverwaltung abzuleiten, wobei der Risikofähigkeit beziehungsweise der Risikotoleranz der Vermögen sorgfältig Rechnung zu tragen ist.

### **Art. 4**

#### *Drittvermögen*

Die Stiftung kann im Auftrag die Vermögensverwaltung für andere öffentlich-rechtliche Institutionen übernehmen.

## **III. Organisation**

### **Art. 5**

#### *Organe*

Die Organe der Stiftung sind:

- a) der Stiftungsrat;
- b) der Anlageausschuss;

- c) die Geschäftsführung;
- d) die Revisionsstelle

Art. 6

*Stiftungsrat*

1) Der Stiftungsrat besteht aus drei bis fünf Mitgliedern. Das für Finanzen zuständige Regierungsmitglied führt den Vorsitz. Die weiteren zwei bis vier Mitglieder werden von der Regierung für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Mit Ausnahme des Vorsitzenden beträgt die maximale Amtsdauer zwölf Jahre.

2) Die Regierung sorgt durch die Zusammensetzung des Stiftungsrates dafür, dass die für die Aufgabenerfüllung notwendige Fachkompetenz vorhanden ist. Sie erstellt zu diesem Zweck ein Anforderungsprofil.

3) Die Mitglieder des Stiftungsrates dürfen keine Funktion bei einer mit der Vermögensverwaltung betrauten Unternehmung ausüben. Funktion üben insbesondere aus:

- a) Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung;
- b) die Angestellten;
- c) die Inhaber einer qualifizierten Beteiligung. Als qualifizierte Beteiligung gilt das direkte und indirekte Halten von wenigstens 10 % des Kapitals oder der Stimmrechte eines Unternehmens oder jede andere Möglichkeit der Wahrnehmung eines massgeblichen Einflusses auf die Geschäftsführung eines Unternehmens, an dem die Beteiligung gehalten wird.

4) Der Stiftungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

Art. 7

*Aufgaben des Stiftungsrates*

- 1) Zu den Aufgaben des Stiftungsrates gehören insbesondere:
  - a) die Entscheidungsvorbereitung betreffend der Anlagestrategie;
  - b) die Umsetzung der Ziele der Anlagepolitik;
  - c) die Festlegung der Anlageorganisation und der Anlageadministration;
  - d) die Durchführung eines wirkungsvollen Investment-Controllings;
  - e) die Antragstellung an die Regierung.
  
- 2) Der Vorsitzende des Anlageausschuss sowie die Geschäftsführung der Stiftung nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen des Stiftungsrates teil.

Art. 8

*Anlageausschuss*

- 1) Die Mitglieder des Anlageausschusses werden von der Regierung auf unbestimmte Zeit ernannt. Ihm können sowohl Mitarbeitende der Landesverwaltung als auch verwaltungsexterne Fachpersonen angehören.
  
- 2) Die Regierung sorgt durch die Zusammensetzung des Anlageausschusses dafür, dass die für die Aufgabenerfüllung notwendige Fachkompetenz vertreten ist. Sie erstellt zu diesem Zweck ein Anforderungsprofil.
  
- 3) Für die Mitglieder des Anlageausschusses gelten die gleichen Ausschlusskriterien wie für die Mitglieder des Stiftungsrates.

Art. 9

*Aufgaben des Anlageausschusses*

Zu den Aufgaben des Anlageausschusses gehören insbesondere:

- a) die Vorbereitung der Entscheidungsgrundlagen für den Stiftungsrat;
- b) die Umsetzung der Beschlüsse des Stiftungsrates;
- c) die laufende Analyse und Überprüfung der Vermögensbewirtschaftung;
- d) die Überwachung der Bewirtschaftungskosten;
- e) die Antragstellung an den Steuerungsausschuss.

Art. 10

*Geschäftsführung*

Die Geschäftsführung der Stiftung wird durch die Landeskasse wahrgenommen.

Art. 11

*Aufgaben der Geschäftsführung*

Zu den Aufgaben der Geschäftsführung gehören insbesondere:

- a) Vertretung des Steuerungs- und des Anlageausschusses nach aussen, soweit sich die Gremien dies nicht selbst vorbehalten;
- b) sämtliche Aufgaben, welche nicht durch Gesetz oder Richtlinien anderen Organen zugewiesen sind.

Art. 12

*Revisionsstelle*

Die externe Revisionsstelle des Landes übt die Funktion der Revisionsstelle der Stiftung aus.

Art. 13

*Regierung*

1) Die Regierung erlässt im Einvernehmen mit der Finanzkommission des Landtages Richtlinien über die Rahmenziele und Strategien der Vermögensverwaltung. Sie orientiert die Finanzkommission einmal jährlich oder über ihr Begehren über die Einhaltung der Ziele der Anlagepolitik und das Resultat der Vermögensbewirtschaftung.

2) Zu den Aufgaben der Regierung gehören weiters:

- a) die periodische Überprüfung der Richtlinien nach Abs. 1;
- b) die frühzeitige Information des Steuerungsausschusses in Bezug auf die kurz-, mittel- und langfristige Verwendung des Finanzvermögens;
- c) die Bestellung des Stiftungsrates und des Anlageausschusses;
- d) die Wahl und Abwahl der externen Vermögensverwalter sowie der Buchhaltungs-, Reporting- und Controllingstelle.

#### **IV. Rechnungslegung**

##### Art. 14

##### *Wertansätze, Jahresrechnung*

- 1) Die Bewertung der von der Stiftung verwalteten Vermögenswerte erfolgt nach dem Verkehrswert.
  
- 2) Die Jahresrechnung der Stiftung wird im jährlichen Rechenschaftsbericht der Regierung veröffentlicht.

#### **V. Übergangs- und Schlussbestimmungen**

##### Art. 15

##### *Vermögensübertrag*

Die extern verwalteten Vermögenswerte des Landes (Poolanlagen) werden bei Inkrafttreten dieses Gesetzes an die Stiftung „Ärar Liechtenstein“ übertragen.

##### Art. 16

##### *Inkrafttreten*

Dieses Gesetz tritt gleichzeitig mit dem Finanzhaushaltsgesetz vom ... in Kraft.



## Öffentliche Unternehmen / Information der Jahresrechnung z.Hd. des Landtags

|                                  | LLB | LKW | TLI | LGV | Post | LRF | LB | LLM | KML | LMS | KSL | EBL | KUSL | LBA | LLS | LTou | HL | FMA | PK | AHV/<br>IV/FAK | SIL | LED | AIBA | AML |   |
|----------------------------------|-----|-----|-----|-----|------|-----|----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|------|----|-----|----|----------------|-----|-----|------|-----|---|
| <b>Rechtsform</b>                |     |     |     |     |      |     |    |     |     |     |     |     |      |     |     |      |    |     |    |                |     |     |      |     |   |
| Spezialgesetzliche AG            | X   |     |     |     | X    |     |    |     |     |     |     |     |      |     |     |      |    |     |    |                |     |     |      |     |   |
| Privatrechtliche AG              |     |     | X   |     |      |     |    |     |     |     |     |     |      |     |     |      |    |     |    |                |     |     |      |     |   |
| Selbständige ö.r. Anstalt        |     | X   |     | X   |      | X   |    |     |     |     |     |     |      |     |     | X    |    | X   |    | X              |     |     |      | X   |   |
| Unselbständige ö.r. Anstalt      |     |     |     |     |      |     |    |     |     |     |     |     |      | X   |     |      |    |     |    |                |     |     |      |     |   |
| Selbständige ö.r. Stiftung       |     |     |     |     |      |     | X  | X   | X   | X   | X   | X   | X    |     | X   |      | X  |     | X  |                |     |     |      |     |   |
| Privatrechtlich Stiftung         |     |     |     |     |      |     |    |     |     |     |     |     |      |     |     |      |    |     |    |                | X   |     |      |     | X |
| <b>Jahresrechnung / -bericht</b> |     |     |     |     |      |     |    |     |     |     |     |     |      |     |     |      |    |     |    |                |     |     |      |     |   |
| Kennntnisnahme durch Landtag     | X   |     |     |     | X    |     |    |     |     |     |     |     |      |     |     |      |    |     |    |                |     |     |      |     |   |
| Genehmigung durch Landtag        |     | X   |     | X   |      | X   |    |     |     |     |     |     |      | X   |     |      |    | X   |    | X              |     |     |      |     |   |
| Rechenschaftsbericht             |     |     | X   |     |      |     | X  | X   | X   | X   | X   | X   | X    |     | X   | X    | X  |     | X  |                | X   | X   | X    | X   | X |

### Abkürzungen:

|      |  |      |   |
|------|--|------|---|
| AHV  | Alters- und Hinterlassenenversicherung             | LKW  | Liechtensteinische Kraftwerke               |
| AIBA | Agentur für internationale Bildungsangelegenheiten | LLB  | Liechtensteinische Landesbank AG            |
| AML  | Agrarmarketing Liechtenstein                       | LB   | Liechtensteinische Landesbibliothek         |
| EBL  | Erwachsenenbildung Liechtenstein                   | LLM  | Liechtensteinisches Landesmuseum            |
| FAK  | Familienausgleichskasse                            | LLS  | Liechtensteinisches Landesspital            |
| FMA  | Finanzmarktaufsicht                                | LMS  | Liechtensteinische Musikschule              |
| HL   | Stiftung Hochschule Liechtenstein                  | LRF  | Liechtensteinischer Rundfunk                |
| IV   | Invalidenversicherung                              | LTou | Liechtenstein Tourismus                     |
| KML  | Kunstmuseum Liechtenstein                          | PK   | Pensionsversicherung für das Staatspersonal |
| KUSL | Kulturstiftung Liechtenstein                       | Post | Liechtensteinische Post AG                  |
| KSL  | Kunstschule Liechtenstein                          | SIL  | Stiftung Image Liechtenstein                |
| LBA  | Liechtenstein Bus Anstalt                          | TLI  | Telecom Liechtenstein                       |
| LGV  | Liechtensteinische Gasversorgung                   |      |   |