

LIECHTENSTEIN POLITISCHE SCHRIFTEN

Band 24

Franz J. Heeb

Der Staatshaushalt des Fürstentums Liechtenstein

Institutionelle Analyse der Ausgabenentwicklung
Beschreibung der rechtlichen, finanziellen
und organisatorischen Rahmenbedingungen
und Zusammenhänge

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz

Über dieses Buch

Der Staatshaushalt Liechtensteins: ein kleinstaatlicher Modellfall, ein steuerpolitischer Sonderfall, ein parteipolitischer Streitfall ... oder ein glücklicher Zufall? Keine dieser stereotypen Vorstellungen kann der Wirklichkeit gerecht werden.

Der Autor beleuchtet die komplexen Zusammenhänge und geht umfassend auf die rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen, die Entwicklungstendenzen und das Verhalten der Entscheidungsträger im Rahmen der institutionellen Prozesse im Staatshaushalt ein. Mit der Erfassung und Deutung wichtiger Problemstellungen werden auf der Grundlage neuer Ansätze der Finanz- und Verwaltungswissenschaften Gestaltungsvorschläge erarbeitet. Politik und Verwaltung sind gleichermaßen gefordert, sich mit der künftigen Haushaltsführung auseinanderzusetzen.

Das Buch richtet sich an alle, welche sich politisch für Liechtenstein interessieren und eine Übersicht über den Staatshaushalt des Landes gewinnen wollen.

Liechtenstein
Politische Schriften

BAND 24

Franz J. Heeb

Der Staatshaushalt des Fürstentums Liechtenstein

Institutionelle Analyse der Ausgabenentwicklung:
Beschreibung der rechtlichen, finanziellen
und organisatorischen Rahmenbedingungen und
Zusammenhänge

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1998

© 1998 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
FL-9490 Vaduz, Postfach 44
ISBN 3-7211-1032-3
Druck: Gutenberg AG, Schaan
Grafische Gestaltung: Sigi Scherrer, Vaduz

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Heeb, Franz Josef:

Der Staatshaushalt des Fürstentums Liechtenstein: institutionelle Analyse der Ausgabenentwicklung; Beschreibung der rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen und Zusammenhänge / Franz J. Heeb. – Vaduz: Verl. der Liechtensteinischen Akad. Ges., 1998 (Liechtenstein, Politische Schriften; Bd. 24)
ISBN 3-7211-1032-3

Vorwort

Das Forschungsprojekt zum öffentlichen Haushalt des liechtensteinischen Staates habe ich im Oktober 1994 im Auftrag des Liechtenstein-Instituts begonnen. Die parallel dazu laufende Studie von Professor Manfred Gantner und Johann Eibl erfasst die Entwicklung der öffentlichen Finanzen auf Staats- und Gemeindeebene und zieht Vergleiche mit grösseren Staaten beziehungsweise den benachbarten Regionen. In meiner Untersuchung habe ich mich auf die landesinternen Rahmenbedingungen sowie die institutionellen Entscheidungsträger und Prozesse konzentriert, die für die Entwicklung der Ausgaben und den Staatshaushalt Liechtensteins bestimmend sind. Zu meiner Untersuchung liegt ein umfassender Forschungsbericht vor, der am Liechtenstein-Institut erhältlich ist. Diese gekürzte Publikation fasst die wichtigsten Ergebnisse meiner Studie zusammen und soll einen Überblick über den Staatshaushalt Liechtensteins geben.

In bezug auf den Forschungsablauf stellt meine Untersuchung eine Vorphase zur Beobachtung empirischer Regelmässigkeiten dar, die Atteslander dem Entdeckungszusammenhang zuordnet.¹ Es geht primär um die explorative Erkundung der Wirklichkeit und um eine erste wissenschaftliche Problemformulierung. Diese Studie dient der Beschreibung des öffentlichen Haushalts des Fürstentums Liechtenstein und der Aufdeckung der Zusammenhänge und Einflussfaktoren, die für die Entwicklung der Ausgaben des Kleinstaates massgeblich sind. Dabei steht nicht die Überprüfung bestimmter Theorien der Finanzwissenschaft oder anderer Wissenschaften im Vordergrund, sondern die Beschreibung des öffentlichen Haushalts und des Ausgabeverhaltens der Entscheidungs- und Aufgabenträger. Mit der Erfassung und Deutung wichtiger Problemstellungen und Zusammenhänge werden auf der

¹ Vgl. Atteslander P., S. 31ff.

Grundlage neuer Ansätze und Konzepte der Finanz- und Verwaltungswissenschaften Gestaltungsvorschläge erarbeitet.

An dieser Stelle danke ich allen, die mich bei diesem Projekt unterstützt und zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Besonders danke ich Professor Manfred Gantner und Johann Eibl für die kooperative Zusammenarbeit, Professor Alfred Meier für die wissenschaftlichen Anregungen, Gerold Matt für die bereitwillige Unterstützung seitens der Stabstelle Finanzen und Paul Vogt für die gründliche Durchsicht meines Skripts sowie den weiteren Mitgliedern des Wissenschaftlichen Rats für ihre Begleitung. Die gute Stimmung am Liechtenstein-Institut, der anregende Gedankenaustausch mit meinen Forschungskollegen und die speditive Unterstützung durch Eva Hasenbach und die Mitarbeiterinnen des Instituts waren mir während meiner Arbeit motivierende Wegbegleiter.

Franz J. Heeb

Inhaltsverzeichnis

<i>1. Grundlagen und Rahmenbedingungen</i>	11
1.1. Haushaltsrechtlicher Rahmen	13
1.1.1. Staats- und verwaltungsrechtliche Grundsätze	13
1.1.2. Bestimmungen des FHG	16
1.2. Rechnungs- und Budgetierungssystem	18
1.2.1. Zum Begriff der öffentlichen Ausgaben	19
1.2.2. Richtlinien zu Voranschlag und Landesrechnung	23
1.2.3. Landesrechnung: Aufbau und Besonderheiten	26
1.2.3.1. Laufende und investive Rechnung	28
1.2.3.2. Abschreibungen und "Erfolgsrechnung"	30
1.2.3.3. Fondsanlagen und Kassarechnung	33
1.3. Staatsaufgaben und Aufgabenteilung	35
1.3.1. Rechtliche Grundlagen und Ausrichtung	35
1.3.2. Kommunale und staatliche Aufgabenteilung	37
1.3.3. Öffentlich-rechtliche Anstalten und Stiftungen	41
1.3.4. Übertragung von Aufgaben an das Ausland	46
1.4. Staatseinnahmen und Handlungsspielraum	50
1.4.1. Fiskalsystem: Steuer- und Gebühreneinnahmen	50
1.4.2. Grenzen einer eigenständigen Fiskalpolitik	56
<i>2. Der Staatshaushalt von 1979 bis 1993</i>	59
2.1. Finanz- und Ausgabenentwicklung	59
2.2. Ausgaben nach Verwaltungsbereichen	61
2.2.1. Abgaben und Zinsen: Finanzaufweisungen	64
2.2.2. Verwaltungsbereiche mit geringem Wachstum	66
2.2.3. Verwaltungsbereiche mit starkem Wachstum	70
2.2.3.1. Allgemeine Verwaltung	70

2.2.3.2. Bildungswesen	74
2.2.3.3. Sozialwesen	77
2.2.4. Die PTT-Betriebe als besonderer Bereich	82
2.3. Investitionsausgaben nach Hauptgruppen	85
2.4. Zur Finanz- und Haushaltspolitik von 1979 bis 1993	90
2.4.1. Vergleichswerte und Ausgleichszahlungen	90
2.4.2. Stellenausbau und Personalaufwand	94
2.4.3. Haushaltsgleichgewicht und Finanzreserven	99
3. <i>Zur aktuellen Finanzlage und Haushaltspolitik</i>	105
3.1. Der Finanzhaushalt von 1993 bis 1996	105
3.1.1. Zunehmendes Finanzpolster	105
3.1.2. Unterschiedliche Ausgabenentwicklungen	106
3.2. Staatseinnahmen und Fiskalpolitik	110
3.2.1. Veränderungen im Steueraufkommen	110
3.2.2. Unsicheres Steuerparadies und Gesellschaftswesen ...	112
3.2.3. MWSt als Geschenk des Himmels	115
3.2.4. Kosten- und verursachergerechte Kausalabgaben	117
3.2.5. Zusätzliche Vermögenserträge	121
3.2.6. Fiskalpolitische Souveränitätsverluste	122
3.3. Aktuelle Haushaltspolitik und Finanzleitbild	124
4. <i>Institutionelle Analyse des Ausgabeverhaltens</i>	131
4.1. Aufgaben und Rollen der Akteure	132
4.1.1. Der Landesfürst: Signalgebung und	
Sanktionierung	132
4.1.2. Das Volk: geringe Einflussnahme	134
4.1.3. Die Parteien: Vertreter ihrer Interessengruppen	137
4.1.4. Der Landtag: rechtliche und	
faktische Kompetenzen	142
4.1.5. Die Regierung: zentrale Drehscheibenfunktion	144
4.1.6. Die Finanzkontrolle: Rollenkonflikte	148
4.2. Gesetzgebung: Begründung öffentlicher Aufgaben	154
4.2.1. Revision des Schulgesetzes	155
4.2.2. MWStG und Staatsverträge	157
4.2.3. Gesetzesdelegation und Verordnungen	160

4.3. Verwaltung: Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben	162
4.3.1. Stellenplanung und -besetzung	162
4.3.2. Organisation und Führung	167
4.3.3. Rationalisierung, Privatisierung und NPM	169
4.3.4. Verwaltung des Finanzvermögens	173
4.4. Planung: Budgetierung und Kreditbewilligung	177
4.4.1. Finanzplanung	177
4.4.2. Investitionsplanung	181
4.4.3. Budgetierung und Voranschlag	185
4.4.4. Bewilligung des Voranschlages	190
4.4.5. Einholung von Nachtragskrediten	194
4.5. Rechnungslegung: Revision und Information	196
4.5.1. Verfügung über Ausgaben	196
4.5.2. Prüfung und Verrechnung	199
4.5.3. Erstellung und Kontrolle der Landesrechnung	200
4.5.4. Genehmigung und öffentliche Information	201
5. Zusammenfassung und Gestaltungsempfehlungen	204
5.1. Zusammenfassende Schlussfolgerungen	204
5.1.1. Initiativ- und Gesetzgebungsverfahren	206
5.1.2. Verfahren zur Ressourcenbewirtschaftung	212
5.1.3. Planungs- und Budgetierungsverfahren	215
5.1.4. Rechnungslegungs- und Kontrollverfahren	221
5.2. Prämissen zu den Gestaltungsempfehlungen	226
5.3. Finanz- und haushaltspolitische Zielsetzungen	228
5.3.1. Selbstverpflichtende Eckwerte und Ziele	228
5.3.2. Revision des Steuergesetzes und der Gebührenordnung	230
5.3.3. Neugestaltung des Finanzausgleichs	232
5.4. Gesetzgebungs- und Evaluationsverfahren	233
5.4.1. Überprüfung der körperschaftlichen Aufgabenteilung	234
5.4.2. Revision gesetzlicher Aufgabenbereiche	235
5.4.3. Evaluation von Gesetzen und Aufgabenbereichen	238
5.5. Modernisierung der Verwaltungsführung	241
5.5.1. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (NPM)	242
5.5.2. Autonome Post-, Telecom- und Verkehrsbetriebe	244
5.5.3. Controlling im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich	245

5.6. Planungs-, Budgetierungs- und Rechnungssystem	247
5.6.1. Integrierte Finanz-, Investitions- und Programmplanung	247
5.6.2. Aufbau einer Kostenrechnung	249
5.6.3. Adressatengerechte Rechenschaft und Information	251
5.7. Weiterentwicklung des Haushaltssystems	252
<i>Literaturverzeichnis</i>	256
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	265
<i>Über den Autor</i>	267

1. Grundlagen und Rahmenbedingungen

Hans Geser kommt in seiner Untersuchung "Kleine Kantone im Lichte ihrer öffentlichen Budgetstruktur, Verwaltung und Rechtssetzung" zur Auffassung, dass man bei einer vergleichenden Analyse integraler Staatssysteme versuchen sollte, die drei Sphären Finanzen, Recht und Organisation gleichrangig zu berücksichtigen.² Aufgrund der unterschiedlichen Möglichkeiten der drei Interventionsmedien werden dadurch die spezifischen Aspekte, Dimensionen und Variationsspielräume eines staatlichen Systems sichtbar gemacht, "die sich erst in ihrer Kombination zu einem kohärenten Bild zusammenfügen." In konzeptioneller Anlehnung an Geser sollen in dieser Studie nicht nur die finanziellen Daten analysiert, sondern die rechtlichen und organisatorischen Zusammenhänge aufgezeigt werden.

Zur Beschreibung des Staatshaushalts wird das von Gomez und Probst entwickelte Lenkungsmodell für Organisationen herangezogen. Dementsprechend können die staatlichen Ausgaben, wie sie in der Landesrechnung ausgewiesen sind, als Ergebnis des staatlichen Ausgabeverhaltens betrachtet werden.³ Als äußerer Rahmen sind die von staatlicher Seite kaum beeinflussbaren wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ausenpolitischen Bedingungen und Einflüsse zu sehen. Die Ausrichtung des Ausgabeverhaltens ist beeinflusst von der bisherigen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und von den finanz- und ausgabepolitischen Ordnungsvorstellungen der staatlichen Entscheidungs- und Rechtsträger. Ihr Verhaltensspielraum ergibt sich aufgrund der rechtlichen und institutionellen Regelungen und Abläufe im Haushaltssystem. Umge-

² Vgl. Geser H.: Staatsorganisation, S. 81 ff.

³ Vgl. Gomez P. und Probst G., S. 27ff.

Grundlagen

kehrt haben die Rechtsträger die Möglichkeit, auf das öffentliche Haushaltssystem und die darin ablaufenden Prozesse einzuwirken.

Im Grundmodell sind die äusseren Rahmenbedingungen und Einflüsse, die auf den liechtensteinischen Staat einwirken, nicht dargestellt. Durch bilaterale und multilaterale Verträge ist Liechtenstein insbesondere auf dem Gebiet der Handels-, Wirtschafts- und Währungspolitik eingebunden. Als Kleinstaat ist Liechtenstein daher von wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen seiner Nachbarstaaten, vor allem von der Schweiz und der EU, abhängig. Diese aussenpolitischen und wirtschaftlichen Interdependenzen wirken sich auf die Rahmenbedingungen im öffentlichen Haushalt Liechtensteins und auf den Entscheidungsspielraum der staatlichen Organe aus. Es stellt sich daher in der Studie auch die weitere Frage, wieweit durch Staatsverträge begründete, nicht beeinflussbare äussere Rahmenbedingungen gesetzt sind, die auf den Staatshaushalt Liechtensteins Einfluss nehmen.

Zur Darstellung der Zusammenhänge im öffentlichen Haushalt Liechtensteins und des Ausgabeverhaltens der Entscheidungs- und Aufgabenträger wird von folgendem Grundmodell ausgegangen:

		<i>Haushaltsrecht</i>	<i>Rechnungssystem</i>		
Fürst Volk Parteien	^\ /•	Gesetzgebung: Begründung von Aufgaben	Rechnungslegung: Revision und Information	/ \ /	Landtag Regierung Kontrolle
		<i>Verwaltung: Wahrnehmung von Aufgaben</i>	<i>Finanzplanung: Budgetierung, Kreditbewilligung</i>		
		<i>Staatsaufgaben</i>	<i>Staatseinnahmen</i>		

1.1. Haushaltsrechtlicher Rahmen

1.1.1. Staats- und verwaltungsrechtliche Grundsätze

Das Fürstentum ist nach Art. 2 der Landesverfassung von 1921 "eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage (Art. 79 und 80); die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung ausgeübt." Die liechtensteinische Staatsform wird als dualistisch oder elliptisch bezeichnet, weil "das staatliche politische Handeln stets aus einem Konsens zwischen Fürst und Volk hervorgeht" und die staatliche Gewalt in der Einheit dieser beiden Brennpunkte ausgeübt wird.⁴

In Art. 9 der Verfassung ist festgelegt: "Jedes Gesetz bedarf zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten." Im bedeutenden Art. 65 LV wird dazu weiter ausgeführt: "Ohne Mitwirkung des Landtages darf kein Gesetz gegeben, abgeändert oder authentisch erklärt werden. Zur Gültigkeit eines jeden Gesetzes ist ausser der Zustimmung des Landtages die Sanktion des Landesfürsten, die Gegenzeichnung des verantwortlichen Regierungschefs oder seines Stellvertreters und die Kundmachung im Landesgesetzblatte erforderlich." Zudem kann nach Art. 66 LV bei nicht dringlich erklärten Gesetzen und Finanzbeschlüssen der Landtag eine Volksabstimmung beschliessen oder eine solche Abstimmung aufgrund eines Referendumsbegehrens durchführen lassen. Staatsverträge bedürfen, insbesondere wenn neue Lasten für das Fürstentum oder seine Angehörigen entstehen, zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtags (Art. 8 LV) und unterliegen dem Referendum beziehungsweise der Volksabstimmung (Art. 66bis LV).

Ernst Pappermann geht aufgrund der Kompetenzvermutung des Monarchen im Bereich der Exekutive davon aus, "dass immer insoweit eine Vermutung für die Verordnungskompetenz der Regierung spricht, als diese nicht ausdrücklich durch Verfassung und Gesetz eingeschränkt ist."⁵ Dem widerspricht Andreas Schurti unter Bezug auf die bedeutenden Art. 92 und 78 LV. Er sieht darin die Verankerung des Legalitäts-

⁴ Vgl. Ignor A., S. 482; vgl dazu auch Batliner G.: Schichten, S. 283f.

⁵ Pappermann E., S. 80.

Grundlagen

prinzips begründet, wonach "sich die gesamte Landesverwaltung innerhalb der Schranken der Verfassung und der übrigen Gesetze zu bewegen hat."⁶ Entsprechend den Ausführungen von Schurti und der heutigen Praxis ist davon auszugehen, dass zum Erlass einer Verordnung in Liechtenstein eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich ist.⁷ So nehmen die Verordnungen der Regierung in der Regel auch einleitend Bezug auf das Gesetz beziehungsweise den Gesetzesartikel, der zur Verordnungsgebung ermächtigt. Eine Verordnung der Regierung bedarf jedoch nicht der Gegenzeichnung des Landesfürsten.

Art. 92 Abs. 2 LV legt fest, dass sich die gesamte Landesverwaltung innerhalb der Schranken der Verfassung und der übrigen Gesetze zu bewegen hat. Schurti sieht in Art. 92 Abs. 2 zusammen mit Art. 78 LV die Verankerung des Legalitätsprinzips in der liechtensteinischen Verfassung. Für ihn findet dieses Prinzip auch im Finanzrecht Anwendung. Das Legalitätsprinzip bedeutet, dass sowohl bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben als auch bei den damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben die Grundsätze des Vorranges und des Vorbehaltes des Gesetzes zu beachten sind. So führt der Autor weiter dazu aus: "Der Vorbehalt des Gesetzes ist der oberste Grundsatz des Finanzrechts. Ausgaben dürfen nur beschlossen werden, wenn die Verwaltungstätigkeit, für welche die Kredite ergehen, in einem formellen Gesetz vorgesehen sind: Keine Ausgabe ohne Gesetz."⁸

Ist ein Sachbereich durch öffentliches Recht bestimmt, so besteht nach dem Gesetzmässigkeitsprinzip für die staatlichen Organe kein Raum für privatrechtliches Handeln.⁹ Dies trifft im besonderen für die Hoheitsverwaltung zu. Ein gewisser Spielraum besteht, wenn keine abschliessende öffentliche Regelung besteht und die staatlichen Organe im Aussenverhältnis privatrechtlich auftreten. Andreas Kley weist darauf hin, dass nach liechtensteinischer Verwaltungsrechtspflege auch bei der Privatrechtsverwaltung eine Grundrechtsbindung besteht, die insbesondere das Willkürverbot miteinschliesst und die Flucht der Behörden in das Privatrecht verbietet. Hoheitliche Verfügungen unterliegen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, und privatrechtliches Handeln staatlicher Or-

⁶ Schurti A.: Finanzbeschlüsse, S. 240.

¹ Vgl. Schurti A.: Verordnungsrecht, S. 183ff.

⁸ Schurti A.: Finanzbeschlüsse, S. 258.

⁹ Vgl. Kley A., 148ff.

Haushaltsrechtlicher Rahmen

gane richtet sich nach der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Der Staatsgerichtshof hat bislang einen Rechtsschutz bei privatrechtlichen Handlungsformen durch die Verwaltungsrechtspflege abgelehnt, verlangt jedoch, dass eine aufsichtsmässige Kontrolle ermöglicht wird. So wird bei rechtsgeschäftlichen Akten von Behörden eine formfreie Aufsichtsbeschwerde anerkannt.

Wichtige Kategorien privatrechtlicher Handlungsformen des Gemeinwesens sind nach Kley die administrative Hilfstätigkeit, die Verwaltung des Finanzvermögens, die fiskalische Wettbewerbswirtschaft sowie Teile der Leistungsverwaltung.¹⁰ Zu den administrativen Hilfstätigkeiten gehört das Beschaffungswesen. Nach den neuen EU-Richtlinien können Mitbewerber ein förmliches Rechtsmittel im Submissionswesen ergreifen." Bei der Verwaltung des Finanzvermögens handelt es sich um die Anlage von Geldern bei Banken und den Liegenschaftserwerb zu Anlagezwecken. Nach Art. 449 des Sachenrechts gilt das Finanzvermögen nicht als eine dem öffentlichen Recht unterstehende Sache, sondern als Privateigentum. Damit sind im Verkehr mit Dritten die privatrechtlichen Vorschriften und in der internen Verwaltung die Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes und der Anlage Richtlinien massgebend. Im Rahmen der fiskalischen Wettbewerbswirtschaft treten Unternehmen, die als öffentlich-rechtliche Anstalten der staatlichen Oberaufsicht unterstellt sind, wie Wettbewerber im Rahmen des Privatrechts auf. Rechtlich entsprechen Subventionen hoheitlichen Verfügungen und sind keine privatrechtlichen Handlungen und damit grundsätzlich dem öffentlichen Recht unterstellt.¹²

Die wichtigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen ergeben sich aus Art. 68,69 und 70 LV. Nach Art. 68 LV darf ohne Bewilligung des Landtags "keine direkte oder indirekte Steuer, noch irgendeine sonstige Landesabgabe oder allgemeine Leistung ... ausgeschrieben oder erhoben werden." Gemäss Art. 69 LV "ist dem Landtage für das nächstfolgende Verwaltungsjahr von der Regierung ein Voranschlag über sämtliche Ausgaben und Einnahmen zur Prüfung und Beistimmung zu überge-

¹⁰ Vgl. Kley A., 153ff.

¹¹ Vgl. EWTI-Rechtssammlung: Anhang XVI-5.01, Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989.

¹² Vgl. Schurti A.: Finanzbeschlüsse, S. 246ff. Er weist darauf hin, dass im Bereich der Leistungsverwaltung das Legalitätsprinzip indessen häufig auf Grauzonen stösst und die Anforderungen an die gesetzlichen Grundlagen oft unklar sind.

Grundlagen

ben." Art. 70 LV legt schliesslich fest, dass der Landtag "in Übereinstimmung mit dem Landesfürsten über die Aktiven der Landeskassa zu verfügen" hat.

1.1.2. Bestimmungen des FHG

Eine weitere Präzisierung erfuhr das Haushaltsrecht durch den Erlass des Finanzhaushaltsgesetzes (LGB1. 1974/72). In Art. 2 Abs. 1 FHG ist ausgeführt: "Der Finanzhaushalt ist nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu führen." Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit steht das Gesetz vor dem Budget. Thomas Allgäuer geht auf das Problem ein, wenn sich Ausgaben in einem Voranschlag der Regierung auf ein künftig zu beschliessendes Gesetz oder einen international abzuschliessenden Vertrag beziehen. In einer Landtagsdebatte am 18. Dezember 1980 wiesen Abgeordnete darauf hin, dass eine Ausgabenbewilligung im Budget eine "materielle Vorentscheidung" sein könnte. Demgegenüber vertrat die Regierung den für die Erstellung des Voranschlages geltenden Grundsatz der Vollständigkeit, dass die absehbaren Aufwendungen des kommenden Jahres in das Budget aufzunehmen seien.¹³ Dieses Problem wurde dann so gelöst, dass seither in Art. 1 des jährlichen Finanzgesetzes angeführt wird: "Die Verwendung der Kredite für neue Ausgaben bleibt der vorgängigen Zustimmung des Landtags vorbehalten."¹⁴

Mit den Kriterien der Dringlichkeit ist vor allem die Regierung zur Wahrnehmung der Vollzugs- und Leistungsverwaltung angesprochen. Da es bisher für eine Legislaturperiode kein Regierungsprogramm gab, das im Sinne eines Massnahmenkatalogs und einer Prioritätenordnung die Neuregelung von öffentlichen Aufgabenbereichen und Investitionsprojekten festlegt, bleibt die Dringlichkeit weitgehend situativ von den sachlichen Erfordernissen und den politischen Erwägungen der Regie-

¹³ Vgl. Allgäuer T., S. 237ff.

¹⁴ Durch diesen Zusatz ändert sich nach den Ausführungen von Thomas Allgäuer zwar nichts an der befürchteten 'materiellen Vorentscheidung' der Budgetbewilligung und an der fehlenden Rechtsgrundlage einzelner Budgetposten. Doch er sieht darin auch klar den Grundsatz enthalten, dass die Regierung trotz der Budgetbewilligung nicht tätig werden darf, falls einem Posten die hinreichende Rechtsgrundlage fehlt.

Haushaltsrechtlicher Rahmen

rung her bestimmt. Aus dem von der VBI entschiedenen Falle zur Subventionierung der Tennishalle Schaan geht hervor, dass die Dringlichkeit einer Subvention nicht mit der Beurteilung der Notwendigkeit eines Projektes gleichzusetzen ist. Die in diesem Fall von der Regierung geforderte Auswahl- und Steuerungsfunktion macht jedoch offensichtlich, dass die Regierung im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen, des verfügbaren Personals und der gegebenen Infrastruktur sowie der bewilligten finanziellen Mittel immer wieder Prioritäten festlegen und entscheiden muss, welchen staatlichen Aufgaben und Projekten zeitlich der Vorrang zu geben ist.¹⁵

Nach Art. 69 LV ist die Regierung zudem berechtigt, im Voranschlag nicht vorgesehene, dringliche Ausgaben zu machen. Dieser Aspekt berücksichtigt, dass durch den Voranschlag nicht alle Aufgaben von der Verwaltung vorausgesehen werden können und in dringenden Fällen notwendiges staatliches Handeln nicht verhindert werden soll. In Art. 12 FHG wird in diesem Zusammenhang von zeitlicher Dringlichkeit gesprochen, ohne dass weitere Kriterien dazu festgelegt werden. Nach der bestehenden Praxis ist die zeitliche Dringlichkeit nicht auf die unverzügliche Abwehr eines Notstandes oder ausserordentlichen Schadens eingeschränkt, sondern wird aufgrund einer sachlichen Begründung durch die Regierung vom Landtag in der Regel auch akzeptiert. Die Regierung wurde entsprechend der bisherigen Praxis für bereits eingegangene Verpflichtungen und Auszahlungen in jedem Fall auch entlastet.¹⁶

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bleiben als Rechtsgrundsatz unbestimmt und üben kaum Einfluss auf das staatliche Ausgabeverhalten aus. Solange der liechtensteinische Staat über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügt, sind die Planungsträger, auch kaum gefordert, öffentliche Aufgaben und Projekte hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit zu untersuchen und darauf zu verzichten. So bleibt es weitgehend den Verwaltungsträgern überlassen, welche öffentlichen Aufgaben und Projekte sie vorantreiben, welche Standardanforderungen sie stellen und letztlich, welche Lösungen sie für wirtschaftlich erachten. Entscheidend sind die subjektive Beurteilung und der politische Wille zur Verwirklichung bestimmter öffentlicher Aufgaben und Einrichtun-

¹⁵ BuA betreffend das Finanzgesetz für das Jahr 1996, Nr. 72/195, S. 16f.

¹⁶ Vgl. Allgäuer T., S. 245ff.

Grundlagen

gen und nicht ein objektiver Kosten-/Nutzenvergleich. Das Angebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen misst sich daher primär an den subjektiven Nutzenerwägungen bestimmter Interessengruppen und den Zielsetzungen politischer Akteure.

Im FHG werden vor allem auch die verwaltungsinternen Zuständigkeiten der Regierung sowie der Landeskasse und der Finanzkontrolle geregelt. Demnach obliegt der Regierung die verwaltungsinterne Finanzaufsicht und dem Landtag die "oberste Aufsicht über die Finanzen" (Art. 32 FHG). Entsprechend Art. 1 FHG erstreckt sich der Geltungsbereich des Gesetzes auf "die Festsetzung des Voranschlages, die Führung und Abnahme der Landesrechnung sowie die Verwaltung und Überwachung der Finanzen". Nach dieser Bestimmung richtet sich das Gesetz primär an die Regierung beziehungsweise Landesverwaltung. Angesprochen damit ist auch der Landtag, der bei der Festsetzung des Voranschlages und der Abnahme der Landesrechnung im konkreten darüber entscheidet, ob die einzeln geplanten oder gemachten Ausgaben diesen Grundsätzen entsprechen. Die erwähnten allgemeinen Grundsätze sind zu unterscheiden von den Grundsätzen, die zur Erstellung des Budgets (Art. 4 FHG) und für die Finanzaufsicht innerhalb der Landesverwaltung im Rahmen der Vollzugskontrolle gelten (Art. 34 FHG).¹⁷

1.2. Rechnungs- und Budgetierungssystem

Im Jahre 1974 hat Liechtenstein das Mustergesetz und das Rechnungsmodell, das die Konferenz der Finanzdirektoren der Schweizer Kantone erarbeiten Hess, in seinen Grundzügen übernommen. Bis dahin waren lediglich die verfassungsrechtlichen Bestimmungen vorhanden, nach denen der Landtag gemäss Art. 62 lit. c LV "die Festsetzung des jährlichen Voranschlages und die Bewilligung von Steuern und anderen öffentlichen Abgaben" vorzunehmen hat. Art. 69 LV legt weiters fest, dass "dem Landtage für das nächstfolgende Verwaltungsjahr von der Regierung ein Voranschlag über sämtliche Ausgaben und Einnahmen zur Prüfung und zur Beistimmung zu übergeben" (Abs. 1) ist, sowie, dass "die

¹⁷ Nach Art. 34 FHG führt die Finanzkontrolle "die Aufsicht nach den Kriterien der richtigen Rechtsanwendung, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der rechnerischen Richtigkeit" durch.

Rechnungs- und Budgetierungssystem

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" (Abs. 2) hat.

1.2.1. Zum Begriff der öffentlichen Ausgaben

Ausgaben werden als "die dauernde Bindung staatlicher Mittel für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe" definiert. Eine Ausgabe entsteht dann, wenn finanzielle Mittel zur Realisierung öffentlicher Aufgaben und Investitionen verwendet werden. Die öffentliche Hand tauscht im Falle einer Ausgabe Finanzvermögen in einen öffentlichen Nutz- oder Vermögenswert, wobei frei verfügbare finanzielle Mittel veräussert oder durch die Umwandlung in Verwaltungsvermögen gebunden werden. Entsprechend den Ausführungen der Finanzdirektoren "bilden alle Einnahmen vorerst einmal Finanzvermögen, d.h. allgemeine Mittel... Die Ausübung der Verfügungsgewalt über diese Mittel ist der Ausgabenakt im finanzrechtlichen Sinne." Dementsprechend versteht man im Finanzrecht unter Ausgaben die "Verwendung des Finanzvermögens für die öffentliche Aufgabenerfüllung."¹⁸

Die Verwendung des Ausgabenbegriffs als dauerhafte Bindung staatlicher Mittel zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben und Leistungen beinhaltet die Aspekte des gesetzmässigen Zustandekommens öffentlicher Aufgaben und Ausgaben und den finanzwirtschaftlichen Umwandlungsprozess (Realisierung) von Finanzvermögen beziehungsweise der Staatseinnahmen. Die gesetzliche Begründung von Aufgaben findet jedoch losgelöst von den Budgetierungs- und Vollzugsprozessen in der Landesverwaltung sowie der Genehmigung des Voranschlages (Kredite) im Landtag statt. Durch die Gesetzgebung wird die Möglichkeit und Verpflichtung zu öffentlichen Ausgaben begründet, und mit der Bewilligung des Landesvoranschlages werden die zum Vollzug erforderlichen finanziellen Mittel erst bereitgestellt. – Die Begriffe und Zusammenhänge lassen sich wie folgt darstellen:

¹⁸ Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (Hrsg.), S. 61 u. 23; vgl. dazu auch S. 102ff.

Grundlagen

Finanzvermögen

Staatseinnahmen und realisierbare Vermögenswerte,
über die nach Art. 28 FHG die Kollegialregierung und nach den
Anlagerichtlinien (RB 4078/64/93) die Landeskassa frei verfügen kann

Ausgaben

die dauernde Bindung staatlicher Mittel
für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben
(bedarf einer rechtlichen Grundlage)

Anlagen

vorübergehende Verwendung wieder realisierbaren Finanzvermögens in Kompetenz der Verwaltung (Art. 28 FHG) sowie des Landtags und des Fürsten (Art. 70 LV)
– Fondsanlagen: nach gesetzlichen Vorschriften zu bildendes und zu verwendendes Finanzvermögen (Art. 8 FHG)

gebundene Ausgabe

durch Gesetz oder Staatsvertrag begründet
von Stimmbürgern genehmigter Erlass
oder zur Erfüllung gesetzl. Verwaltungsaufgaben (Art. 2bis FHG), weiter unterschieden nach Art. 6 und 7 FHG
zwischen: Aufwand LR/IR

neue Ausgabe

nicht dringliches Gesetz, Finanzbeschluss
unterliegen dem Referendum (Art. 66 LV)
sofern sie Mehrausgaben verursachen von
– einmalige Ausgabe: 300 000 CHF
– jährliche Ausgabe: 150 000 CHF

Die Konferenz der Finanzdirektoren unterscheidet zwischen Ausgabe und Anlage. Eine Anlage des Finanzvermögens ist eine vorübergehende Verwendung von finanziellen Mitteln für Aktiven, "die ohne Verletzung einer bestimmten gesetzlichen Verpflichtung jederzeit veräussert werden können."¹⁹ Nach Art. 18 Abs. 2 FHG besteht das Finanzvermögen "aus jenen Aktiven, die ohne Beeinträchtigung einer bestimmten öffentlich¹ rechtlichen Verpflichtung verwertet werden können und nach kaufmännischen Grundsätzen verwaltet werden." Hierzu gehört auch der vorsorgliche Grundstückerwerb. Werden flüssige Mittel auf dem Geld- und Kapitalmarkt angelegt oder vorsorglich Grundstücke erworben, so verändert sich zwar die Zusammensetzung des Finanzvermögens, nicht aber der Aktivsaldo. Entsprechende kassenmässige Finanzvorfälle werden nicht als staatliche Ausgaben oder Einnahmen betrachtet, da sie zum internen Geld- und Kapitalfluss gehören. Eine Ausgabe für den vorsorglichen Landerwerb stellt, solange es nicht zu einem bestimmten

¹⁹ Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (Hrsg.), S. 103.

Rechnungs- und Budgetierungssystem

öffentlichen Zweck erfolgt und das Grundstück wieder veräussert werden kann, zwar eine staatliche Zahlung an Dritte dar, ist im Sinne des Finanzrechts jedoch keine Ausgabe, sondern Anlage des Finanzvermögens.

Im Ausgabenbegriff bezieht sich das Kriterium der Bindung auf die Verwendung des Finanzvermögens für eine öffentliche Zwecksetzung und Aufgabe. Im weiteren wird zwischen neuen und gebundenen Ausgaben unterschieden. Unter gebundenen Ausgaben wird verstanden, dass die entsprechenden Ausgaben "in der Verfassung, in einem Gesetz oder in einem anderen referendumpflichtigen Beschluss vorgesehen sind oder die sich als dessen notwendige Folge ergeben."²⁰ Eine gebundene Ausgabe ist dem fakultativen Referendum nach Art. 66 LV entzogen. Gemäss Art. 2bis FHG ist eine Ausgabe gebunden, "wenn die zuständige Behörde in bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere wesentliche Modalitäten keine erhebliche Handlungsfreiheit besitzt und die Ausgabe: a) durch einen Rechtssatz grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben ist, b) voraussehbare Folge eines von den Stimmbürgern genehmigten Erlasses ist oder c) zur Erfüllung der gesetzlichen Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist." Wie aus lit. c des Artikels ersichtlich ist, gehören zu den gebundenen Ausgaben auch die damit zusammenhängenden Verwaltungs- und Folgekosten. Nach Art. 2bis Abs. 2 FHG werden Ausgaben für Umbauten und Sanierungen dann als gebunden betrachtet, "wenn sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Realisierung des Vorhabens besteht." Der Auftrag an die Regierung zum Vollzug der Gesetze schliesst auch einen Ermessensspielraum zum Abschluss vertraglicher Verpflichtungen innerhalb der gebundenen Ausgaben mit ein.²¹

Die Unterscheidung zwischen gebundener und neuer Ausgabe besteht aufgrund des fakultativen Referendums, das gemäss Art. 66 Abs. 1 LV für jeden nicht dringlich erklärten Finanzbeschluss, "sofern er eine einmalige neue Ausgabe von mindestens 300 000 Franken oder eine jährliche Neuausgabe von 150 000 Franken verursacht", von den Bürgern beziehungsweise den Gemeinden ergriffen werden oder über den der Landtag eine Volksabstimmung beschliessen kann. Nach den Aus-

²⁰ Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (Hrsg.), S. 106.

²¹ Vgl. Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (Hrsg.), S. 11 If.

Grundlagen

fürungen von Thomas Allgäuer steht hinter dieser Regelung die Überlegung, "dass das Volk die Möglichkeit haben soll, über die wichtigsten Akte der Finanzverwaltung zu beschliessen." Und er führt dazu weiter aus: "Als gebunden haben alle Ausgaben zu gelten, welche sich als notwendige Folge von Verfassung, Gesetzen und anderen referendumspflichtigen Beschlüssen ergeben."²²

Im FHG und in der Landesrechnung wird allgemein der Begriff Aufwand und Ertrag verwendet, auch wenn rein kassenmässige Vorgänge gemeint oder dargestellt sind. So werden in Art. 6 Abs. 1 FHG Aufwände der Laufenden Rechnung als jene Vorgänge bezeichnet, die das Reinvermögen vermindern oder die Fehldeckung erhöhen. Die Verminderung des Reinvermögens ergibt sich bei Ausgaben durch die Verwendung von Finanzvermögen für die laufenden Ausgaben sowie beim buchmässigen Aufwand durch die Verminderung des Verwaltungsvermögens infolge der Abschreibungen und Wertberichtigungen. Laufende Ausgaben vermindern somit immer das Finanzvermögen, buchmässiger Aufwand das Verwaltungsvermögen. Als Aufwand der Investitionsrechnung werden nach Art. 7 Abs. 1 FHG jene Vorgänge bezeichnet, durch welche Verwaltungsvermögen geschaffen wird, sowie ein allfälliger Aufwandüberschuss der Laufenden Rechnung. Damit dürfte gemeint sein, dass aus Finanzvermögen Verwaltungsvermögen geschaffen wird und sich durch die in Folge vorgenommenen Abschreibungen der Aufwand der Laufenden Rechnung erhöht und das Verwaltungsvermögen entsprechend abnimmt. Eigentlich dürfte bei der Investitionsrechnung nur von Ausgaben gesprochen werden, da in jedem Fall eine kassamässig wirksame Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen stattfindet.

Wenn von Ausgaben gesprochen wird, ist deshalb darauf zu achten, auf welchen Vorgang sich diese beziehen. Ausgewiesen werden die Ausgaben in der Landesrechnung als effektiv verbuchte Grössen und im Landesvoranschlag als geplante oder bewilligte Rahmen- oder Zielgrössen. Zu berücksichtigen ist, dass effektiv entstandene Ausgaben eine resultierende Grösse eines oft weit zurückreichenden Prozesses darstellen und sachlich mit konkreten öffentlichen Aufgaben und Leistungen zu tun haben. Bei den weiteren Ausführungen wird deshalb an die mit Dritten abzuwickelnden Ein- und Auszahlungen im Rahmen der öffent-

²² Allgäuer T., S. 184.

liehen Aufgabenerfüllung angeknüpft und von Einnahmen und Ausgaben gesprochen, wenn die zahlungs- beziehungsweise kassenmässigen Vorgänge beschrieben sind.²³

1.2.2. Richtlinien zu Voranschlag und Landesrechnung

Die grundsätzliche Richtlinie zur Erstellung des Voranschlages (und der Landesrechnung) ist in Art. 4 FHG enthalten.²⁴ Danach hat sich der Voranschlag für das nächstfolgende Verwaltungsjahr "nach den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Einheit, der Spezifikation und der Bruttodarstellung" zu richten. Unbeanspruchte Kredite, einzelner Positionen dürfen nicht zur Deckung der Aufwendungen anderer Positionen verwendet werden. In Art. 4 FHG ist auch festgehalten, dass mit Ablauf eines Verwaltungsjahres nichtbeanspruchte Kredite dahinfallen. Das Prinzip der Vollständigkeit verlangt, dass "sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Staates im Voranschlag aufzuführen sind."²⁵ Nach Auffassung von Urs Kohli sind deshalb auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen sowie Fonds in der öffentlichen Rechnung zu erfassen. In Liechtenstein sind die Rechnungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten, wie zum Beispiel der LKW, LGV und der AHV-, IV- und FAK-Anstalten, von der Landesrechnung ausgegliedert. Einnahmen beziehungsweise Ausgaben sind in der Landesrechnung nur in bezug auf eventuelle Kapitalerhöhungen beziehungsweise Verzinsungen des Aktien-, Dotations- oder Stiftungskapitals oder in bezug auf Staatsbeiträge und Transferzahlungen erfasst. Sie bilden jedoch einen Bestandteil der Vermögensrechnung, indem die Beteiligungen an den öffentlichen Betrieben und die Deckungskapitalien der Anstalten und Stiftungen in der Bilanz aktiviert sind. Demgegenüber sind die PTT-Betriebe in ihrem gesamten Geschäftsgebaren erfasst, d.h. sämtliche Aufwände und Erträge werden in der Laufenden Rechnung und Investitionsrechnung des Landes verbucht.

²³ Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (Hrsg.), S. 18.

²⁴ Weitere Richtlinien zur Erstellung des Voranschlags und der Landesrechnung sind in Art. 69 LV und in An. 4ff. und 14ff. FHG (LGB1. 1974/72) festgelegt. Die Richtlinien zum Voranschlag bestimmen vor allem die formalen Anforderungen zur Rechnungslegung, wie z.B. die Gliederung der Rechnungen, die Umschreibung von Fonds und Rückstellungen in der Vermögensrechnung sowie die Abschreibungen zur Vornahme der rechnerischen Abgrenzungen.

» Kohli U.W., S. 33f.

Grundlagen

Zur Vielfalt der verwendeten Begriffe und verschiedenen Rechts- und Organisationsformen der öffentlichen Einrichtungen in Liechtenstein hat Nicolaus Voigt versucht, eine terminologische Klärung und systematische Gliederung zu finden.²⁶ Liechtenstein folgte bei dieser historisch gewachsenen Aus- und Eingliederung öffentlicher Betriebe, Anstalten und Stiftungen in der Landesrechnung im wesentlichen der rechtlichen Unterscheidung, ob es sich bei den betreffenden Institutionen um Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit handelt oder nicht. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben sich in einem eigenen Jahres- und Rechnungsbericht auszuweisen, während die Rechnungen und Berichte der Stiftungen im Rechenschaftsbericht der Regierung beigefügt sind. Beim Vergleich mit Rechnungen anderer Staaten, insbesondere mit den kantonalen Finanzhaushalten, ist daher Vorsicht geboten, weil hier verschiedene Abgrenzungen vorgenommen werden.²⁷

Das Prinzip der Einheit würde eigentlich erfordern, dass "die Einnahmen und Ausgaben des Staates in einem einzigen Voranschlag zusammengefasst werden", also ohne Sonderbudgets oder ausserordentliche Rechnungen.²⁸ Aus praktischen Erwägungen ist es jedoch kaum denkbar, dass die selbständigen öffentlichen Anstalten, vor allem die öffentlichen Unternehmen, in den Budgetprozess und in die Landesrechnung miteingebunden werden. In Frage zu stellen ist allerdings die Ausgliederung von Stiftungen in der Landesrechnung, wie zum Beispiel bei der Kunstsammlung, dem Landesmuseum oder der Musikschule, weil diese Institutionen in Oberaufsicht der Regierung typische Aufgaben der staatlichen Leistungsverwaltung mit wesentlicher finanzieller Unterstützung des Staates wahrnehmen. Umgekehrt sind die selbständigen und kaufmännisch operierenden PTT-Betriebe, die von der Kreispostdirektion St. Gallen aus geführt werden, eher als Fremdkörper in der Landesrechnung zu betrachten.

²⁶ Vgl. Voigt N., S. 33ff.

²⁷ Vgl. Rechnung 1994 des Kantons St.Gallen, S. 40f. und 119ff., Rechnung 1994 des Kantons Graubünden, S. 74ff. und 42ff., sowie ReBe 1994, S. 21 und 23. So sind z.B. in der Rechnung des Kantons St. Gallen die Kantons- und Verwaltungsbibliothek oder in der Rechnung des Kantons Graubünden die Museen integriert. Ein wichtiger Unterschied besteht auch darin, dass in den Rechnungen der Kantone die Spitäler bruttomässig erfasst sind, während in der liechtensteinischen Rechnung nur die nettomässigen Beitragszahlungen aufscheinen.

²⁸ Kohli U.W., S. 34.

Rechnungs- und Budgetierungssystem

Der Grundsatz der Bruttodarstellung bedeutet, dass "die Einnahmen und die Ausgaben voneinander getrennt in voller Höhe, ohne gegenseitige Verrechnung" im Voranschlag oder in der Landesrechnung enthalten sind.²⁹ Wenn von Ausgaben in den einzelnen Verwaltungs- und Leistungsbereichen gesprochen wird, so sind damit in der Regel die Bruttoausgaben gemeint. Wenn es die Nettokosten beziehungsweise die Selbstfinanzierung in den einzelnen Aufgabenbereichen zu berücksichtigen gilt, dann sollten zu den Ausgaben auch die Einnahmen in Rechnung gestellt werden. So weisen zum Beispiel das Grundbuch, das Landgericht sowie das Post- und Fernmeldewesen durch ihre Gebühreneinnahmen einen positiven Einnahmensaldo auf. Eine hohe Selbstfinanzierung kann auch bei den staatseigenen Forstgärten und der Holzimprägnierung festgestellt werden.

Der Grundsatz der qualitativen Spezifikation bedingt, dass die Ausgaben nur im vorgegebenen Verwaltungsbereich für die bestimmte Art und den bestimmten Zweck verwendet werden. Der Grundsatz der quantitativen Spezifikation verlangt, dass Budgetüberschreitungen vom Landtag bewilligt werden müssen, d.h. die Regierung hat gemäss Art. 11 Abs. 1 FHG für fehlende und unzureichende Kredite beim Landtag einen Nachtragskredit einzuholen. Aufgrund von Art. 69 Abs. 4 und Art. 4 Abs. 3 FHG dürfen nicht beanspruchte Kredite (Ersparnisse) des Voranschlages nicht zur Deckung der Aufwendungen anderer Positionen verwendet werden.

Die zeitliche Abgrenzung und Zurechnung berücksichtigt bei der Vermögensrechnung den Stand zu einem bestimmten Zeitpunkt und bei der Laufenden Rechnung und Investitionsrechnung den Aufwand beziehungsweise die Erträge, die in einer bestimmten Zeitperiode entstanden sind. Die Vermögensrechnung schliesst in Liechtenstein per 31. Dezember, die Verwaltungsrechnungen beziehen sich auf die dazwischenliegende Jahresperiode. Das Soll-Prinzip verlangt formell die Verbuchung der Finanzvorfälle zum Zeitpunkt der Rechnungsstellung. Nach Art. 15 FHG dürfen Zahlungen bis spätestens 15. März des Folgejahres der Verwaltungsrechnung des Vorjahres verrechnet werden. Nach Auskunft der Stabstelle Finanzen hat dies den Vorteil, dass auch später eingelangte Rechnungen beziehungsweise Gutschriften dem entsprechenden Rech-

²⁹ Kohli U.W., S. 34.

Grundlagen

nungsjahr zugeordnet und eine aufwandsgerechte buchhalterische Abgrenzung vorgenommen werden kann.³⁰ Die Finanz- und Zahlungsvorfälle können damit nicht nur formell hinsichtlich des Rechnungsdatums, sondern auch materiell hinsichtlich einer periodengerechten Zuordnung geprüft werden.

1.2.3. Landesrechnung: Aufbau und Besonderheiten

Entsprechend Art. 16 HHG sind in der Landesrechnung die Verwaltungs- und Vermögensrechnung sowie die Bürgerschafts- und Garantieverpflichtungen, der Stand der Verpflichtungskredite und die Rechnungen der Stiftungen enthalten. In der Verwaltungsrechnung werden gemäss Art. 5, 6 und 7 FHG der jährliche Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung erfasst. Die Vermögensrechnung gibt den Stand und die Zusammenfassung des Landesvermögens am Jahresende wieder. Der Aufbau der Landesrechnung und die Verknüpfungen zwischen den einzelnen Teilrechnungen lässt sich wie folgt darstellen:

Verwaltungsrechnung			
Laufende Rechnung		Investitionsrechnung	
Ausgaben Fondseinlagen Abschreibungen Ertragsüberschuss	Einnahmen Fondsentnahmen	Ausgaben (Deckungs- überschuss)	Einnahmen Abschreibungen Ertragsüberschuss Fehlbetrag
Vermögensrechnung			
Vorjahresbilanz per 31.12.		Jahresbilanz per 31.12.	
Finanzvermögen Verwaltungsverm. Deckungskapitalien	Fremde Mittel Eigene Mittel	Finanzvermögen Verwaltungsverm. Deckungskapitalien	Fremde Mittel Reinvermögen Ertragsüberschuss
Fondsrechnungen			
Erfolgsrechnungen		Vermögensrechnungen	
Fondsausgaben	Fondseinnahmen	Vermögen 1.1.	Vermögen 31.12.

³⁰ Auskunft von Gerold Matt, Leiter der Stabstelle Finanzen, vom 29. September 1995.

Rechnungs- und Budgetierungssystem

Die Laufende Rechnung soll durch den in den Abschreibungen berücksichtigten Wertverzehr über den wirtschaftlichen Erfolg des öffentlichen Haushalts während eines Jahres informieren. Der Ertragsüberschuss und die Abschreibungen der Laufenden Rechnung werden zum Nachweis der Finanzierung zu den Einnahmen der Investitionen gezählt, um festzustellen, wieweit mit den staatlichen Gesamteinnahmen auch die Investitionen gedeckt sind. Können die gesamten Einnahmen die Ausgaben nicht decken, so wird im Rechnungsbericht von einem Fehlbetrag und im umgekehrten Fall von einem Deckungsüberschuss gesprochen. Der Fehlbetrag beziehungsweise Deckungsüberschuss weist somit auf den Selbstfinanzierungsgrad der Investitionen beziehungsweise des öffentlichen Haushalts hin.

Die Gegenüberstellung der Eröffnungs- und Schlussbilanzen in der Vermögensrechnung zeigt vor allem die Veränderungen der Aktiv- und Passivseite und damit der staatlichen Vermögenswerte und Schulden auf. So sind in den Veränderungen des Verwaltungsvermögens die neu geschaffenen Investitionswerte abzüglich der vorgenommenen Abschreibungen berücksichtigt. Die Aufstellung über die Verpflichtungskredite am Ende des Jahres gibt losgelöst von den übrigen Teilrechnungen eine Übersicht zu den genehmigten Verpflichtungskrediten, den bisher erfolgten Zahlungen sowie zur voraussichtlichen Fälligkeit der Kredite in den weiteren Jahren.

Die Verwaltungs- und Vermögensrechnung berücksichtigt, welche Wertveränderungen bei der staatlichen Infrastruktur und den Beteiligungen des Staates an den öffentlichen Betrieben stattgefunden haben. Zum Finanzvermögen gehören nach dem Handbuch der Kantonalen Finanzdirektoren alle Vermögenswerte, die "ohne Verletzung einer bestimmten gesetzlichen oder anderen öffentlich-rechtlichen Verpflichtung verwertbar sind, d.h. jederzeit ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können."³¹ Zum Finanzvermögen gehören gemäss der Bilanz die flüssigen Mittel, die Forderungen, die (langfristigen) Anlagen des Finanzvermögens, die aktiven Rechnungsabgrenzungen und als zweckgebundenes Finanzvermögen die Deckungskapitalien, d.h. die Anlagen der Fonds und Stiftungen sowie die Anlagen der unselbständigen Anstalten und Stiftungen.

³¹ Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (Hrsg.), S. 61.

Grundlagen

1.2.3.1. Laufende und investive Rechnung

Hinsichtlich der Abgrenzung zwischen laufenden und investiven Ausgaben besteht keine eindeutige gesetzliche Regelung. Nach Art. 6 FHG vermindert der Aufwand der Laufenden Rechnung das Reinvermögen und nach Art. 7 FHG wird durch den Aufwand der Investitionsrechnung Verwaltungsvermögen geschaffen. Damit sind die Aufwendungen der Laufenden Rechnung als Vermögensverzehr und die Investitionsausgaben als Vermögensvermehrung zu interpretieren. Diese Unterscheidung bezieht sich jedoch nur auf die buchhalterische Behandlung der Ausgaben und deren nachträglichen Ausweis in der Vermögensrechnung. Für den Einzelfall fehlen materielle Kriterien, wie ein Aufwand zu betrachten und zuzuordnen ist. Nach Auskunft des Leiters der Stabstelle Finanzen richtet man sich zur Unterscheidung und Zuordnung von laufenden und investiven Ausgaben nach der Empfehlung der Finanzdirektoren, wonach Investitionen und Investitionsbeiträge dem Erwerb von Vermögenswerten dienen, die "eine neue beziehungsweise erhöhte Nutzung in quantitativer oder qualitativer Hinsicht über mehrere Jahre ermöglichen."³²

Thomas Allgäuer schlägt für Investitionen vor, betragsmässig eine eindeutige Abgrenzung von beispielsweise 10 000 CHF vorzusehen. Eine solche Regelung ist in der Verordnung über die Erstellung des jährlichen Voranschlages der Gemeinden enthalten.³³ Da es durchaus vorkommen kann, dass für ein Jahr grössere Bestände an Verbrauchsmaterial zu beschaffen sind oder Einrichtungen durch die Abschreibung rasch ersetzt werden müssen, erscheint es nicht sinnvoll, allein auf die Betragshöhe abzustellen. Es ist im jeweiligen Einzelfall mit Rücksicht auf den zeitlichen Nutzungsverlauf zu entscheiden, ob einer Ausgabe konsumtiver, das heisst kurzfristig nutzbringender und wertverzehrender, oder investiver, das heisst längerfristig nutzbringender und werterhaltender Charakter zukommt. Die schwierige Abgrenzung zeigt auch auf, dass eine isolierte Betrachtung der Laufenden Rechnung getrennt von der Investitionsrechnung problematisch ist. Es erschwert die öffent-

³² Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (Hrsg.), S. 19.
» Vgl. LGBl. 1976/19.

Rechnungs- und Budgetierungssystem

liehen Verwaltungs- beziehungsweise Funktionsbereiche in ihren gesamten Ausgaben zu beurteilen.

Bei der Umstellung der Landesrechnung im Jahre 1994 wurden vor allem die Gliederung und der Kontenrahmen der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung geändert. Die Investitionsrechnung wurde ebenfalls von einer Artengliederung auf die Gliederung nach den zehn Funktionsbereichen umgestellt. Wie aus dem Bericht und Antrag der Regierung zur Umstellung des-Kontorahmens hervorgeht, sollten durch die Änderungen die laufenden und investiven Gesamtausgaben in den einzelnen Funktions- beziehungsweise Aufgabenbereichen leichter ermittelt werden können. Zudem wurde eine Harmonisierung der Landes- und Gemeinderechnungen angestrebt, da die Gemeinden ihre Rechnungen ebenfalls auf eine funktionale Gliederung umstellten, womit eine Konsolidierung der staatlichen und kommunalen Rechnungen ermöglicht werden sollte.³⁴

Im Rechenschaftsbericht 1994 sind in der Laufenden Rechnung und in der Investitionsrechnung die Kontennummern angeführt, wobei in den vorangestellten ersten drei Stellen die jeweilige funktionale und institutionelle Zuordnung und in den folgenden drei Stellen die Artengliederung erkennbar sind.³⁵ Am Beispiel zur Unterteilung der Konten im Bereich Bildung fällt auf, dass die frühere Gliederung übernommen wurde, ohne eine eindeutige und systematische Unterteilung nach den Bildungs- beziehungsweise Leistungsbereichen und den Schulen beziehungsweise institutionellen Trägern vorzunehmen. An zweiter Stelle wäre demnach eine Gliederung nach staatlichen Aufgaben- beziehungsweise Bildungsbereichen und erst an dritter Stelle die weitere Unterteilung nach institutionellen Aufgabenträgern beziehungsweise Bildungseinrichtungen richtig.

³⁴ Vgl. BuA betreffend die Umstellung des Kontorahmens für die Verwaltungsrechnung 1994, Nr. 50/1993.

³⁵ So sind z.B. die Kosten für das Schulmaterial der Kunstschule im Konto 292.310.03 zusammengefasst, wobei die einzelnen Ziffern folgende Zuordnung beinhalten: (2) Bildung, (92) Kunstschule sowie (3) Aufwand, (1) Sachaufwand und (0) Allgemein; Die am Schluss stehende Laufziffer (03) ist eine fortlaufende Nummer, die durch die Einzelkonten des Buchhaltungssystems bestimmt ist.

Grundlagen

1.2.3.2. Abschreibungen und "Erfolgsrechnung"

Die massgebenden Richtlinien sind in der Verordnung zur Bewertung und Abschreibung der Bestandteile des staatlichen Vermögens festgehalten.³⁶ Die Vermögenswerte des Finanzvermögens sind gemäss Art. 1 der Verordnung grundsätzlich zu den Anschaffungskosten zu bewerten. Wertberichtigungen sind nach den weiteren Bestimmungen nur dann vorzunehmen, wenn Verluste auf Forderungen drohen, Kurswerte unter dem Anschaffungspreis von Wertpapieren oder die Marktwerte von Waren und Vorräten oder der vorsorglich erworbenen Grundstücke und Liegenschaften unter dem Kaufpreis liegen. Stille Reserven im Finanzvermögen können sich durch den Kursanstieg von Wertpapieren oder die Wertsteigerung von vorsorglich erworbenen Liegenschaften und Grundstücken bilden, die bei der Veräusserung als Ertrag auszuweisen sind.

Die Beteiligungen des Landes an den öffentlichen Betrieben sind nach den Anschaffungspreisen zu bilanzieren, wobei Korrekturen nur bei Vorliegen tieferer Kurswerte oder aufgrund einer "vorsichtigen Substanz* und Ertragsbewertung" erforderlich sind. Zum Verwaltungsvermögen gerechnet werden die Darlehen, insbesondere die Wohnbau- und Studiendarlehen, die Beteiligungen an öffentlichen Betrieben beziehungsweise selbständigen öffentlich-rechtlichen Stiftungen und Anstalten sowie die Restbuchwerte bisheriger Investitionen für Liegenschaften, Gebäude und Einrichtungen der Landesverwaltung und für Bauten im öffentlichen Gemeindegebrauch. Die Darlehen entsprechen den festen Forderungen und sind gemäss Art. 7 der Verordnung "nur soweit abzuschreiben, als mit einer Forderungserfüllung nicht mehr gerechnet werden kann." Demgegenüber sind die Beteiligungen an der Liechtensteinischen Landesbank, an den Liechtensteinischen Kraftwerken und an der Liechtensteinischen Gasversorgung unterbewertet, weil sie dem einmal vom Land zur Verfügung gestellten Dotations- beziehungsweise Aktienkapital, nicht aber dem heutigen Substanzwert entsprechen.³⁷

Das Verwaltungsvermögen wird gemäss Art. 6 der Verordnung über die Bewertung und Abschreibung der Bestandteile des staatlichen Ver-

³⁶ Vgl. LGBI. 1992/101.

³⁷ Vgl. dazu die weiteren Ausführungen im Skriptum zum Forschungsprojekt über den öffentlichen Haushalt Liechtensteins vom 9. Februar 1998, Kapitel 2, S. 81 ff.

Rechnungs- und Budgetierungssystem

mögens "nach dem Grundsatz einer finanzwirtschaftlich angemessenen Selbstfinanzierung der Investitionsausgaben vom jeweiligen Restbuchwert abgeschrieben." Die Abschreibungssätze auf das Verwaltungsvermögen sind so anzusetzen, dass eine angemessene Selbstfinanzierung der Investitionen sichergestellt und eine zu hohe Verschuldung vermieden wird. Dabei ist nicht die Berücksichtigung des Wertverzehr, sondern die Amortisation der Investitionen entscheidend, die in den sogenannten Abschreibungen berücksichtigt wird. Das Verwaltungsvermögen wird nicht primär aufgrund des Wertverzehr, sondern zur Tilgung (Amortisation) der Investitionskosten abgeschrieben. Dies hat auch dazu geführt, dass die Investitionen des Verwaltungsvermögens heute weitgehend abgeschrieben sind.³⁸ Nach Art. 9 FHG sind Abschreibungen auf das Finanzvermögen "unter Berücksichtigung ihrer Beschaffenheit, Gebrauchsdauer, Entwertung und Verwertbarkeit nach anerkannten kaufmännischen Grundsätzen" vorzunehmen.

Neben diesen fixierten Abschreibungssätzen können bei allfälligen höheren Wiederbeschaffungspreisen oder im Falle eines plötzlichen Verlustes eines Vermögenswertes sogenannte Zusatzabschreibungen vorgenommen werden. Nach Art. 11 Abs. 2 der Verordnung sind die zusätzlichen Abschreibungen in der Landesrechnung gesondert auszuweisen und sie dürfen den Umfang der Mindestabschreibungen nicht übertreffen. Es versteht sich von selbst, dass sich durch die Herabsetzung der Abschreibungen, wie dies im Voranschlag für das Jahr 1996 vorgesehen war, der "Erfolg" des Laufenden Haushalts entsprechend erhöht.³⁹ Von der Regierung wird diese grundlegende Umstellung der Abschreibungspraxis damit begründet, dass im Interesse einer kostengerechten Darstellung des wirklichen Aufwands auf die Vornahme von Zusatzabschreibungen verzichtet wird. Dies ist keine überzeugende Begründung, da auch die gesetzlichen Abschreibungssätze dem wirklichen Wertverzehr in keiner Weise entsprechen und die bisherige Praxis der Zusatzabschrei-

³⁸ Die Grundstücke, Hochbauten und das Mobiliar des Landes stehen auf der Aktivseite der Bilanz mit 12.5 Mio CHF zu Buche. Demgegenüber werden allein schon die Feuerversicherungswerte für Gebäude, Mobiliar und Einrichtungen mit rund 384 Mio CHF beziffert. Vgl. ReBe 1994, S. 6f.

³⁹ Während im Voranschlag für das Jahr 1995 noch Mindestabschreibungen von 43.0 Mio CHF und Zusatzabschreibungen von 12.8 Mio CHF vorgesehen waren, gingen im Voranschlag 1996 die Mindestabschreibungen auf 41.8 Mio CHF und die Zusatzabschreibungen auf 2.15 Mio CHF zurück. Vgl. BuA zum Landesvoranschlag 1996, S. 26f.

Grundlagen

bungen eigentlich darauf ausgerichtet war, eine finanzwirtschaftlich angemessene Selbstfinanzierung der Investitionsausgaben sicherzustellen.

Abschreibungen werden in der Landesrechnung im Konto 9 (Finanzen, Steuern) global vorgenommen und nicht den einzelnen Funktionsbereichen der Laufenden Rechnung verrechnet. Dadurch werden in den Konten 0 bis 8 nur die kassenmässigen Ausgaben und Einnahmen, nicht aber der Aufwand und Ertrag erfasst, der durch den Wertverzehr beziehungsweise die erforderlichen jährlichen Reinvestitionen in den einzelnen Funktionsbereichen und Verwaltungseinheiten entsteht. Zudem werden im Konto 0 (Allgemeine Verwaltung) Heizungs-, Strom-, Unterhalts-, Miet-, Bewachungs-, Reinigungs- oder Versicherungskosten als "nicht aufteilbare Aufgaben" gesammelt erfasst und nicht weiter den einzelnen Verwaltungseinheiten bzw. Kostenträgern verrechnet. Die einzelnen Verwaltungs- beziehungsweise Funktionsbereiche der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung erfassen somit nur die geldwertmässigen Einnahmen und Ausgaben, auch wenn die Spalten in der Landesrechnung mit Aufwand und Ertrag bezeichnet sind.

Die Laufende Rechnung kann damit in keiner Weise den betriebswirtschaftlichen Nachweis der Wirtschaftlichkeit oder Substanzerhaltung erbringen. Es ist daher grundlegend verfehlt, aufgrund der Ergebnisse der Laufenden Rechnung auf den wirtschaftlichen Erfolg staatlicher Aufgaben- und Leistungsbereiche schliessen zu können.⁴⁰ Die Gleichsetzung der Haushaltsrechnung mit einer betriebswirtschaftlichen Erfolgsrechnung erscheint jedoch nicht nur vom Rechnungssystem her gesehen fraglich, sondern auch deshalb, weil im öffentlichen Bereich andere Zweck- und Zielsetzungen zu berücksichtigen sind als bei privatwirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen. Da der wirtschaftliche Erfolg einer privaten Organisation von den in einer Periode entstandenen Wertzuflüssen und dem Wertverzehr entscheidend beeinflusst wird, ist die buchmässige Behandlung von Abschreibungen und Wertberichtigungen für das Ergebnis von Bedeutung.⁴¹ Das Ergebnis der Laufenden Rechnung (Ertragsüberschuss) resultiert aus den Mehreinnahmen abzüglich der gesetzlich vorgeschriebenen und buchhalterisch zusätzlich vorgenommenen "Abschreibungen" (Amortisationen).

⁴⁰ Vgl. BuA zum Landesvoranschlag für das Jahr 1996, Nr. 71/1995, S. 9.

⁴¹ So ist im privatwirtschaftlichen Bereich die Substanzerhaltung für den wirtschaftlichen Erfolg wesentlich, denn: "Erst wenn das Leistungspotential erhalten ist, kann ein betrieblicher Gewinn entstehen." Vgl. Rieder L./Siegwart H., S. 96.

Rechnungs- und Budgetierungssystem

Das Ergebnis der Investitionsrechnung (Deckungsüberschuss/Fehlbetrag) erbringt nur den Nachweis über die Deckung der Nettoinvestitionen (Selbstfinanzierung).

Es stellt sich die grundsätzliche Frage, wieweit die auf den Ertrag ausgerichtete staatliche Rechnung noch aussagekräftig ist, wenn die Investitionen weitgehend amortisiert werden beziehungsweise keinem entsprechenden Gebrauchs- oder Wiederbeschaffungswert gegenübergestellt werden können. Der Ertragsüberschuss beziehungsweise Fehlbetrag in der Landesrechnung wird so besonders durch die vorgeschriebenen und zusätzlichen Abschreibungen bestimmt, die nicht aufgrund des Wertverzehr, sondern aus anderen Gründen vorgenommen werden. Die Zuweisung des Ertragsüberschusses der Laufenden Rechnung an das Reinvermögen und der Nachweis der Finanzierung der Nettoinvestitionen durch die Übernahme des Ertragsüberschusses und die Abschreibungen dienen eigentlich nur noch dem buchhalterischen Zweck, das System der Verwaltungs- und Vermögensrechnungen zu einer öffentlichen Gesamtrechnung zu schliessen. Es besteht die Gefahr, dass die Landesrechnung so ihre Funktion als Kontroll- und Informationsinstrument verliert und die Rechnungslegung zur formal-buchhalterischen Alibiübung wird.

1.2.3.3. Fondsanlagen und Kassenrechnung

Da bis in die Nachkriegszeit in Liechtenstein ein Geld- und Kapitalmarkt fehlte, diente die Äufnung von Geldmitteln in Form von Fonds dem Staat dazu, entsprechende Mittel für grössere Investitionsvorhaben, Krisensituationen oder bestimmte Zwecke verfügbar zu erhalten. Die Umschreibung der Fonds als buchmässige Schulden Hess offen, ob die Einlagen der Reservenbildung oder der Bindung von Mitteln für einen bestimmten Zweck dienen.⁴² Der Zweck der Fonds und die Richtlinien zur Einlage und Entnahme waren bis zu deren Auflösung im Jahre 1998 gesetzlich geregelt. So war zum Beispiel im Gesetz betreffend die Bildung eines Investitionsfonds festgelegt, dass die Einnahmen aus der Erhöhung der Mindeststeuer für Holding- und Sitzunternehmen als

⁴² Hinzuweisen ist auch, dass in der Landesrechnung die Stiftungsrechnungen gesondert ausgewiesen sind. Es sind besondere Fonds, die durch "freiwillige Zuwendungen Dritter mit der Auflage einer bestimmten Zweckverwendung" gebildet und vom Staat verwaltet werden. Vgl. Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (Hrsg.), S. 117.

Grundlagen

"Rückstellungen" dem Investitionsfonds zufließen (LGBl. 1974/73). Sowohl in bezug auf die Einlagen und Entnahmen als auch in bezug auf den Vermögensstand war der Investitionsfonds der wichtigste Fonds.⁴³

Im Vergleich zu den schweizerischen Kantonen bekamen die Fondsreserven in Liechtenstein ein Übergewicht, das sich zwar historisch, aber nicht mehr finanzwirtschaftlich begründen liess.⁴⁴ Die sichere und liquide Anlage der Fondsmittel ging zulasten des Ertrags. Die Vermögensverwaltung für die verschiedenen Fonds war aufwendig und behinderte eine geld- und kapitalmarktgerechte Bewirtschaftung der öffentlichen Finanzen. Die Anlage zweckgebundener Mittel bei gleichzeitiger Aufnahme erheblicher Fremdmittel erschien auch der Regierung nicht mehr sinnvoll, so dass sie im Zusammenhang mit dem Finanzleitbild 2005 die Auflösung der verschiedenen Fonds beantragte.⁴⁵

Im Langzeitvergleich der Landesrechnungen ist von 1975 bis 1997 die zweifache Buchführung der Fondsbewegungen sowohl in der Fondsrechnung als auch in der Laufenden Rechnung zu berücksichtigen. Die doppelte Buchführung ist darauf zurückzuführen, dass gemäss Art. 8 FHG die Einlagen in und die Entnahmen aus den Fonds in der Laufenden Rechnung auszuweisen sind. Entsprechend dem Bruttoprinzip sind in der Landesrechnung die Einnahmen und Ausgaben bei den Fonds in voller Höhe auszuweisen und bei Übertragung in die Fondsrechnung wieder gegenzubuchen. Fondseinlagen scheinen deshalb als Aufwand und Fondsentnahmen als Ertrag in der Laufenden Rechnung auf. Aufgrund dieser nochmaligen Verbuchung von Einnahmen und Ausgaben als Fondseinlagen und -entnahmen ergibt sich für diesen Zeitraum eine buchhalterische Doppelerfassung und damit eine Aufblähung der Rechnung um die Fondsbewegungen.⁴⁶

⁴³ Ende 1994 betrug das gesamte Fondsvermögen 156 Mio CHF, davon waren im Investitionsfonds 117 Mio CHF enthalten. Vgl. ReBe 1993, S. 37f.

⁴⁴ Vgl. Rechnung 1994 des Kantons St. Gallen, S. 21 Off., und Rechnung 1994 des Kantons Graubünden, S. 137ff. Der Staatsfonds des Kantons St. Gallen betrug Ende dieses Jahres 20.9 Mio CHF, und das Total der Legate, Stiftungen und Fonds des Kantons Graubünden betrug 12.9 Mio CHF.

⁴⁵ Vgl. BuA, Nr. 12/1997, S. 10f., und 99/1997, S. 11 f., mit den Regierungsvorlagen zur Auflösung der Fonds.

⁴⁶ Vgl. ReBe 1974, S. 8 und S. 27 sowie ReBe 1975, S. 26. So hat sich mit dem Wechsel der Rechnungssysteme das Total der Laufenden Rechnung im Jahre 1974 von 115 Mio CHF im Jahre 1975 sprunghaft auf 173 Mio CHF erhöht. Zeitvergleiche über die Entwicklung des staatlichen Haushalts von Liechtenstein, die weiter als 1975 zurückgehen oder über das Jahr 1998 hinausreichen, haben diese Änderung im Rechnungssystem bzw. die Auflösung der Fonds mitzuberücksichtigen.

Staatsaufgaben und Aufgabenteilung

Um zu einer geldwertmässigen Gesamtrechnung (Kassenrechnung) zu gelangen, sind die nicht zahlungswirksamen Aufwände, im besonderen die buchhalterischen Abschreibungen, auszuscheiden und die Doppelzählung, die durch die Verbuchung der Fondseinlagen und -entnahmen entsteht, zu bereinigen. Die Veränderungen des Netto-Finanzvermögens beziehungsweise Deckungsüberschusses ergeben sich aus den Mehreinnahmen der Laufenden Rechnung und Investitionsrechnung. Der Aufwand beziehungsweise Ertrag der Investitionsrechnung entspricht den geldwertmässigen Einnahmen und Ausgaben und kann direkt in die Kassen- beziehungsweise Finanzrechnung übernommen werden. In der Laufenden Rechnung sind die doppelt verbuchten Fondsentnahmen und die vorgenommene Teilauflösung zu grosser Rückstellungen auf Steuerguthaben (Debitorenverluste) abzuziehen. Zu berücksichtigen sind darin die internen Verrechnungen, die seit 1994 im Kommentar zur Landesrechnung gesondert ausgewiesen wurden.⁴⁷

1.3. Staatsaufgaben und Aufgabenteilung

1.3.1. Rechtliche Grundlagen und Ausrichtung

Der Katalog von Staatsaufgaben in der Verfassung kann sowohl Leitlinie als auch Schranke bedeuten und zur Legitimierung wie auch zur Limitierung öffentlicher Aufgaben dienen. Demnach kann die Verfassung einerseits konstituierende, impulsgebende, positiv-richtungsgebende und andererseits abwehrende und "ausgrenzende Funktionen zur Begründung von Staatsaktivitäten ausüben.⁴⁸ Der detaillierten Aufzählung von Staatsaufgaben im dritten Hauptstück der liechtensteinischen Verfassung (Art. 14 bis 21 LV) kommt historisch gesehen konstituierender, impulsgebender, positiv-richtungsgebender Charakter zu. Nach Art. 14 LV ist die Förderung der gesamten Wohlfahrt oberste Aufgabe des Staates. Da für jede in der Verfassung nicht ausdrücklich erwähnte öffent-

⁴⁷ Diese wurden auf das Jahr 1993 rückwirkend mit 1.8 Mio CHF berechnet und betragen im Jahre 1994 etwa 1.6 Mio CHF. Die internen Verrechnungen sind vor allem aufgrund des Bruttoprinzips in der Landesrechnung enthalten und sind bei der Erstellung der Kassenrechnung in Abzug zu bringen. Hinzuweisen ist auch auf die Rückerstattungen der Gemeinden, die in den Jahren 1993 und 1994 knapp 10 Mio CHF betragen. Vgl. ReBe 1994, S. 61.

« Wahl R., S. 36.

Grundlagen

liehe Aufgabe die Wohlfahrtsklausel herangezogen werden kann, bedarf es zur Begründung neuer öffentlicher Aufgaben und Verpflichtungen keiner ausdrücklichen Verfassungsbestimmung. Dem Gesetzgeber sind damit keine Einschränkungen gesetzt.

Rainer Wahl unterscheidet zwischen Staatsfunktionen, -zwecken, -zielen und -aufgaben.⁴⁹ Die in der Verfassung angeführten Staatsaufgaben beinhalten verschiedene der oben angeführten Merkmale. Es sind darin Staatsfunktionen (Schaffung und Wahrnehmung des Rechts), Staatszwecke (Förderung der gesamten Volkswohlfahrt, Schutz der Interessen des Volkes), Staatsziele (Verbesserung der finanziellen Lage des Staates, Gesetzgebung zur Besteuerung) und überwiegend eigentliche Staatsaufgaben (Erziehungs- und Bildungswesen, Gesundheitswesen und Krankenpflege, Ausgestaltung des Verkehrswesens, Regelung des Münz- und Kreditwesens) enthalten. Auch wenn dem Aufgabenkatalog heute mehr historische Bedeutung zukommt, hat die programmatische und konkrete Festlegung der Staatsaufgaben in der Verfassung die wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderung im Lande meines Erachtens massgeblich geprägt.

Rene Frey unterscheidet zwischen Ordnungs-, Versorgungs-, Verteilungs- und Stabilisierungsaufgaben eines Staates.⁵⁰ Bei den in Art. 14 bis 27 LV enthaltenen Aufgaben kommen die Versorgungs- und Verteilungsaufgaben besonders deutlich zum Ausdruck. Mit der Aufzählung der Staatsaufgaben in der Verfassung war der Grundstein für unseren heutigen Versorgungs- und Wohlfahrtsstaat gelegt. Die verfassungsmässigen Aufgaben waren wegleitend für die Gesetzgebung und die weitere Wahrnehmung von Staatsaufgaben." Durch die dynamische Entwicklung Liechtensteins vom armen Agrarland zu einem wohlhabenden Industrie- und Dienstleistungsstaat haben sich die wirtschaftliche und politische Situation und damit die Anforderungen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben grundlegend verändert. Dies geht aus dem Vergleich mit den Staatsausgaben von 1924 hervor, die betrags- und strukturmässig die Veränderungen in den letzten sieben Jahren verdeutlichen.⁵¹

⁴⁹ Vgl. Wahl R., S. 29ff.

⁵⁰ Vgl. Frey R., S. 90ff.

⁵¹ Vgl. dazu ReBe von 1924: Ausgabeposten (in 1000 Franken) waren damals nach der Grössenordnung gereiht das Bauamt (161), das Schulwesen (123), Post und Telegraf (111), die Landesverwaltung (90), der Zinsendienst (57), das Gericht und die Polizei (54), der Zoll (35), die Abgaben (26), die Land- und Forstwirtschaft (20), die Soziale Fürsorge (10) und die Sanität (3).

Staatsaufgaben und Aufgabenteilung

Zur Straffung und programmatischen Neuausrichtung staatlicher Aufgaben bedürfte es der Revision bestehender Gesetze, verbunden mit einer systematischen Gliederung der Aufgabengebiete und einer klaren Übertragung der Zuständigkeiten für die öffentlichen Aufgabenträger. Während der Staat zur Zeit der Ausarbeitung der Verfassung im Jahre 1921 zu wenig öffentliche Aufgaben wahrnahm, stellt sich heute die Frage, ob er inzwischen nicht zu viele Aufgaben und Verpflichtungen übernommen hat. Es fehlen vor allem Grundsätze und Richtlinien, welche Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsfunktionen der Staat heute bei der Bereitstellung öffentlicher Güter wahrnehmen soll.⁵² Der Revisionsvorschlag zur Verfassung, den der Landesfürst im Jahre 1995 einbrachte, sieht in bezug auf die Staatsaufgaben keine Änderungen vor.⁵³

Bestimmend für die Einführung neuer staatlicher Aufgaben ist auch in Liechtenstein der politische Prozess. Initiativfunktion kommt gemäss Art. 64 LV dem Landesfürsten (Regierungsvorlagen), Volk und Landtag zu. Wie festzustellen war, sind gesetzgeberische Initiativen und daraus resultierende neue öffentliche Aufgaben und Verpflichtungen des Landes vorwiegend auf rechtliche Entwicklungen im Ausland, Revisionsbedürfnisse in der öffentlichen Verwaltung, gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Entwicklungen oder Wahlversprechen der Parteien zurückzuführen. Hinsichtlich der legislativen Ausrichtung übt das Fürstenhaus durch die Thronreden eine nicht zu unterschätzende Signalfunktion aus.

1.3.2. Kommunale und staatliche Aufgabenteilung

Die staatliche und kommunale Aufgabenteilung ist aus der geschichtlichen Entwicklung des liechtensteinischen Staatswesens und der Bildung der (Bürger-)Gemeinden heraus zu verstehen. Leider wurde bei der Revision des Gemeindegesetzes (LGBI. 1996/76) die bisherige Aufteilung von Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis über-

⁵² Vgl. dazu die weiteren Ausführungen von Musgrave R.A., Musgrave P.B. und Kullmer L.

⁵³ Bei den Änderungsvorschlägen geht es um die Kompetenzen zur Ernennung der Richter und Beamten sowie um die Rücktrittsregelung des Fürsten im Falle des Misstrauens durch das Volk. Vgl. dazu: LVo vom 18. Februar und 16. August 1994 und LVa vom 16. März und 16. August 1994. Vgl. dazu auch Gstöhl Ch.

Grundlagen

nommen, ohne abzuklären, was von den Gemeinden selber zu regeln und zu finanzieren ist. Die Ausführung dieser Aufgaben ist gesetzlich weitgehend normiert und steht unter staatlicher Aufsicht. Wie auch bei kleinen Kantonen der Schweiz festzustellen ist, besteht für die liechtensteinischen Gemeinden eine hohe staatliche Regeldichte unter Aufsicht der Landesverwaltung.⁵⁴ Die eigentliche Ausführung der Aufgaben wird sowohl im eigenen wie im übertragenen Wirkungskreis jedoch weitgehend durch den Staat per Gesetz und Verordnung bestimmt und von der Landesverwaltung überwacht. Gemäss Art. 116 Abs. 1 und 2 GemG stehen die Gemeinden unter Aufsicht des Staates. Bei den Aufgaben im eigenen Wirkungskreis ist die Staatsaufsicht auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit der Beschlüsse und der Tätigkeit der Gemeindeorgane beschränkt.

Entsprechend Art. 12 Abs. 1 GemG umfasst der eigene Wirkungskreis "alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und in erheblichem Umfang durch sie geordnet und verwaltet werden kann. Darüber hinaus kann die Gemeinde Aufgaben in freier Selbstverwaltung wahrnehmen, insoweit gesetzliche Beschränkungen nicht entgegenstehen."⁵⁵ In Art. 12 Abs. 2 GemG sind die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises angeführt.⁵⁶ Bei dieser Aufzählung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis fällt auf, dass das Bildungswesen eigentlich von staatlicher Seite eingeführt und gemäss Art. 16 und 17 LV eine Staatsaufgabe unter Führung und Aufsicht der Regierung beziehungsweise des Schulamtes ist.⁵⁷ Die Errichtung und Erhaltung von Kindergärten und Primarschulen sind in diesem Sinne eine Angelegenheit des Staates, welche die Gemeinden aufgrund des Schulgesetzes besorgen. Auch in anderen Aufgabengebieten, wie zum Beispiel bei der Aufrechterhaltung von Ruhe, Sicherheit und Ordnung oder der Abwasser- und Abfallentsorgung, sind die Gemeinden zur Einhaltung gesetzlicher Normen verpflichtet. Sie nehmen diese Aufgaben im verfassungsmässigen (Art. 110

⁵⁴ Vgl. Geser H.: Staatsorganisation, S. 342f.

⁵⁵ Vgl. dazu Bielinski J.

⁵⁶ Dazu zählen die Wahl der Gemeindeorgane, die Organisation der Gemeinde, die Verleihung des Gemeindebürgerrechts, die Verwaltung des Gemeindevermögens sowie die Errichtung öffentlicher Bauten und Anlagen, die Einhebung von Umlagen und die Festsetzung von Steuerzuschlägen, die Förderung des sozialen, kulturellen und religiösen Lebens, die Einrichtung und Erhaltung von Kindergärten und Primarschulen, die Aufrechterhaltung von Ruhe, Sicherheit und Ordnung, die Ortsplanung, die Wasserversorgung sowie die Abwasser- und Abfallentsorgung.

⁵⁷ Vgl. Graham M., S. 39ff.

Staatsaufgaben und Aufgabenteilung

LV) und gesetzlichen Auftrag des Landes wahr und sind insbesondere für deren Vollzug verantwortlich.⁵⁸

Wie Job von Neil darauf hinweist, enthält das liechtensteinische Recht "eine Vielzahl von Regelungen, die eine Kompetenzzuweisung zwischen Staat und Gemeinden bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zum Inhalt haben. ... Die zum Teil von der aktuellen Entwicklung überholten und sich widersprechenden Vorschriften erschweren jedoch eine klare Aufgabenzuordnung und die Bestimmung des Umfangs der gemeindlichen Autonomie."⁵⁹ Es stellt sich die Frage, wozu die Unterscheidung zwischen Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises überhaupt gemacht wird, da die eigenständige Entscheidungsbefugnis der Gemeinden in einigen Aufgabenbereichen, wie zum Beispiel im Schulwesen und im Fürsorgebereich, durch die staatliche Mitwirkung stark eingeschränkt ist. Der grösste Entscheidungs- und Handlungsspielraum besteht für die Gemeinden noch in der Förderung des sozialen, kulturellen und religiösen Lebens. Auf dem geschichtlichen und verfassungsmässigen Hintergrund betrachtet, kommt der Selbstverwaltung der Gemeinden zwar besondere Bedeutung zu, doch selbst die Aufgaben im eigenen Wirkungskreis sind weitgehend durch den Staat bestimmt und stehen unter staatlicher Aufsicht durch die Regierung.

Gemäss Art. 13 Abs. 2 GemG sind die Gemeinden "verpflichtet, an der Vollziehung von Gesetzen mitzuwirken." Neu in die Revision des Gemeindegesetzes aufgenommen wurde der Zusatz, dass sie dazu die erforderlichen Mittel erhalten. In Art. 13 Abs. 3 ist zudem festgehalten: "Gesetze, welche die Mitwirkung der Gemeinden vorsehen, haben zu bestimmen, ob eine Angelegenheit zum eigenen oder übertragenen Wirkungskreis gehört." Diese neuen Bestimmungen enthalten finanzrechtlich nicht unkritische Punkte zur Frage des Lasten- und Finanzausgleichs. Die Einnahmen der Gemeinden sind durch das Steuergesetz, das Gesetz über die nicht zweckgebundenen Finanzausweisungen an die Gemeinden und durch das Subventionsgesetz bestimmt. In der generellen Neuregelung des Gemeindegesetzes fehlt jedoch ein Anknüpfungspunkt, aus welcher dieser Quellen die Gemeinden welche

⁵⁸ Die Aufgaben der Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis sind somit in einzelnen Gesetzen und Verordnungen geregelt, wie z.B. im Baugesetz, Gewässerschutzgesetz, Steuergesetz, Schulgesetz, Sozialhilfegesetz, Luftreinhaltegesetz, im Feuerwehrgesetz oder im Brandschutzgesetz.

⁵⁹ von Neil J., S. 97.

Grundlagen

Mittel in welchem Ausmass zur Vollziehung der Gesetze erhalten sollen. – Zur Gewährleistung einheitlicher Standards hat der Staat zunehmend die Bestimmung und Überwachung der öffentlichen Aufgabenerfüllung in den Gemeinden übernommen, womit eine fast alle Bereiche des öffentlichen Lebens betreffende Aufgabenverflechtung zwischen Staat und Gemeinden entstanden ist.⁶⁰ Die Gemeinden werden immer mehr Aufgabenträger des Staates vor Ort, denen in bestimmten Aufgabengebieten mehr oder weniger Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit zugestanden wird. Eine Unterscheidung von kommunalen Aufgaben nach eigenem und übertragenem Wirkungskreis ist in der Praxis kaum mehr möglich.⁶¹ Die Grenzen sind fließend, da sie vom Grad bestimmt sind, inwieweit eine Gemeinde ein Aufgabengebiet autonom gestalten und regeln kann. Die Gemeinden haben zwar noch ihre Gebietshoheit bei der Ausübung ihrer Aufgaben und ihre Personalhoheit bei der Bestellung öffentlicher Ämter, doch die Organisations-, Planungs-, Ordnungs- und Finanzhoheit sind durch das Gemeindegesetz und andere gesetzliche Normen eingeschränkt.

Gemäss Art. 7 GemG können Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben Zweckverbände bilden oder bestehenden beitreten. Ein Zweckverband entsteht durch Vereinbarung der Gemeinden und Genehmigung der Vereinbarung durch die Regierung. Zweckverbände haben sich zur Errichtung und zum Betrieb technischer Einrichtungen, wie zum Beispiel zur Wasserversorgung oder zur Abwasser- und Abfallbeseitigung, gebildet sowie zur gemeinsamen Führung der Alters- und Pflegeheime. Job von Neil beschreibt in seiner Dissertation die öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit der Gemeinden und die verschiedenen Zweckverbände und Genossenschaften.⁶² Als wichtigste gehören heute dazu: die Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland und die Gruppenwasserversorgung Liechtensteiner Oberland, der Abwasserzweckverband Liechtenstein, der Verein für Abfallbeseitigung mit Sitz in Buchs, die Grossgemeinschaftsantennenanlage sowie die Stiftung Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe.⁶³

⁶⁰ Vgl. von Neil J., S. 41.

⁶¹ von Neil J., S. 222ff.

⁶² von Neil J., S. 131 ff.

⁶³ Auf die Alters- und Krankenhilfe gehen Manfred Gantner und Johann Eibl in ihrer Studie ein. In meiner Forschungsarbeit habe ich ergänzend und schwerpunktmässig dazu die kosten- und verursachergerechte Gebührengestaltung der kommunalen Werkbetriebe untersucht.

Staatsaufgaben und Aufgabenteilung

Nach Art. 12 Abs. 2 lit. k GemG fallen die Wasserversorgung sowie die Abwasser- und Abfallentsorgung in den eigenen Wirkungsbereich einer Gemeinde. In diesen Aufgabenbereichen haben die Gemeinden Zweckverbände eingerichtet. Es waren vor allem sachtechnische, verwaltungsmässige und wirtschaftliche Gründe, die zur Bildung dieser kommunalen und regionalen Einrichtungen führten.⁶⁴ Insbesondere kleinere und finanzschwache Gemeinden könnten von sich aus eigene Werke kaum aufrechterhalten. So konnten einzelne Gemeinden, durch den steigenden Lebensstandard und die Industrialisierung bedingt, die Wasserversorgung nicht mehr ausreichend gewährleisten. Ausserdem wäre ein kommunaler Betrieb einzelner Anlagen von den Grössenverhältnissen her nicht mehr zu rechtfertigen, da die durchschnittlichen Investitions- und Betriebskosten einer Abwasserreinigungsanlage (ARA) von der Grösse der Anlagen abhängig sind.⁶⁵ Mit dem zunehmenden Wohlstand des Landes stellten sich seit den sechziger Jahren vor allem auch Aufgaben des Umweltschutzes an die Gemeinden. Sie haben vor allem eine den Umweltschutznormen entsprechende Reinigung der Abwässer sowie eine umweltgerechte Vermeidung und Entsorgung der Abfälle sicherzustellen.⁶⁶

1.3.3. Öffentlich-rechtliche Anstalten und Stiftungen

Der Landtag hat im Jahre 1963 aufgrund von Rechtsunsicherheiten dem Verfassungsgesetz zugestimmt, dass zur Besorgung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Aufgaben durch Gesetz besondere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts errichtet werden können.⁶⁷ Nicolaus Voigt sieht in der bewussten Wahl der Begriffe Anstalt und Stiftung durch den Gesetzgeber eine zweckmässige Zuweisung, indem er ausführt: "So hat er für die wirtschaftlich-unternehmerische

^M von Neil J., S. 148f.

⁶⁵ Vgl. Bericht Helbing Ingenieurunternehmen mit Verweis auf die Quellen: Karl und Klaus R. Imhoff: Taschenbuch der Stadtentwässerung, 1993; sowie BUWAL: Daten zum Gewässerschutz der Schweiz, Betriebskosten gemäss Erfassungsblatt B5, 180 ARAs ausgewertet im Betriebsjahr 1988.

⁶⁶ Vgl. Gewässerschutzgesetz (LGBl. 1957/14) mit den in den folgenden Jahren dazu erlassenen Verordnungen.

^{**} Vgl. Art. 78 Abs. 4 LV in LGBl. 1964/10.

Grundlagen

Tätigkeit des Staates öffentliche Anstalten geschaffen und für die kulturellen Tätigkeiten die Stiftungen des öffentlichen Rechts errichtet."⁶⁸

Zu den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sind die Liechtensteinischen Kraftwerke (LKW), die Liechtensteinische Gasversorgung (LGV) sowie die Liechtensteinische Alters- und Invalidenversicherung (AHV/IV) und die Familienausgleichskasse (FAK) zu zählen. Die Liechtensteinische Landesbank Aktiengesellschaft (LLB) ist die Rechtsnachfolgerin der bisherigen Landesbank, die 1993 von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft im Mehrheitsbesitz des Landes umgewandelt wurde.⁶⁹ Zu den selbständigen Stiftungen gehören die Liechtensteinische Landesbibliothek, die Liechtensteinische Staatliche Kunstsammlung, das Liechtensteinische Landesmuseum und die Liechtensteinische Musikschule.

Die ursprüngliche Zweckbestimmung und Ausrichtung der Geschäftstätigkeit der Liechtensteinischen Landesbank hat sich mit dem wirtschaftlichen Aufschwung des Landes und der Gründung konkurrierender Bankinstitute grundlegend verändert. Die Zwecksetzung der LLB ist durch Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Liechtensteinische Landesbank entsprechend der heutigen Praxis neu definiert worden: "Die Landesbank betreibt im Sinne einer Universalbank Bankgeschäfte aller Art für eigene und fremde Rechnung im In- und Ausland." Einschränkungen in der Geschäftstätigkeit sind im neuen Gesetz aufgehoben und die Staatsgarantie ist auf Sparguthaben und Kassenobligationen beschränkt worden.⁷⁰ Die LLB hat sich vom Versorgungsunternehmen mit öffentlicher Zwecksetzung zu einem privatwirtschaftlich ausgerichteten Bankinstitut entwickelt, das heute für den liechtensteinischen Staat primär aufgrund seiner Finanz- und Ertragskraft von Bedeutung ist. Gegenwärtig besitzt der Staat vom gesamten Aktienkapital der LLB mit einem Nominalwert von 190 Mio CHF etwa 85 Prozent der Aktien. Der Mindestanteil von 51 Prozent ist gemäss Bankengesetz unveräusserlich.⁷¹

Die Gründung des Landeswerkes "Lawena" im Jahre 1925 geht auf das öffentliche Bedürfnis einer eigenen Stromversorgung des Landes zurück. Mit dem Beschluss zum Bau des Saminakraftwerks im Jahre 1947

⁶⁸ Voigt N., S. 19. Diese Unterscheidung trifft zwar für die LLB, LKW und LGV zu, aber nicht für die AHV/IV/FAK-Anstalten.

⁶⁹ Vgl. LGB1. 1992/109.

⁷⁰ Vgl. dazu auch Fehr J., LLB und Finanzdienstleistungsrecht.

⁷¹ Vgl. dazu die Bankstatistik im StatJB 1996.

Staatsaufgaben und Aufgabenteilung

kam es zur Gründung der Liechtensteinischen Kraftwerke (LKW) als öffentlich-rechtliche Anstalt. Nach Art. 2 des Organisationsstatuts (LGBl. 1976/71) ist der Zweck der Anstalt "die Erzeugung sowie der An- und Verkauf elektrischen Stroms zur Versorgung des Landes mit elektrischer Energie sowie Import und Export solcher Energie, Handel mit elektrischen Apparaten jeder Art sowie die Übernahme und Durchführung von Installationsarbeiten." Wie aus dem Geschäftsbericht des Jahres 1994 hervorgeht, liegt die Eigenversorgung mit elektrischer Energie in Liechtenstein bei 25 Prozent. Die LKW sind mit etwa 150 Beschäftigten zu einem bedeutenden Unternehmen gewachsen, das im Jahre 1994 einen Gesamtumsatz von 57.8 Mio CHF aufweist.⁷²

Nach Art. 2 des Gesetzes über die Liechtensteinische Gasversorgung (LGBl. 1985/59) besteht der Zweck dieser selbständigen Anstalt darin, °a) im Inland ansässige Endverbraucher mit Erdgas zu beliefern" und "b) die Versorgung mit Erdgas langfristig zu gewährleisten und kostengünstig zu erhalten."⁷³ Der Staat hat durch die zinslose Bereitstellung der finanziellen Mittel und die Gemeinden haben durch ihre Investitionsbeiträge für die Ortsnetze einen wesentlichen Beitrag zum Aufbau der Gasversorgung und zur Diversifizierung der Energieträger geleistet, und sie tragen durch ihre Unterstützung dazu bei, dass die LGV konkurrenzfähige Gaspreise anbieten kann. Ein staatliches Darlehen wurde in Dotationskapital umgewandelt, das insgesamt 34.9 Mio CHF beträgt. Im Geschäftsbericht für das Jahr 1994 werden die Erträge aus dem Gasverkauf mit 7.9 Mio CHF ausgewiesen. Im Jahre 1994 konnte ein Erdgasabsatz von 211 Mio kWh erzielt werden, und die Erdgasversorgung dürfte inzwischen, nach dem Wärmeäquivalent berechnet, mit der elektrischen Energieversorgung gleichgezogen haben.

Der liechtensteinische Staat hat für die AHV, die IV und die FAK selbständige öffentliche Sozialversicherungsanstalten mit eigenem Organisationsstatut gebildet.⁷⁴ Materiell entsprechen die liechtensteinischen Normen zur AHV von 1954 und zur IV von 1960 der schweizerischen Gesetzgebung. Die FAK wird in Liechtenstein im reinen Umlageverfahren finanziert. Um bei abweichenden Regelungen die Gleichbehandlung von Versicherten zu gewährleisten, die Versicherungsansprüche in der

⁷² Vgl. Liechtensteinische Kraftwerke: Geschäftsbericht 1994.

⁷³ Vgl. Liechtensteinische Gasversorgung: Geschäftsbericht 1994.

⁷⁴ Zur Entstehung und Geschichte der Sozialversicherungsanstalten vgl. Voigt N., S. 38ff. und Hoch H.

Grundlagen

Schweiz und in Liechtenstein erwerben, wurden zur Koordination der Versicherungssysteme zwischen beiden Staaten Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen. Frühere Abkommen über die Unfallversicherung, AHV, IV und FAK wurden im Abkommen über Soziale Sicherheit geregelt und ersetzt (LGB1. 1990/27). Trotz einzelner abweichender Regelungen in den Versicherungssystemen ist Liechtenstein den Schweizer Revisionen weitgehend gefolgt und hat versucht, Abweichungen in Zusatzabkommen abzustimmen.

Die Führung der Sozialversicherungsanstalten wird vom Verwaltungsrat der AHV-Anstalt, der gleichzeitig auch Verwaltungsrat der IV- und FAK-Anstalt ist, wahrgenommen.⁷⁵ Gemäss Art. 22 AHVG, Art. 20 IVG und Art. 18 FAG unterstehen die Anstalten der Staatsaufsicht, die vom Landtag und der Regierung ausgeübt wird. Dem Landtag obliegt die Wahl des Präsidenten und der Mitglieder des Verwaltungsrats sowie die Genehmigung des Voranschlages, der Jahresrechnung und des Jahresberichtes der Sozialversicherungsanstalten. Eine Aufsicht des Landtags über die Verwaltungstätigkeit durch die GPK ist gesetzlich nicht vorgesehen. Demgegenüber hat die Regierung gemäss Art. 5 Abs. 5 AHVG das Recht, einen Vertreter mit beratender Stimme zu den Sitzungen des Verwaltungsrates zu entsenden. Die Intraorganaufsicht kann, verbunden mit dem Verordnungsrecht der Regierung, zur informellen Führung der Anstalten durch die Regierung führen.

In Liechtenstein wurde für kulturelle Institutionen, denen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben Eigeninitiative und eine gewisse Unabhängigkeit von der staatlichen Verwaltung gewährt werden soll, die Form der selbständigen Stiftungen gewählt. Nach den Ausführungen von Nicolaus Voigt beruhen alle vier selbständigen Stiftungen des Landes auf gesetzlicher Grundlage, sind aber im Gegensatz zu den öffentlichen Anstalten ohne Mitwirkung des Volkes errichtet worden.⁷⁶ "Bei den Stiftungen hingegen werden nur wenige Organkompetenzen vom Landtag wahrgenommen, und ihre Organisation zeigt eine starke Abhängigkeit vom Trägerverband. So vereinigt die Regierung eine bedeutende Zahl von Organkompetenzen in ihrer Hand, die es ihr erlauben, die Stif-

⁷⁵ Vgl. dazu auch Voigt N., S. 89ff.

⁷⁶ Vgl. Voigt N., S. 30ff. Die Gesetze zur Landesbibliothek (LGB1. 1961/25), zur Staatlichen Kunstsammlung (LGB1. 1968/22), zum Landesmuseum (LGB1. 1972/39) und zur Musikschule (LGB1. 1992/15) verweisen auf die Statuten der Stiftungen als integrierende Bestandteile der Gesetze.

Staatsaufgaben und Aufgabenteilung

tungen, wenn nicht zu beherrschen, so doch stark zu kontrollieren."⁷⁷ Der Regierung obliegt die Wahl der Stiftungsräte, beziehungsweise sie schlägt diese dem Landtag zur Wahl vor (Kunstsammlung), sowie die Anstellung der Mitarbeiter, womit sie auch die Aufsicht über die Stiftungen ausübt.

Im Unterschied zu den selbständigen bilden die unselbständigen Stiftungen keine Rechtspersönlichkeit, sondern sind ein Vermögen, das einem bestimmten Zweck dient⁷⁸ und durch ein dafür bestelltes Organ verwaltet wird. Zu den unselbständigen öffentlich-rechtlichen Stiftungen zählen die Arbeitslosenversicherungskasse, der Sportfonds sowie die Stiftung pro Liechtenstein. Im Rechenschaftsbericht sind die Rechnungen der unselbständigen Stiftungen gesondert ausgewiesen mit dem Vermerk, dass sie auch einen Bestandteil der staatlichen Vermögensrechnung bilden. Für den Sportfonds und die Stiftung pro Liechtenstein sind eigene Beiräte eingerichtet worden. Die Führung der Arbeitslosenversicherung ist dem Amt für Volkswirtschaft übertragen. Die unselbständigen Stiftungen stehen unter der Oberaufsicht der Regierung.

Öffentliche Aufgaben für das Land erfüllen auch andere selbständige Institutionen, die der Staat dazu finanziell unterstützt. Dies sind vor allem Einrichtungen im Bildungswesen, in der Kultur, im Gesundheits- und Sozialwesen, in der Wirtschaft. Auffallend ist die Vielzahl der verschiedenen Institutionen, die meist auf privater Eigeninitiative mit eigener Trägerschaft entstanden sind und im weiteren Verlauf staatliche Mittel erhalten. Landesbeiträge erhalten das Dekanat Liechtenstein, die politischen Parteien, das Liechtenstein-Institut, das Bildungshaus Gutenberg, die Erwachsenenbildung und andere Träger der Erwachsenenbildung sowie das Theater am Kirchplatz und das Rheinberger-Archiv. Öffentliche Mittel erhalten auch karitative Stiftungen und Vereine, wie der Liechtensteinische Entwicklungsdienst, das Liechtensteinische Rote Kreuz und die Familienhilfe. Die Gewerbe- und Wirtschaftskammer kann aufgrund der gesetzlich festgelegten körperschaftlichen Zwangsmitgliedschaft eigene Umlagen erheben.⁷⁹

⁷⁷ Voigt N., S. 101.

⁷⁸ Wie Voigt darauf hinweist, werden die Begriffe Stiftungen und Fonds in der Praxis willkürlich benutzt. Unter Fonds werden gemäss Art. 8 FHG buchmässige Schulden verstanden, die nach gesetzlichen Vorschriften gebildet und verwendet werden.

⁷⁹ Vgl. LGBl. 1970/21 und LGBl. 1969/9 (Gewerbegesetz und Gesetz zur Einhebung von Umlagen).

1.3.4. Übertragung von Aufgaben an das Ausland

Öffentliche Aufgaben werden aufgrund der bilateralen Verträge, insbesondere aufgrund des Zoll- und Postvertrags mit der Schweiz und weiteren Einzelabkommen, von den Nachbarstaaten übernommen. Die Kleinheit des Landes bedingt eine Delegation grösserer Aufgaben "nach aussen", wie zum Beispiel im Zollwesen und Warenverkehr, im Geldverkehr und in der Währung, im Postwesen und öffentlichen Verkehr, im Gesundheits- und Spitalwesen, in der Berufsbildung und im Hochschulwesen. Der Beitritt zum EWR-Vertrag und die Einführung der doppelten Verkehrsfähigkeit von Waren im Jahre 1995 bringt die Dimension einer zusätzlichen internationalen Normen- und Aufgabenverflechtung mit sich. Hans Geser kommt bezüglich der regionalen und internationalen Verflechtungen zum Schluss, dass jeder Kleinstaat in jeder Zeitepoche selber und auf seine Weise das Problem lösen muss, "sich über die aktuellen Implikationen seiner begrenzten demographischen Basis klare Vorstellungen zu verschaffen und aus den spezifischen Gegebenheiten seiner Binnenverhältnisse und Umweltsituation optimalen Nutzen zu ziehen."⁸⁰

Der Zoll- und Währungsvertrag führte zu einer engen wirtschaftlichen Verflechtung mit der Schweiz. Liechtenstein überliess der Schweizerischen Eidgenossenschaft durch Übernahme der betreffenden Rechtsnormen die staatliche Hoheitsverwaltung im Warenverkehr und in der Zollverwaltung und übernahm die Währung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.⁸¹ Zudem sicherte sich Liechtenstein durch die Zollverträge der Schweiz mit der EFTA und der EWG den weiteren Ausbau der Handelsbeziehungen mit anderen europäischen Staaten.⁸² Dadurch

⁸⁰ Geser H.: *Soziologie kleiner Staaten*, S. 67f.

⁸¹ Vgl. Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (LGB1. 1923/24 und 1923/23), Gesetz vom 26. Mai 1924 betreffend die Einführung der Frankenwährung (LGB1. 1924/8), Währungsvertrag vom 19. Juni 1980 (LGB1. 1981/52).

⁸² Vgl. Protokoll vom 4. Januar 1960 über die Anwendung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandels-Assoziation auf das Fürstentum Liechtenstein (LGB1. 1960/13) und Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandels-Assoziation (EFTA) (LGB1. 1992/17) sowie Abkommen vom 22. Juni 1972 zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft (LGB1. 1973/10-2) und Zusatzabkommen vom 22. Juli 1972 über die Geltung des Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 22. Juli 1972 für das Fürstentum Liechtenstein (LGB1. 1973/10-1).

Staatsaufgaben und Aufgabenteilung

konnte Liechtenstein eine existenziell bedrohliche aussenwirtschaftliche Isolation vermeiden, sich Märkte in anderen Ländern sichern und auf den Aufbau kostspieliger eigener Verwaltungsstrukturen und Vertretungen im Ausland verzichten.

Aufgrund des Postvertrags haben die Schweizer PTT-Betriebe das gesamte Post- und Fernmeldewesen in Liechtenstein übernommen.⁸³ Dadurch konnte sich Liechtenstein über viele Jahre im philatelistischen Bereich durch den Druck eigener Briefmarken zusätzliche Staatseinnahmen sichern. Die Einnahmen und Ausgaben der PTT-Betriebe sind in der Landesrechnung enthalten und werden nicht in eigener Rechnung als selbständige öffentlich-rechtliche Körperschaft ausgewiesen. Mit dem EWR-Beitritt und den Tendenzen zur Privatisierung im Telecombereich kommen auf Liechtenstein neue Herausforderungen und Chancen zu, die zu einer Verselbständigung dieses öffentlichen Aufgabenbereichs und zur Revision des Postvertrags führen können.⁸⁴

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs hat das Fürstentum bereits im Jahre 1870 die Rechte zur Erstellung und Führung eines Eisenbahnbetriebs an den österreichischen Staat übertragen.⁸⁵ Die Eisenbahn zwischen Buchs und Feldkirch hat als Transitstrecke zwischen der Schweiz und Österreich Bedeutung, nicht aber als öffentliches Verkehrsmittel für die Bewohner des Landes. Gemäss Art. 10 des Postvertrags (LGBl. 1978/37) ist die Ausübung des Regals der öffentlichen Personenbeförderung auf der Strasse dem Schweizerischen Bundesrat übertragen. Dieser hat der PTT eine Konzession zur Durchführung des Personenverkehrs in Liechtenstein erteilt. Der Postautodienst obliegt der PTT-Direktion St. Gallen, die liechtensteinische Unternehmen (Postautohalter) beauftragt hat, Buslinien als Subunternehmer zu befahren.

⁸³ Vgl. Vertrag vom 9. Januar 1978 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Besorgung der Post- und Fernmeldedienste im Fürstentum Liechtenstein durch die Schweizerischen Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe (LGBl. 1978/37) sowie die Ausführungsvereinbarung vom 19. Oktober 1978 (LGBl. 1978/38).

⁸⁴ Vgl. Vertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend die Änderung des Vertrages vom 9. Januar 1978 (LGBl. 1995/81) sowie Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Schaffung eines Telekommunikationsgesetzes vom 5. Dezember 1995.

⁸⁵ Vgl. Staatsvertrag vom 27. August 1870 zwischen der Schweiz, Österreich-Ungarn, zugleich Vertretung für Liechtenstein, dann Bayern über den Bau einer Eisenbahnlinie von Lindau über Bregenz nach St. Margrethen sowie von Feldkirch nach Buchs (samt Schlussprotokoll) als auch die Konzessionsurkunde vom 13. Juni 1977.

Grundlagen

Aufgrund des Zollvertrags kam es mit der Eidgenossenschaft zu weiteren Abkommen; so übernahmen zum Beispiel die Schweizer PTT-Betriebe öffentliche Aufgaben im Land. Zusätzlich wurden Leistungen im Bildungswesen oder in der Spitalversorgung schweizerischen (und auch österreichischen) Institutionen übertragen. So kam es auch zu gemeinsamen Trägerschaften, wie zum Beispiel beim Kantonsspital Grabs, der Gewerblichen Berufsschule Werdenberg, der Kaufmännischen Berufsschule und dem Neu-Technikum Buchs oder der Abfallentsorgung in Buchs. Diese Aufgabenteilung kam zustande, weil landesintern die erforderlichen Kapazitäten und Fachkräfte fehlen und umgekehrt es für die Schweizer Verwaltungen und Betriebe keinen besonderen Mehraufwand mit sich bringt. Daneben profitiert das Land von der Infrastruktur seiner Nachbarstaaten, indem das Geld- und Kreditwesen gesichert (Währungsvertrag), keine eigene Landesverteidigung, kein Hochschulwesen und keine spezialisierte Krankenversorgung erforderlich sind.

Liechtenstein ist vor allem im Bildungsbereich vorwiegend auf schweizerische Berufsschulen, höhere Fachschulen und Universitäten angewiesen, die aufgrund von Verträgen die Ausbildung für einen grossen Teil der jugendlichen Bevölkerung übernehmen. Im Bereich Berufsbildung besuchten 1994 alle 863 in Liechtenstein wohnhaften Lehrlinge Berufsschulen der benachbarten Schweiz.⁸⁶ Auffallend ist die Vielzahl nicht publizierter Vereinbarungen mit einzelnen Bildungsinstitutionen der benachbarten Schweiz und Österreichs.⁸⁷ Von besonderer Bedeutung ist das Interkantonale Hochschulabkommen, mit dem sich Liechtenstein Studienplätze an den Schweizer Universitäten sichern konnte.⁸⁸ Als weitere Form der Zusammenarbeit hat sich zwischen den Kantonen St. Gallen, Graubünden und dem Fürstentum Liechtenstein die gemeinsame Trägerschaft für das Neu-Technikum Buchs herausgebildet. Ein weiterer nach aussen delegierter Aufgabenbereich besteht im Gesundheitswesen durch die verschiedenen Vereinbarungen mit den Vertragsspitälern der Ostschweiz und Vorarlbergs.⁸⁹

Mit dem Beitritt zum EWR im Jahre 1995 zeichnen sich für Liechtenstein neue Herausforderungen und Aufgaben durch die Übernahme

⁸⁶ Amt für Berufsbildung, Verzeichnis der Lehrlinge aus Liechtenstein, Stand Oktober 1994.

⁸⁷ Vgl. Rechtsdienst der Regierung (Hrsg.): LR, S. 185ff.

⁸⁸ Von den mehr als 400 Studenten aus Liechtenstein studierten etwa 350 an Universitäten und Hochschulen der Schweiz. Vgl. ReBe 1994, S. 59.

⁸⁹ Vgl. Rechtsdienst der Regierung (Hrsg.): LR, Register 1995/96, (Stand 1. Mai 1996).

Staatsaufgaben und Aufgabenteilung

zahlreicher EU-Normen und Richtlinien ab.⁹⁰ Zudem musste in der Zwischenzeit der Zollvertrag zur Gewährleistung der doppelten Verkehrsfähigkeit von Waren im europäischen und schweizerischen Wirtschaftsraum revidiert werden.⁹¹ Die Sicherstellung der doppelten Verkehrsfähigkeit erforderte die Einrichtung eines Amtes für Zollwesen. Komplexe Aufgaben und Probleme stellen sich für die Verwaltung vor allem dadurch, dass umfangreiche Normen und Richtlinien sowohl des EWR als auch der Schweiz parallel zu berücksichtigen und zu überwachen sind. Die Sicherung des Marktzugangs, insbesondere die Ausstellung EU-gerechter Ursprungszeugnisse für die Exporte und von Euro-lizenzen für das Transportgewerbe oder die Prüfung der Importe hinsichtlich der technischen Normen und der weiteren Verkehrsfähigkeit für die Schweiz, erfordern in der Verwaltung neue Fachkräfte.⁹²

Mit der Volksabstimmung zum EWR-Beitritt im Jahre 1995 hat sich Liechtenstein die Möglichkeit verschafft, "aus dem Rucksack" der Schweiz auszusteigen. Der EWR-Vertrag bringt eine Zäsur der bisherigen nachbarschaftlichen Zusammenarbeit mit der Schweiz mit sich, da sich nun auch das benachbarte Österreich als Vertragspartner anbietet oder Liechtenstein im Rahmen der EU-Regelungen und Entwicklungen öffentliche Aufgaben, wie zum Beispiel im Telekommunikationsbereich, eigenständig wahrnehmen kann. Mit dem Beitritt zu internationalen Abkommen und Organisationen sowie dem EWR-Abkommen zeichnet sich in jüngster Vergangenheit jedoch eine politische Neuausrichtung ab. Liechtenstein will als Kleinstaat nicht nur profitieren, sondern verfolgt auch eine komplementäre Strategie der internationalen Solidarität, indem es sich im Europarat, in der OSZE, in der UNO oder in der EFTA, in der EU und WTO aktiv einsetzt und seinen Beitrag leistet.⁹³

⁹⁰ Vgl. das Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (LGB1. 1995/68) und Kundmachung der Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses (LGB1. 1995/71) sowie Register 1995 der EWR-Rechtssammlung vom 1. Mai 1995.

⁹¹ Vgl. Vereinbarung vom 2. November 1994 zwischen Liechtenstein und der Schweiz zum Vertrag vom 29. März 1923 über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet sowie Gesetz über das Zollwesen (LGB1. 1995/92) und Gesetz über die Verkehrsfähigkeit von Waren (LGB1. 1995/94).

⁹² Telefonische Information von Wilfried Pircher, Amt für Zollwesen vom 17. April 1997. Vgl. dazu auch BuA zu einem Gesetz betreffend die Abänderung des Gesetzes über die Verkehrsfähigkeit von Waren, Nr. 101/1996.

⁹³ Vgl. von Liechtenstein N., S. 307ff., und Thürer D., S. 215ff. Vgl. dazu auch: BuA betreffend die Bewilligung von Nachtragskrediten im Zusammenhang mit dem Beitritt zum EWRA, Nr. 98/1995.

1.4. Staatseinnahmen und Handlungsspielraum

Die Einnahmen und die Finanzlage bestimmen sowohl den Rahmen als auch den Spielraum staatlicher Aktivitäten und Interventionen. Zusätzliche Finanzeinnahmen ermöglichen den Ausbau öffentlicher Aufgaben und Kapazitäten und eröffnen dem Staat finanzielle Steuerungs- und Interventionsmöglichkeiten. Der Staat kann sich durch ungebundene Mittel künftige sachliche und soziale Verpflichtungen offenhalten und durch reversible Steuerungsmassnahmen den Handlungsspielraum flexibel gestalten und so auf die verschiedenen Bedürfnisse reagieren. Hans Geser führt dazu aus: "Anders als bei den in der Vergangenheit akkumulierten und nur schwer modifizierbaren Rechtsnormen oder eingelebten Verwaltungspraktiken wird es möglich, den Einsatz der Geldmittel ausschliesslich auf Bedürfnisse der Gegenwart und Interventionen der Zukunft auszurichten."⁹⁴

1.4.1. Fiskalsystem: Steuer- und Gebühreneinnahmen

Die finanzpolitische Grundausrichtung des liechtensteinischen Staates ist durch Art. 24 LV bestimmt. Demnach hat der Staat den Auftrag, die finanzielle Lage nach Tunlichkeit zu heben und besonders auf die Errichtung neuer Einnahmequellen Bedacht zu nehmen. Liechtenstein nutzte seine Souveränität und konnte steuerliche Standortvorteile, insbesondere im Gesellschafts- und Holdingwesen, erringen. Aufgrund des Zoll- und Währungsvertrags mit der Schweiz waren die wirtschafts- und währungspolitischen Voraussetzungen für den Aufschwung und Wohlstand des Landes geschaffen. Das Steuergesetz (SteuG), das in seinen Grundzügen der Steuerordnung des Jahres 1923 entspricht, ist anfangs der sechziger Jahre neu erlassen worden.⁹⁵ Es enthält mit Berücksichtigung der inzwischen vorgenommenen gesetzlichen Anpassungen die meisten Vorschriften zu den Landes- und Gemeindesteuern. Die Revision des Gesetzes über die Landes- und Gemeindesteuern wurde 1990 in einer Volksabstimmung deutlich abgelehnt.⁹⁶ Zur ausführlichen Information über das liechten-

⁹⁴ Vgl. Geser H.: Staatsorganisation, S. 74.

⁹⁵ Vgl. LGB1. 1961/7 mit den inzwischen vorgenommenen Anpassungen und Gesetzesänderungen.

⁹⁶ Vgl. StatJB 1993, S. 369.

Steuer- und Gebühreneinnahmen

steinische Fiskalsystem wird auf die angeführte Literatur und die weiteren Ausführungen im Forschungsbericht verwiesen.⁹⁷

Dem Wirtschaftsaufschwung förderlich waren insbesondere das Steuergesetz, das ausländische Kapitalgesellschaften privilegiert, zusammen mit dem Personen- und Gesellschaftsrecht (1926), das vielfältige Gesellschaftsformen nach den Bedürfnissen der Anleger ermöglicht.⁹⁸ Diese Gesetze sind darauf ausgerichtet, ausländisches Kapital anzuziehen. Den ausländischen Investoren werden folgende Vorteile geboten: Möglichkeit zur Steuerersparnis durch attraktive Besteuerung des angelegten Kapitals (niedrige Sätze, keine Ertragssteuer), treuhänderische Gewährleistung und Schutz der Vermögenswerte, ausgebautes Bankensystem im Schweizer Währungsgebiet, Wahrung der Anonymität des Anlegers und des Bankgeheimnisses, Verweigerung der Rechtshilfe an ausländische Behörden bei Steuer-, Zoll- und Devisensachen (jedoch nicht in Strafsachen), Möglichkeit zur Abwicklung von Geschäften im Ausland, Bildung von Gesellschaftsformen nach Mass. Die am häufigsten bevorzugten Formen sind das Treuunternehmen, die Anstalt, die Stiftung und die Aktiengesellschaft.

Aufgrund des Zollvertrags (ZV) bildet das Gebiet des Fürstentums Liechtenstein einen Bestandteil des schweizerischen Zollgebietes.⁹⁹ Finanz- und fiskalpolitisch bedeutsam war der Zollvertrag vor allem hinsichtlich der Wirtschaftsverkehrssteuern, die auch in Liechtenstein aufgrund der schweizerischen Gesetzgebung zum Tragen kommen.¹⁰⁰ Entsprechend Art. 4 ZV findet in Liechtenstein die gesamte schweizerische

⁹⁷ Vgl. Price Waterhouse (Hrsg.), S. 30ff., Beck I., S. 83ff., sowie Carl/Klos, Marxer/Goop/Kieber und Bächtold/Haenle/Kratz/Winter. Vgl. dazu auch die weiteren Ausführungen im Skriptum zum Forschungsprojekt über den öffentlichen Haushalt Liechtensteins vom 9. Februar 1998, Kapitel 3, S. 4ff.

⁹⁸ Vgl. dazu Carl/Klos, S. 197ff.

⁹⁹ Vgl. Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (ZV) vom 29. März 1923, LGB1. 1923/24, und Einführungsgesetz zum Zollvertrag mit der Schweiz vom 13. Mai 1924 (EGZV), LGB1. 1924/11.

¹⁰⁰ Vgl. Vertrag vom 28. Oktober 1994 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend die Mehrwertsteuer im Fürstentum Liechtenstein (LGB1. 1995/30) sowie Vereinbarungen vom 28. November 1994 betreffend die Mehrwertsteuer im Fürstentum Liechtenstein und die Änderung der Berechnungsweise des Anteils des Fürstentums Liechtenstein am Ertrag der eidgenössischen Warenumsatzsteuer (LGB1. 1995/31) sowie Ausführungsbestimmungen vom 14. Mai 1974 betreffend die Durchführung der Bundesgesetzgebung über die Stempelabgaben (LGB1. 1974/33).

Grundlagen

Zollgesetzgebung sowie die übrige Bundesgesetzgebung Anwendung, soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt. Nach Art. 35 ZV werden die gesamten Zolleinnahmen der Schweizer Oberzolldirektion entsprechend der Einwohnerzahl anteilmässig dem Land Liechtenstein rückvergütet.¹⁰¹ In Liechtenstein werden nicht nur die Zolleinnahmen, sondern auch die Warenumsatz- beziehungsweise Mehrwertsteuer sowie die Stempelabgaben durch die schweizerische Gesetzgebung bestimmt. Aufgrund des Zollvertrags mit der Schweiz hat der Landtag die Anwendbarkeit des schweizerischen Bundesratsbeschlusses vom 29. Juli 1941 über die Warenumsatzsteuer auch für Liechtenstein beschlossen.¹⁰²

Die Warenumsatzsteuer wurde bis 1994 über die Schweizer Steuerverwaltung eingehoben und nach einem einwohnerbezogenen Umlageschlüssel dem liechtensteinischen Staat rückvergütet.¹⁰³ Aufgrund des schweizerischen Bundesgesetzes über die WUST (LGBL 1941/21) erfolgte die Erhebung, Überprüfung und Abrechnung der liechtensteinischen WUST über die Eidgenössische Steuerverwaltung. Der Steueranteil aus der WUST und die Verwaltungskosten der schweizerischen Steuerbehörden wurden Liechtenstein entsprechend dem Bevölkerungsanteil zur Schweiz verrechnet. Seit 1995 ist das liechtensteinische Gesetz über die Mehrwertsteuer (MWStG) in Kraft, das den schweizerischen Vorschriften entspricht.¹⁰⁴ Die Mehrwertsteuer wird von der liechtensteinischen Steuerverwaltung erhoben, und die Einnahmen werden an einen Pool der Schweizer Steuerverwaltung überwiesen.¹⁰⁵ Die überdurchschnittlich hohen MWSt-Einnahmen aus dem Dienstleistungssektor werden entsprechend den Ertragsanteilen und die Einnahmen aus den übrigen Wirtschaftszweigen nach der Einwohnerzahl aufgeteilt.¹⁰⁶

Die Steuern dienen der Deckung des allgemeinen öffentlichen Finanzbedarfs. Es sind voraussetzungslos geschuldete öffentliche Abgaben, d.h. der Steuerzahler kann damit nicht eine bestimmte Leistung des

¹⁰¹ Vgl. Vereinbarung zwischen der Regierung des Fürstentums Liechtenstein und dem Schweizer Bundesrat vom 24. September 1964, LGBL 1964/41. Vgl. dazu auch Lichtensteiger K.

¹⁰² Vgl. Bekanntmachung vom 24. September 1941, LGBL 1941/21.

¹⁰³ Vgl. Vereinbarung zwischen der Regierung des Fürstentums Liechtenstein und dem Schweizer Bundesrat vom 24. September 1964, LGBL 1964/42.

¹⁰⁴ Vgl. LGBL 1994/84, Gesetz über die Mehrwertsteuer (MWStG).

¹⁰⁵ Vgl. BuA, Nr. 116/1994

¹⁰⁶ Vgl. BuA, Nr. 13/1996.

Steuer- und Gebühreneinnahmen

Staates beanspruchen. Demgegenüber sind Gebühren "Entgelte für besondere Leistungen des Staates zugunsten des Bürgers, für die Inanspruchnahme staatlicher Einrichtungen."¹⁰⁷ Gebühren sind besondere Kausalabgaben, die für eine vom Bürger veranlasste Amtshandlung erhoben werden. Darunter fallen in Liechtenstein insbesondere die Gerichts- und Verwaltungsgebühren. Die Gebühren für die Inanspruchnahme staatlicher Einrichtungen und Leistungen sind in der Gebührenordnung (LGB1. 1995/198), im jährlichen Finanzgesetz und in anderen Gesetzen und Verordnungen festgelegt. Die als Benutzergebühren oder Taxen bezeichneten Einnahmen entstehen durch die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen, wie zum Beispiel die Post und das Telefon.

Nach Art. 68 LV bedarf es zur Festlegung von Steuern sowie von sonstigen Landesabgaben oder allgemeinen Leistungen der Zustimmung des Landtags. In Abs. 2 wird ausdrücklich festgelegt: "Auch die Art der Umlegung und Verteilung aller öffentlichen Abgaben und Leistungen auf Personen und Gegenstände sowie ihre Erhebungsweise erfordern die Zustimmung des Landtages." Die meisten Steuer- und Gebührensätze werden deshalb im jährlichen Finanzgesetz den aktuellen Erfordernissen angepasst, wobei für Verwaltungsgebühren meist ein Rahmen vorgegeben wird. In einem Urteil des Staatsgerichtshofs stellt dieser fest, dass angesichts der Anzahl und Vielfältigkeit der zu regelnden Verhältnisse und der stetigen Anpassungsbedürfnisse es dem Gesetzgeber unmöglich sei, alle öffentlichen Gebühren durch Gesetz im formellen Sinn zu ordnen.¹⁰⁸

Pro Einwohner verfügen die liechtensteinischen Gemeinden und der Staat über mehr öffentliche Einnahmen als der Bund, die Kantone und die schweizerischen Gemeinden zusammen. Entsprechend der nachstehenden Tabelle ergeben sich für das Jahr 1993 folgende Vergleichszahlen:¹⁰⁹

¹⁰⁷ Zum Begriff der Steuern und Gebühren vgl. Höhn E., S. 2f. und Fleiner-Gerster T., Verwaltungsrecht, S. 29ff., 174ff. und 377ff.

¹⁰⁸ Vgl. Regierung: Liechtensteinische Entscheidungssammlung, LES, S. 145ff., und Fleiner-Gerster T., Verwaltungsrecht, S. 62f.

¹⁰⁹ Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1993, S. 7, ReBe 1993, S. 58, 60, 63 und 142, sowie Stabstelle Finanzen: Auswertung der Gemeinderechnungen 1992. Entgelte, Gebühren u.a. Einnahmen sowie Investitionseinnahmen der Gemeinden, hochgerechnete Werte des Jahres 1992.

Grundlagen

	Einnahmen Liechtenstein*			pro Einwohner	
	Gemeinden	Staat	Zusammen	Liechtenstein	Schweiz
Steuereinnahmen	111.8	234.9	346.7	11 601	9 931
Entgelte, Gebühren u.a. ¹¹⁰	35.0	101.8	136.8	4 577	3 434
Netto Einnahmen	146.8	336.7	483.5	16 178	13 365
Investitionseinnahmen	2.4	6.2	8.6	288	151
Finanzeinnahmen	149.2	342.9	492.1	16 466	13 516

* in Mio CHF ** CHF

Die Steuereinnahmen pro Einwohner liegen in Liechtenstein um 1670 CHF, die anderen laufenden Einnahmen um 1143 CHF und die gesamten Finanzeinnahmen um 2950 CHF höher als in der Schweiz. Bei den Steuereinnahmen sind bei den einzelnen Steuerarten erhebliche Unterschiede festzustellen. Liechtenstein hat bedeutend niedrigere Einkommens- und Erwerbssteuern, die durch die zusätzliche Gesellschaftssteuer jedoch mehr als wettgemacht werden. Die Steuereinnahmen haben sich im Vergleich zur Schweiz durch die Einführung der MWSt, insbesondere durch die gesonderte Berechnung des liechtensteinischen MWSt-Anteils für den Finanzdienstleistungssektor, im Jahre 1995 weiter verbessert. Die Mehreinnahmen Liechtensteins bei den Entgelten, Gebühren und anderen Einnahmen sind insbesondere auf die Briefmarkenerlöse für philatelistische Zwecke, die Gewinne der Landesbank und die Zinseinnahmen aus den Fondsanlagen zurückzuführen.

Die längerfristige Entwicklung der Steuereinnahmen während der letzten fünfzehn Jahre zeigt die strukturellen Veränderungen im Steueraufkommen auf. Entsprechend dem Rechenschaftsbericht der Steuerverwaltung ergeben sich für die Jahre 1980 und 1995 folgende Werte (in Mio CHF) und durchschnittliche jährliche Wachstumsraten:¹¹¹

¹¹⁰ In der Tabelle sind bei den staatlichen Einnahmen die Gebührenerträge der PTT-Betriebe nicht berücksichtigt.

¹¹¹ Vgl. Rechenschaftsbericht der Liechtensteinischen Steuerverwaltung vom 27. März 1996, S. 12.

Steuer- und Gebühreneinnahmen

	<i>1980</i>	<i>1995</i>	<i>% p.a.¹¹²</i>
Vermögens- und Erwerbssteuer ¹¹³	39.9	88.7	5,5
Quellensteuer	2.6	8.5	8,2
Kapital- und Ertragssteuer	14.3	69.0	11,1
Gesellschafts- und Versicherungssteuer	48.6	79.8	3,4
Grundstückgewinnsteuer	3.9	9.7	6,3
Erbschaftssteuer	2.6	0.8	-7,6
Motorfahrzeugsteuer	2.9	6.9	5,9
Couponsteuer	8.1	24.5	7,7
Stempelabgaben und Gebühren	8.5	23.9	7,1
WUSSt/MWSt	15.9	84.4	11,8
Zollanteile	12.1	27.6	5,7
<i>Total Steuereinnahmen</i>	<i>159.4</i>	<i>423.8</i>	<i>6,7</i>

Auffallend sind die überdurchschnittlichen Wachstumsraten bei der Kapital- und Ertragssteuer sowie bei der WUSSt beziehungsweise MWSt. Die Zunahme der Kapital- und Ertragssteuer weist auf die positive wirtschaftliche Entwicklung der im Lande tätigen Unternehmen hin. Im Vergleich mit der Vermögens- und Erwerbssteuer fand damit bei den direkten Steuern eine Verlagerung des Steueraufkommens von den natürlichen auf die juristischen Personen statt. Die Zunahme des Steueraufkommens bei den indirekten Wirtschaftsverkehrssteuern ist vor allem auf die Umstellung von der WUSSt auf die MWSt zurückzuführen. Die WUSSt weist in den Jahren von 1980 bis 1994 eine durchschnittliche Wachstumsrate von 6,6 Prozent p.a. auf. Die Gesellschafts- und Versicherungssteuer fallen als weitere Haupteinnahmequellen des Landes durch ihre unterdurchschnittlichen Wachstumsraten auf. Hier zeigt sich, dass diese spezifisch liechtensteinischen Einnahmen aus dem Holding- und Treuhandwesen an Gewicht verlieren und durch andere Steueraufkommen kompensiert werden.

¹¹² Unter Annahme eines gleichmässigen jährlichen exponentiellen Wachstums lässt sich bei einem bestimmten Anfangs- und Endwert (A/E) und der gegebenen Anzahl Jahre (n) nach der Formel $E = A \cdot r^n$ das jährliche Wachstum (r) berechnen. Diese Formel wird allgemein auch als Zinseszinsrechnung bezeichnet. – Abweichungen in den letzten Kommastellen können sich aufgrund der Auf- und Abrundungen der Basiswerte ergeben.

¹¹³ Landes- und Gemeindesteuer inklusive Rentnersteuer.

1.4.2. Grenzen einer eigenständigen Fiskalpolitik

Noch in der Finanzplanung 1996 wurde im Vergleich zu den Einnahmen mit einem stärkeren Wachstum der Ausgaben gerechnet. Dies trotz der zu erwartenden Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer, die im Jahre 1995 über 45 Mio CHF mehr als erwartet einbrachte. Die Regierung zeigte sich auch noch im Bericht und Antrag zum Voranschlag für das Jahr 1996 unsicher und führte dazu aus: "Die Ungewissheit über die Ergiebigkeit der neu eingeführten Mehrwertsteuer hat die Regierung davon abgehalten, schon zum jetzigen Zeitpunkt geeignete Vorschläge zur Anpassung bestimmter Steuern und Abgaben vorzuschlagen. Sollten indessen die Mehrwertsteuer und andere Einnahmen die geschätzten Erwartungen nicht erfüllen, wird die Regierung im Frühling des kommenden Jahres eine Arbeitsgruppe einsetzen, um die Möglichkeiten einer Anpassung verschiedener Steuerarten zu prüfen und geeignete Vorschläge für die Beschaffung von Mehreinnahmen zu unterbreiten."¹¹⁴ Eine solche Arbeitsgruppe wurde jedoch nicht mehr eingesetzt.

Die Mehreinnahmen aus der MWSt haben kurzfristig zu einem fiskalpolitischen Kurswechsel geführt. So führte die Regierung im Zusammenhang mit den stagnierenden Einnahmen aus der Vermögens- und Erwerbssteuer im Jahre 1994 noch aus: "Es wird deshalb notwendig sein, im Rahmen der bevorstehenden Reform des Steuergesetzes nach Lösungen zu suchen, die dem Staat – und indirekt auch den Gemeinden – nicht nur das heutige Steueraufkommen bewahren, sondern vertretbare und wirtschaftlich tragbare Mehreinnahmen bringen werden. In die bevorstehenden Vorabklärungen für eine grössere Reform des Steuergesetzes muss deshalb nicht nur die Vermögens- und Erwerbssteuer einbezogen werden, sondern es werden mit den Interessenvereinigungen auch mögliche Anpassungen und Umverteilungen innerhalb der Gesellschafts-, Kapital-, Ertrags- und Couponsteuer zu diskutieren sein."¹¹⁵ Im Bericht und Antrag zum Voranschlag 1996 hiess es im Zusammenhang mit den unerwartet hohen Mehreinnahmen aus der MWSt dann nur noch: "Dennoch ist auch hier für ein definitives Urteil die Rechnung 1995 abzuwarten, um die entsprechenden Weichen zu stellen."¹¹⁶

¹¹⁴ BuA zum Landesvoranschlag für das Jahr 1996, Nr. 71/1995, S. 9.

¹¹⁵ BuA zum Landesvoranschlag für das Jahr 1995, Nr. 66/1994, S. 49f.

¹¹⁶ BuA zum Landesvoranschlag für das Jahr 1996, Nr. 71/1995, S. 50.

Steuer- und Gebühreneinnahmen

Der staatliche Ausgabenspielraum wird sich in näherer Zukunft durch die zu erwartenden Mehreinnahmen (MWSt) ausweiten, und der liechtensteinische Staat kann – ohne eigenständige und aktive Fiskalpolitik – von dieser Entwicklung profitieren. Die längerfristige Entwicklung der Steuereinnahmen kann nur schwer abgeschätzt werden, da diese insbesondere von der Gesetzgebung und den wirtschaftlichen Entwicklungen des Auslandes abhängen. Zur längerfristigen Sicherung und Verbesserung der Steuereinnahmen bestehen für den liechtensteinischen Staat bei den wichtigen Steuerarten jedoch nur noch eingeschränkte Handlungsspielräume. Die Einnahmen aus der Gesellschaftssteuer und der Gründungssteuer für Holding- und Sitzgesellschaften können nur durch konkurrenzfähige Steuersätze gegenüber den Offshore-Ländern unter Wahrung der günstigen Rahmenbedingungen für den Finanzdienstleistungssektor gehalten werden. Marginale Mehrerträge sind durch die weitere Nutzung von Marktsegmenten, wie zum Beispiel für Versicherungs- und Investmentunternehmen, zu erwarten.¹¹⁷ Entscheidend ist jedoch, dass Liechtenstein eventuelle Ansprüche der EU-Staaten zur Steuerharmonisierung und zur Lockerung des Steuer- und Bankgeheimnisses abwenden kann. Dazu wird Liechtenstein seinen Finanzdienstleistungssektor vermehrt auf die Bedingungen der EU und die Geschäftspraktiken Luxemburgs ausrichten müssen.

Wesentliche Erhöhungen der Fiskaleinnahmen durch eine Änderung der Steuergesetzgebung sind indes nicht zu erwarten. Bei einer Erhöhung der Kapital- und Ertragssteuer könnten Standortvorteile tätiger Gesellschaften in Liechtenstein vermindert werden. In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist die Vorlage zur Reform der Landes- und Gemeindesteuern, die in der Volksabstimmung im Jahre 1990 deutlich abgelehnt wurde. Obwohl grundsätzlich begründete Verbesserungen, wie zum Beispiel eine Trennung der Erwerbs- und Vermögenssteuer und ein Übergang zu einer allgemeinen Einkommenssteuer, angestrebt wurden, blieben diese Reformbestrebungen auf der Strecke.¹¹⁸ Aufgrund dieser Volksabstimmung darf angenommen werden, dass die Bevölkerung am bestehenden Fiskalsystem festhalten will und von sich aus nicht zu höheren Steuerleistungen bereit ist, solange sich der Staat überwiegend

¹¹⁷ Vgl. BuA zur Schaffung eines Gesetzes betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz), Nr. 82/1995.

¹¹⁸ Vgl. Fuchs A.: Staat und Steuern, S. 7.

Grundlagen

durch ausländische Steuereinnahmen finanzieren kann.¹¹⁹ Die Steuerbelastung für die inländischen Personen und tätigen Gesellschaften zu erhöhen, ist gegenwärtig politisch wenig opportun und vermutlich auch kaum durchsetzbar.

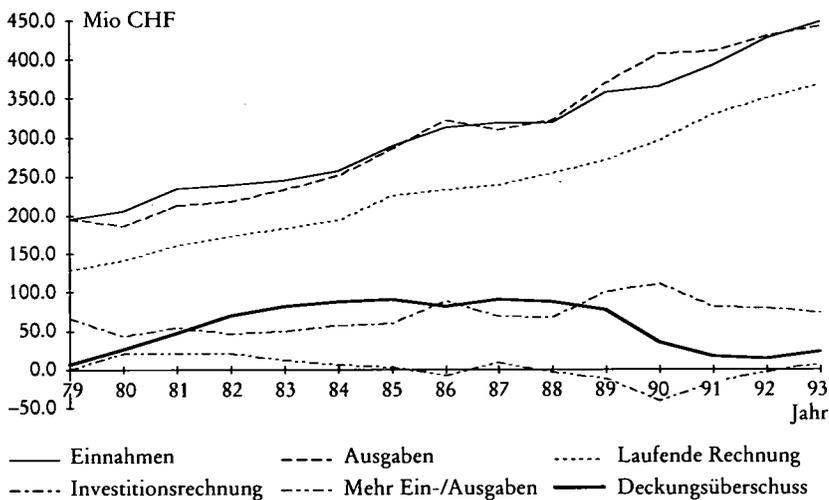
¹¹⁹ Eine verheiratete Person, die nach Ausschöpfung der zulässigen Abzüge ein steuerpflichtiges Vermögen von 250 000 CHF und ein Erwerbseinkommen von 50 000 CHF deklariert, bezahlt 3825 CHF an Landes- und Gemeindesteuern. Im Vergleich mit anderen Staaten ist eine Steuerbelastung von 7,7 % äusserst niedrig. So wäre nach Auskunft der Steuerbehörden im benachbarten Buchs bei denselben steuerpflichtigen Beträgen mit einer Steuerbelastung von 17,3 % und nach Auskunft des Finanzamtes in Feldkirch mit einer Steuerbelastung von 28 % zu rechnen.

2. Der Staatshaushalt von 1979 bis 1993

2.1. Finanz- und Ausgabenentwicklung

Anhand der Rechenschaftsberichte soll untersucht werden, welche auffallenden trendmässigen Entwicklungen bei den laufenden und investiven Ausgaben stattgefunden haben und auf welche Ursachen diese zurückzuführen sind. Als Zeithorizont werden fünfzehn Jahre gewählt, um über einen längeren Zeitraum signifikante Unterschiede feststellen zu können. Da der Kontenrahmen im Jahre 1994 von Verwaltungs- auf Funktionsbereiche umgestellt wurde, können die Ausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen nur bis zu diesem Zeitpunkt verglichen werden. In den gewählten Zeitraum fällt auch die Regierungszeit der Vaterländischen Union mit Hans Brunhart als Regierungschef.

Entwicklung der Staatsfinanzen



Staatshaushalt von 1979 bis 1993

Wie aus der Übersicht zur Entwicklung der Staatsfinanzen (in Mio CHF) von 1979 bis 1993 hervorgeht, sind die Ausgaben der Laufenden Rechnung mit den Einnahmen gewachsen, während die Investitionen fast auf demselben Niveau blieben. Jährliche Schwankungen waren in der Regel die Folge grösserer Investitionsprojekte. In der längerfristigen Entwicklung ist erkennbar, dass sich der Anteil der Investitionen gegenüber den laufenden Ausgaben dauernd verringerte und real bewertet zurückging.

Betrachtet man die Entwicklung der staatlichen Gesamteinnahmen und -ausgaben, so fällt auf, dass die Ausgaben phasenweise stärker wuchsen, dann aber wieder auf das Wachstum der Einnahmen "zurückgebunden" wurden. Bildhaft ausgedrückt, sind die Ausgaben wie eine Schlingpflanze an den Einnahmen hochgewachsen. Die Ausgaben erreichten in den Jahren 1986 und 1990 eine Spitze und wiesen darauffolgend gegenüber den Einnahmen ein reduziertes Wachstum auf. Die staatlichen Ausgaben wurden auf die Entwicklung der Einnahmen abgestimmt und die investiven Ausgaben zu Gunsten der laufenden Ausgaben zurückgestellt.¹²⁰ Kurz gesagt: Der liechtensteinische Staat hat nur soviel ausgegeben, wie er auch eingenommen hat. Der Anteil der Vermögensbildung war damit rückläufig, da anteilmässig weniger Verwaltungsvermögen gebildet und keine zusätzlichen Finanzreserven geschaffen wurden.

In Liechtenstein hat sich von 1979 bis 1984 der Deckungsüberschuss durch die jährlichen Mehreinnahmen laufend verbessert. Das Netto-Finanzvermögen blieb dann bis zum Jahre 1988 auf dem Niveau von zirka 80 bis 90 Mio CHF. Die Mehrausgaben in den folgenden Jahren führten zu einem kontinuierlichen Abbau der Nettoreserven. Das gute Ergebnis des Jahres 1993 war auf eine ausserordentliche Erhöhung der Vermögenserträge, insbesondere auf die Gewinnausschüttungen der LLB zurückzuführen. In den betrachteten fünfzehn Jahren haben sich sowohl die Fondsanlagemittel als auch das Fremdkapital verdoppelt, d.h. die Bildung gesetzlich vorgeschriebener Rücklagen ging einher mit der Aufnahme von Fremdkapital. Die Einnahmen sind im betrachteten Zeitraum real gewachsen, was auch eine Ausweitung der öffentlichen

¹²⁰ Vgl. Welzel P., S. 49ff. Der Autor untersucht für die Bundesrepublik Deutschland, ob das Verhalten öffentlicher Haushalte eher durch "tax and spend" oder durch "spend and tax" charakterisiert werden kann.

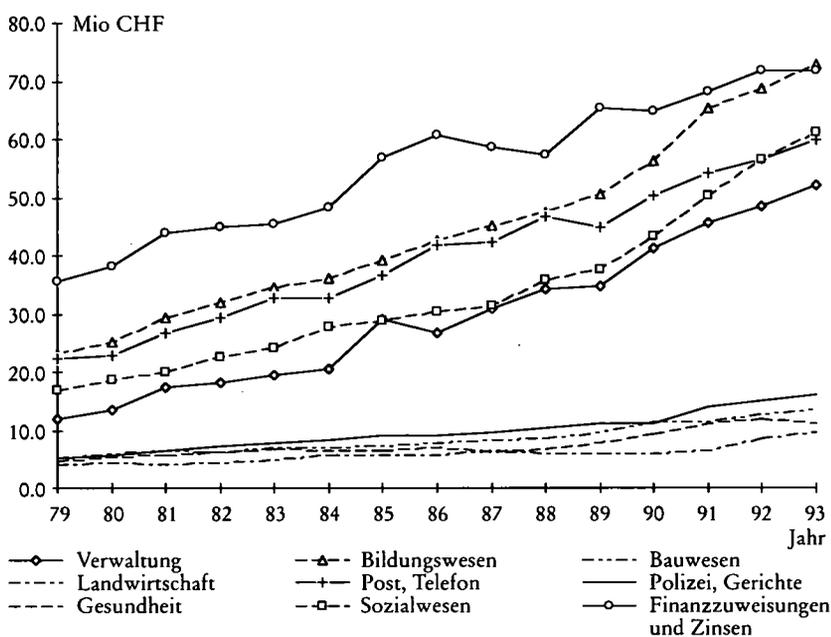
Ausgaben nach Verwaltungsbereichen

Aufgaben und Ausgaben ermöglichte. Im Vergleich mit der Schweiz lagen in den fünfzehn Jahren das jährliche Wachstum der Einnahmen 0,3 über und das Wachstum der Ausgaben 0,6 Prozentpunkte unter der Entwicklung des Nachbarstaates. Während die investiven Ausgaben auf demselben Niveau blieben und real bewertet eigentlich zurückgingen, weisen die laufenden Ausgaben mit 7,8 Prozent p.a. ein besonders starkes Wachstum auf.

2.2. Ausgaben nach Verwaltungsbereichen

Die Entwicklung der laufenden Ausgaben nach Verwaltungsbereichen (in Mio CHF) ist von 1979 bis 1993 aus dem folgenden Diagramm ersichtlich:¹²¹

Ausgabenentwicklung



¹²¹ Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich dabei um geldwertmässige Ausgaben und nicht um den buchmässigen Aufwand handelt und deshalb die Fondseinlagen und -entnahmen sowie die Abschreibungen darin nicht berücksichtigt sind.

Staatshaushalt von 1979 bis 1993

Die Ausgaben (in Mio CHF) der Jahre 1979 und 1993 sind in der folgenden Tabelle, in der die Ausgabearten nach den Wachstumsraten und Grössenordnung gereiht sind, festgehalten. Nach der Aufzinsungsmethode ergeben sich daraus folgende durchschnittliche jährliche Wachstumsraten (Prozent p.a.):

	1979	1993	% p.a.
Finanzzuweisungen und Zinsen	35.7	71.9	5,1
Land- und Waldwirtschaft	4.2	9.7	6,2
Gesundheitswesen	4.8	11.2	6,3
Bauwesen, Unterhalt	5.2	13.5	7,0
Gerichtswesen, Sicherheit	5.3	16.1	8,3
Landtag, Regierung u. Verwaltung	12.0	52.1	11,1
Bildungswesen	23.1	72.9	8,6
Sozialwesen	16.9	61.2	9,6
Post, Telefon und Telegraf	22.4	60.1	7,3
<i>Laufende Ausgaben insgesamt</i> ¹²²	<i>129.5</i>	<i>368.7</i>	<i>7,8</i>

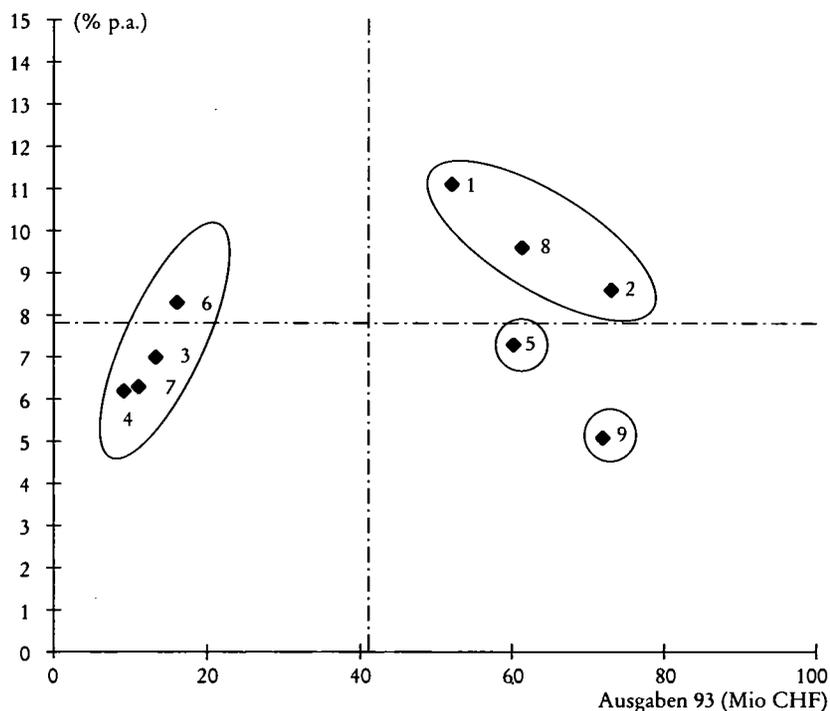
In den Verwaltungsbereichen lassen sich in bezug auf die Grössenordnung und das Wachstum der Ausgaben charakteristische Unterschiede erkennen und folgende Gruppen (Clusters) bilden: (s. *Graphik S. 63*)

- Im Jahre 1979 waren die im Bereich Abgaben und Zölle erfassten Ausgaben für die Zinsen und den Finanzausgleich an die Gemeinden noch am grössten. Durch das geringe Wachstum in den vergangenen Jahren haben sich diese Ausgaben an Bedeutung verloren und befanden sich 1993 auf dem Niveau der anderen drei grossen Bereiche Verwaltung, Bildung und Sozialwesen. Bedingt durch das geringere Wachstum der kommunalen Ausgaben und die gestiegene Finanzkraft der Gemeinden konnte der Verteilungsschlüssel für den Finanzausgleich schrittweise ohne besondere Probleme reduziert werden.
- Die Verwaltungsbereiche Gerichtswesen und öffentliche Sicherheit, Bauwesen, Gesundheitswesen sowie Land- und Forstwirtschaft wei-

¹²² Im ReBe 1994 betragen die laufenden Ausgaben für das Jahr 1993 gesamthaft 369.3 Mio CHF. Diese Abweichung ist darauf zurückzuführen, dass mit der Umstellung der Landesrechnung in eine funktionale Gliederung in einzelnen Konten die Bruttodarstellung eingeführt wurde.

Ausgaben nach Verwaltungsbereichen

Wachstum 1979–1993



- | | | |
|--------------|---------------------|--------------------|
| 1 Verwaltung | 4 Landwirtschaft | 7 Gesundheitswesen |
| 2 Bildung | 5 Post, Telefon | 8 Sozialwesen |
| 3 Bauwesen | 6 Polizei, Gerichte | 9 Finanztransfer |

sen ein geringes Ausgabevolumen und ein durchschnittliches bis unterdurchschnittliches Wachstum auf. Da die Aufgabenerfüllung sich an den traditionell gewachsenen Verwaltungsstrukturen und Erwartungen orientierte und sich keine grösseren neuen Aufgaben stellten, gehört diese Gruppe zu den weniger expansiven Aufgaben- und Ausgabenbereichen. Zu berücksichtigen ist auch, dass die steigenden staatlichen Beiträge an die Krankenkassen unter den Bereich Sozialwesen subsumiert wurden.

- Die Bereiche Allgemeine Verwaltung, Bildungswesen und Sozialwesen weisen bei grossem Ausgabevolumen und überdurchschnittlichen Wachstumsraten die stärkste Expansion auf. In diesen Bereichen spiegelt sich die Entwicklung des Staates in den vergangenen Jahren wider, indem personal- und kostenintensive Verwaltungsbereiche aufge-

Staatshaushalt von 1979 bis 1993

- baut und das Bildungswesen entsprechend den Erwartungshaltungen zu einem hohen Standard ausgebaut wurde sowie der Staat durch die geschaffenen Sozialwerke Aufgaben der Sozial- und Daseinsfürsorge vermehrt wahrnahm. Ausgewirkt haben sich die in den verschiedenen Sozialversicherungen gesetzlich verankerten Automatismen, die zu einem starken Anstieg der staatlichen Sozialkostenbeiträge führten.
- Eine Sonderstellung nimmt der Verwaltungsbereich Post, Telefon und Telegraf ein. Obwohl die PTT-Betriebe in Liechtenstein durch die Kreisdirektion St. Gallen geführt werden, sind die Ausgaben und Einnahmen der PTT-Rechnung in der Landesrechnung bruttomässig erfasst. Die Ausgaben der PTT weisen etwa die gleichen Wachstumsraten wie die Laufende Rechnung des Landes auf, doch sind die Einnahmen, bedingt durch die schweizerische Tarifpolitik, weniger stark gewachsen, so dass sich in den vergangenen fünfzehn Jahren der Ertragsüberschuss laufend verringerte.

2.2.1. Abgaben und Zinsen: Finanzausweisungen

In den Vergleichsjahren 1979 und 1993 haben sich die Ausgaben (in Mio CHF) im Bereich Abgaben und Zinsen folgendermassen verändert:

	1979	1993	% p.a.
Steuerverwaltung	1.2	2.9	6,4
Motorfahrzeugkontrolle	0.5	0.9	5,0
Unterhalt Zollgebäude ¹²³	0.1	0.3	5,5
Zinsen für Fremdkapital	1.8	5.9	9,0
Finanzausweisungen an Gemeinden	32.0	61.9	4,8
<i>Abgaben und Zinsen insgesamt</i>	<i>35.7</i>	<i>71.9</i>	<i>5,1</i>

Im Jahre 1979 betragen die Finanzausweisungen an die Gemeinden 32 Mio CHF und 1993 knapp 62 Mio CHF. Die jährlichen Schwankungen sind auf die un stetigen Zuwachsraten bei den Steuereinnahmen und auf die wiederholten Reduktionen der Zuteilungsquote für den nicht zweckgebundenen Finanzausgleich zurückzuführen. Die Summe der

¹²³ 1979 inklusive Salzeinkauf im Rahmen des Salzmonopols.

Ausgaben nach Verwaltungsbereichen

gesamten Steuern, Stempelabgaben und Zölle, die den Finanzausgleich speisen, sind in den Vergleichsjahren von 77.2 Mio CHF auf 188.9 Mio CHF angewachsen.¹²⁴ Diese Zuwächse wurden jedoch nicht dem ursprünglichen Anteil entsprechend an die Gemeinden weitergegeben, da von 1979 bis 1993 die Zuteilungsquote für den nicht zweckgebundenen Finanzausgleich von 28 Prozent auf 15 Prozent reduziert wurde.

Die elf Gemeinden sind an der Vermögens- und Erwerbssteuer, der Kapital- und Ertragssteuer sowie der Grundstückgewinnsteuer direkt beteiligt. Auf die Vermögens- und Erwerbssteuer erheben die Gemeinden einen Zuschlag (Steuerfuss) von 200 Prozent, d.h. sie erheben zusätzlich zu den Landessteuern den zweifachen Steueranteil.¹²⁵ Bei der Kapital- und Ertragssteuer fliesst die Hälfte der Einnahmen in die Gemeindekassen, ein weiteres Sechstel fliesst in den Finanzausgleich, und der Rest verbleibt dem Land. Bei der Grundstückgewinnsteuer erhalten die Gemeinden zwei Drittel und das Land ein Drittel der Einnahmen. Die Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen Land und Gemeinden sind im Anhang des Rechenschaftsberichtes detailliert angeführt.¹²⁶

In der folgenden Übersicht sind die staatlichen Transferzahlungen an die Gemeinden wiedergegeben (in Mio CHF):

	1979	1993	% p.a.
Grundstückgewinnsteuer	2.7	4.7	4,0
Kapital- und Ertragssteuer	7.7	21.7	7,7
Finanzausgleich	21.6	34.7	3,4
übrige Ausgleichszahlungen	0.0	0.8	
<i>Gesamt Finanzausweisungen</i>	<i>32.0</i>	<i>61.9</i>	<i>4,8</i>

Wie die Tabelle zeigt, sind die Erhöhungen der Finanzausweisungen an die Gemeinden vor allem auf die Steueranteile an der Kapital- und Ertragssteuer zurückzuführen. Von der Erhöhung der Kapital- und Ertragssteuer haben aber vor allem die Gemeinden Vaduz und Schaan profitiert. Im Jahre 1979 gelangten in einer ersten Stufe noch alle Gemeinden in den Genuss des Finanzausgleichs, heute sind die Gemeinden Vaduz und Schaan als einkommensstarke Kommunen vom Finanzaus-

¹²⁴ ReBe 1979, S. 112 und ReBe 1993, S. 141.

¹²⁵ Der Steuerfuss der Gemeinde Schaan beträgt 170 %.

¹²⁶ Vgl. ReBe 1994, S. 164ff.

gleich ganz ausgeschlossen.¹²⁷ Der Staat hat sich zwar bemüht, einen gewissen Ausgleich bei den durchschnittlichen Gemeindeeinnahmen zu schaffen, doch einzelne Gemeinden weisen immer noch erhebliche Unterschiede zum Landesmittel pro Einwohner auf.¹²⁸

Die Finanzsituation der Gemeinden war bis Ende der achtziger Jahre durchwegs gut, sie hat sich aber dann vor allem für die kleinen Gemeinden zusehends verschlechtert, so dass die Gemeinden Planken, Gamprin, Schellenberg und Ruggell im Jahre 1992 eine Nettoverschuldung von insgesamt 11.8 Mio CHF auswies. Demgegenüber verfügten die restlichen Gemeinden, im besonderen Vaduz, über Reserven von 117.6 Mio CHF.¹²⁹ In den politischen Aushandlungen zum Finanzausgleich war die aktuelle finanzielle Lage massgebend, wobei sich die kleineren Gemeinden offensichtlich nicht voll durchsetzen konnten.

Bei den jährlichen Anpassungen des Finanzausgleichs stehen die beitragsmässigen Zahlungen an die Gemeinden im Mittelpunkt des Interesses und weniger das System und die Berechnung des Finanzausgleichs. Das System ist auf die durchschnittlichen Steuereinnahmen der Gemeinden abgestimmt, und die Festlegung der Ansätze ist vom politischen Aushandlungsprozess zwischen den Gemeinden und dem Land bestimmt. Der Finanzausgleich ist nicht im Sinne eines Lastenausgleichs konzipiert, in dem die Aufgabenteilung sowie die infrastrukturellen Verhältnisse und Besonderheiten der Gemeinden berücksichtigt werden. Ebenso werden im Finanzausgleich besondere Leistungen, welche die Gemeinden über ihre Grenzen hinaus für andere Gemeinden, das Land und die Region erbringen (spillover), nicht berücksichtigt.

2.2.2. Verwaltungsbereiche mit geringem Wachstum

Die Ausgaben in den anderen Verwaltungsbereichen Land- und Landwirtschaft, Gesundheitswesen, Bauwesen, Gerichtswesen und Sicherheit sind in den Jahren 1979 bis 1993 von 19.5 auf 50.5 Mio CHF gestiegen, was einem jährlichen Wachstum von 7,0 Prozent entspricht. Es handelt sich hier um traditionell staatliche Aufgabenbereiche, die in ihrer Gröszenordnung weniger ins Gewicht fallen:

¹²⁷ Vgl. ReBe 1979, S. 117, und ReBe 1993, S. 143.

¹²⁸ Vgl. ReBe 1993, Tabelle Finanzausgleich, S. 143.

¹²⁹ Stabstelle Finanzen, Auswertung zur Vermögenslage der Gemeinden vom 31.12.1992.

Ausgaben nach Verwaltungsbereichen

	1979	1993	% p.a.
Land- und Landwirtschaft	4.2	9.7	6,2
Gesundheitswesen	4.8	11.2	6,3
Bauwesen, Unterhalt	5.2	13.5	7,0
Gerichtswesen und Sicherheit	5.3	16.1	8,3

In Liechtenstein hat sich der Strukturwandel mit dem Rückgang der Landwirtschaftsbetriebe bis in die siebziger Jahre bereits vollzogen.¹³⁰ Durch den strukturbedingten Rückgang waren keine ausserordentlichen Stützungsmaßnahmen des Staates mehr erforderlich. Subventionen wurden insbesondere für die Milchwirtschaft, den Anbau von Getreide (Anbauprämien) und die Berglandwirtschaft entrichtet. Im Vergleich mit der Schweiz konnten die landwirtschaftlichen Beitragszahlungen im betrachteten Zeitraum zurückhaltend ausbezahlt werden.¹³¹ Dies ist darauf zurückzuführen, dass in Liechtenstein die Milchproduktion im Inland abgesetzt werden kann und keine zusätzlichen Stützungen für Milchexporte erforderlich sind.¹³² Die Anbauprämien und die Alpungsbeiträge werden im gleichen Ausmass wie in der Schweizer Landwirtschaft entrichtet. Die jüngste Entwicklung weist jedoch darauf hin, dass künftig mit einem erheblichen Anstieg der Ausgaben in der Landwirtschaft zu rechnen ist.¹³³

In der Landwirtschaft stiegen die Ausgaben insbesondere seit dem Jahre 1992 an. Dieser sprunghafte Anstieg ist vor allem auf staatliche Unterstützungen zur Behebung von Waldschäden zurückzuführen. Die Hauptausgaben in der Landwirtschaft tragen allerdings die Gemeinden, die zum grössten Teil auch Eigentümer der Waldflächen in Liechtenstein sind. Im Jahre 1980 waren die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden für die Landwirtschaft fast noch ausgeglichen. Ihr Nettoaufwand ist bis 1993 auf 2.5 Mio angestiegen.¹³⁴ Diese Verschlechterung des Ertragsverhältnisses ist insbesondere auf die sinkenden Holzpreise zurückzuführen.

¹³⁰ Vgl. StatJB 1995, S. 114.

¹³¹ Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1995: Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden nach Funktionen, Tabelle 18.8, S. 390. Die Ausgaben für Landwirtschaft sind in der Schweiz von 1980 bis 1990 um den Faktor 1.6 und in Liechtenstein um den Faktor 1.4 gestiegen.

¹³² Vgl. StatJB 1995, S. 131.

¹³³ Vgl. BuA zum Landesvoranschlag für das Jahr 1996, S. 21 und Anhang 3.

¹³⁴ Vgl. Gantner M./Eibl J.: Nationaler und interregionaler Vergleich der Gemeindehaushalte, Tabelle 9.

Staatshaushalt von 1979 bis 1993

führen. Dazu kommen zunehmende Kosten für den Schutz des Waldes und den Naturschutz, die gemäss Waldgesetz (LGBL. 1991/42) vermehrt Abgeltungen und Finanzhilfen des Landes erfordern.¹³⁵

Im Gesundheitswesen ist die Zunahme der Ausgaben insbesondere auf die Beitragszahlungen an die Spitäler zurückzuführen. Während bis 1988 jährliche Zunahmen der Ausgaben von durchschnittlich 0.2 Mio CHF zu verzeichnen waren, sind die Ausgaben in den Jahren 1989 bis 1992 jährlich zwischen 1.0 und 1.3 Mio CHF gestiegen. Bei dieser Entwicklung ist der Anstieg der Zahlungen an das Spital Vaduz am augenfälligsten. Aus der zuletzt veröffentlichten Statistik im Rechenschaftsbericht geht hervor, dass sich von 1979 bis 1991 das Defizit pro Krankentag für das Krankenhaus Vaduz von 24.10 auf 112.70 CHF und das Defizit der Vertragsspitäler insgesamt von 72.83 auf 161.73 CHF erhöht hat.¹³⁶

Nicht berücksichtigt sind im Bereich Gesundheitswesen die im Sozialwesen angeführten Beiträge an die Krankenkassen und Unfallversicherungen, die gesamthaft in den Jahren 1979 bis 1993 von 6.9 Mio CHF auf 19.5 Mio CHF angestiegen sind. Dabei haben allein die Beiträge an die Krankenkassen um das 3,5fache zugenommen, d.h. der Staatsbeitrag an die Krankenkassen hat sich von 4.65 auf 16.15 Mio CHF erhöht, was einer Wachstumsrate von 9,3 Prozent p.a. entspricht. Die Ausgaben in der Gesundheitsvorsorge und bei den anderen Ämtern des Gesundheitswesens sind im Rahmen der durchschnittlichen Wachstumsraten der laufenden Ausgaben angestiegen.

Die Zunahme der Ausgaben im Bauwesen betrug von 1979 bis 1988 im jährlichen Durchschnitt 0.4 Mio CHF. Ab 1989 stiegen diese Werte auf 1.0 Mio CHF an. Dies ist vor allem auf die Zunahme der Aufwendungen im Strassen- und Brückenunterhalt sowie auf die erhöhten Kosten bei der Vermessung zurückzuführen. Zu berücksichtigen ist, dass die hauptsächlichen Ausgaben in der Investitionsrechnung anfallen und die Abschreibungen nicht im Bereich Bauwesen, sondern auf dem Sammelkonto 11 vorgenommen wurden. Bei gleichbleibendem Bauvolumen dürften die Ausgaben des Hochbauamtes durch zusätzliche Aufgaben und mit den komplexer werdenden rechtlichen und formalen Anforder-

¹³⁵ Vgl. Landesforstamt (Hrsg.), S. 44ff.

¹³⁶ Im Jahre 1991 hatten das Krankenhaus Vaduz 27 331 und die Vertragsspitäler 46 687 Krankheitstage zu verzeichnen. Vgl. ReBe 1994, S. 82, und ReBe 1991, S. 87.

Ausgaben nach Verwaltungsbereichen

rungen an die Verfahren zur Baubewilligung gestiegen sein.¹³⁷ In Angriff genommen wurde in diesen Jahren die Neuvermessung des Landes, die wegen der veralteten Vermessungspläne, der bestehenden Rechtsunsicherheiten und der heutigen kartographischen Anforderungen dringend erforderlich wurde.

Im Jahre 1991 sind die Ausgaben im Gerichtswesen und der öffentlichen Sicherheit sprunghaft um 2.8 und in den folgenden zwei Jahren jeweils um etwa 1 Mio CHF gestiegen. Der hohe Anstieg im Jahre 1991 ist vor allem auf die Zunahme der Personalkosten zurückzuführen. Diese plötzliche Erhöhung ergab sich insbesondere aufgrund der Revision der Besoldungsverordnung und der Neueinreihung des Kaderpersonals in der Landespolizei.¹³⁸ Zudem sind laufend neue Stellen geschaffen worden. So hat sich von 1982 bis 1993 beim Gericht die Anzahl der Mitarbeiter mit vollem Dienstauftrag von 31 auf 42 erhöht. In den Zahlen enthalten sind die Richter des Obergerichts und des Landgerichts sowie die Bediensteten des Öffentlichkeitsregister- und Grundbuchamtes, nicht jedoch das Personal der Staatsanwaltschaft, das in diesem Zeitraum von 2 auf 6 Mitarbeiter aufgestockt wurde.¹³⁹ Bei der Landespolizei ist die Anzahl der Mitarbeiter (Polizisten, Verwaltung und Gefängnisaufseher) von 39 auf 62 angestiegen.¹⁴⁰ Im Amt für Zivilschutz und Landesversorgung wurde das Personal von 2 auf 3 Mitarbeiter erhöht.

In den Zahlen spiegeln sich noch nicht die erhöhten Anforderungen zur Gewährleistung der Rechtsprechung und öffentlichen Sicherheit wider. Aufgrund der bilateralen und multilateralen Abkommen und der Mitgliedschaft Liechtensteins in den verschiedenen internationalen Organisationen sowie aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtungen und des Holdingwesens sind zunehmend auch ausländische Rechtsnormen zu berücksichtigen.¹⁴¹ Infolge der Reform des Strafgesetzbuches (LGBl. 1988/37) und der Strafprozessordnung (LGBl. 1988/38) hat sich der Aufwand für die Rechtsprechung durch die zusätzlichen

¹³⁷ In den Vergleichsjahren 1979 und 1993 ist das bewilligte Bauvolumen mit etwa 600 000 m³ pro Jahr, von den extremen Schwankungen im Jahre 1983 und 1990 abgesehen, auf demselben Niveau geblieben.

¹³⁸ Vgl. ReBe 1991, S. 57f.

¹³⁹ Für die Staatsanwaltschaft sind die Ausgaben nicht unter dem Gerichtswesen, sondern unter der allgemeinen Verwaltung aufgeführt.

¹⁴⁰ Vgl. BuA vom 26. November 1982 betreffend Bestand und Bedarf an Stellen bei der Landesverwaltung und beim Landgericht, S. 19 und Stellenplan; Nr. 47/1993, S. 10f.

¹⁴¹ Vgl. Rechtsdienst der Regierung (Hrsg.): LR, Register 1993, Staatsverträge, S. 155ff.

Staatshaushalt von 1979 bis 1993

formal-rechtlichen Anforderungen erhöht. Der Kleinstaat Liechtenstein hat den Instanzenzug in Zivil- und Strafsachen an das Obergericht sowie an den Obersten Gerichtshof zu gewährleisten. Die Zahlen der Kriminal- und Verkehrsstatistik weisen darauf hin, dass sich die Anforderungen an die Landespolizei erhöht haben.¹⁴² Wie aus dem Rechenschaftsbericht 1993 hervorgeht, stellen sich für die Landespolizei vor allem auch neue Herausforderungen in der internationalen Verbrechensbekämpfung und durch den Handel und Missbrauch von Betäubungsmitteln.

Bei der Beurteilung der Ausgabenentwicklung im Bereich Landgericht und öffentliche Sicherheit ist auch die Einnahmenseite zu berücksichtigen. Im Jahre 1979 konnten die Einnahmen durch Gebühren, Geldstrafen und Spesenersatz die Gesamtausgaben dieses Verwaltungsbereichs noch decken, im Jahre 1993 betrug der Nettoaufwand bereits 4.45 Mio CHF. Diese Gebühreneinnahmen ergeben sich vor allem im Bereich Gerichtswesen und Grundbuch und geringfügig durch Buseneinnahmen der Landespolizei. In den Jahren 1979 und 1993 wurden Gerichts- und Öffentlichkeitsregistergebühren von 3.9 beziehungsweise 8.75 Mio CHF und Grundbuchgebühren von 1.3 beziehungsweise 1.5 Mio CHF sowie Bussen und Verwaltungsgebühren der Landespolizei von 0.1 beziehungsweise 0.3 Mio CHF eingenommen.

2.2.3. Verwaltungsbereiche mit starkem Wachstum

2.2.3.1. *Allgemeine Verwaltung*

Der teils stetige und teils sprunghafte Anstieg der Ausgaben im Bereich Landtag, Regierung und Allgemeine Verwaltung ist auf verschiedene Ereignisse und Einflussfaktoren zurückzuführen. Einmalige besondere Ausgaben entstanden im Jahre 1985 durch die Kosten des Papstbesuches und die Bilderausstellung der Fürstlichen Kunstsammlung in New York. Unstetige Ausgabensprünge ergaben sich durch die Sozialversicherungs- und Gehaltsanpassungen für das Staatspersonal in den Jahren 1981 und 1991. Auf die Entwicklung der Ausgaben ausgewirkt haben sich zudem die Erhöhung der Beiträge an kulturelle und sportliche In-

¹⁴² Vgl. dazu ReBe 1979, S. 91 und 180f., sowie ReBe 1993, S. 105 und 186.

Ausgaben nach Verwaltungsbereichen

stitutionen, der Ausbau der Stabstellen und des Landesarchivs sowie die Einrichtung der Staatsanwaltschaft, der Auf- und Ausbau der EDV in der Landesverwaltung sowie das zunehmende internationale Engagement Liechtensteins.

Hinsichtlich der einzelnen Ausgabearten lassen sich im Bereich Landtag, Regierung und Allgemeine Verwaltung folgende Entwicklungen feststellen (in Mio CHF):

	1979	1993	% p.a.
Landtag	0.2	0.9	11,9
Regierung	4.4	11.0	6,8
Stabstellen der Regierung	2.2	10.0	11,4
Auswärtiges Amt, Botschaften	0.9	5.5	13,6
Beiträge internat. Organisationen	0.8	6.2	15,5
Beiträge staatliche Institutionen	0.4	4.0	17,9
Kultur, Sport u. Fremdenverkehr	2.3	10.7	11,7
Allgemeine Raumkosten	0.8	3.8	11,3
<i>Total: Landtag, Regierung und Allgemeine Verwaltung</i>	<i>12.0</i>	<i>52.1</i>	<i>11,1</i>

Die Gesamtausgaben für den Landtag haben sich in den Jahren 1979 bis 1993 von cirka 0.2 auf 0.95 Mio CHF erhöht. Diese Erhöhung ist im besonderen auf die Einrichtung des Landtagssekretariats zurückzuführen, dessen Aufwand auf 0.45 Mio CHF gestiegen ist. Die Taggelder für die Landtagsabgeordneten haben sich vor allem durch die Vergrößerung des Landtags von 15 auf 25 Abgeordnete und die Anpassung der Entschädigungssätze in diesem Zeitabschnitt auf 0.26 Mio CHF erhöht. Die Gesamtausgaben für die Regierung sind von 4.5 auf 11.0 Mio CHF angestiegen. Die Zunahme der Ausgaben für die Regierungstätigkeit ist vor allem auf die Entwicklung der Gehalts- und Pensionskosten zurückzuführen, wobei die hauptamtliche Beschäftigung der Regierungsmitglieder im Jahre 1993 noch nicht voll zum Tragen kam. Stark erhöht haben sich auch die Ausgaben für Gutachten, die von 0.3 auf 1.15 Mio CHF angestiegen sind. Durch die Einrichtung und den Ausbau der Stabstellen der Regierung hat der Aufwand von 2.2 auf 10.0 Mio CHF deutlich zugenommen.

Staatshaushalt von 1979 bis 1993

Das aussenpolitische Engagement Liechtensteins drückt sich im besonderen auch in der Entwicklung der Ausgaben aus. So wurden im Jahre 1979 für das Amt für Auswärtige Angelegenheiten, die Botschaft in Bern und den Europarat Aufwendungen von gesamthaft 0.9 Mio ausgewiesen. Im Jahre 1993 beliefen sich die laufenden Ausgaben auf 5.5 Mio CHF, die sich durch den Beitritt zu den Vereinten Nationen (1.8 Mio CHF), die EFTA- und UNO-Mission in Genf (0.6 Mio CHF) sowie die besonderen Aufwendungen durch die EWR-Beitrittsverhandlungen in Brüssel (0.3 Mio CHF) ergaben. Zugenommen haben die Beitragszahlungen an verschiedene internationale Organisationen, die von 0.8 Mio CHF im Jahre 1979 auf 6.2 Mio CHF im Jahre 1993 angewachsen sind. Im Jahre 1993 zahlte Liechtenstein 4.1 Mio CHF für die Entwicklungszusammenarbeit, 1.2 Mio CHF für Katastrophenhilfen, 0.5 Mio CHF für internationale Organisationen und Vereinigungen und 0.5 Mio CHF für Unterstützungen an Osteuropa.

Neu dazugekommen sind Beitragszahlungen an staatliche Institutionen des Landes, wie zum Beispiel an die Landeskirche (0.5 Mio CHF), die politischen Parteien (0.2 Mio CHF) und die CIPRA (0.1 Mio CHF). Die Beiträge an den Landesfürsten sind seit 1979 mit 0.25 Mio CHF gleich geblieben und werden ab 1995 auf Wunsch des Landesfürsten nicht mehr entrichtet. Einmalige Aufwendungen von 2.9 Mio CHF brachten die Staatsfeierlichkeiten zur Hochzeit des Erbprinzen im Jahre 1993 mit sich, die bei der Beurteilung der gesamten Ausgabenentwicklung trendmässig zu berücksichtigen sind. Ohne diese einmalige Ausgaben wären die Beitragszahlungen an staatliche Institutionen durchschnittlich um 7,7 Prozent p.a. gewachsen. Von 3.1 auf 10.7 Mio CHF erhöht haben sich auch die staatlichen Beiträge zur Kultur-, Sport- und Fremdenverkehrsförderung. Zweifellos handelt es sich bei diesen Ausgaben um politisch heisse Eisen, da bei der Vergabe dieser Gelder die verschiedensten Interessen zu berücksichtigen sind.

Überdurchschnittliche Steigerungsraten weisen die staatlichen Beitragszahlungen an die sportlichen und kulturellen Institutionen auf. Vergleicht man die Rechenschaftsberichte der Jahre 1979 und 1993, so fällt auf, dass der Staat die finanzielle Förderung erheblich intensiviert und erweitert hat.¹⁴³ So sind die Beiträge an die Sportverbände im Rah-

¹⁴³ Vgl. ReBe 1979, S. 10f. und 78f., und ReBe 1993. S. 12 und 123ff.

Ausgaben nach Verwaltungsbereichen

men der Sportförderung sowie Jugend und Sport um das Dreifache erhöht worden, ohne öffentliche Informationen darüber, an wen diese Gelder fließen. Wie in der Landtagssitzung im Juni 1994 bemängelt, wurden vom Sportbeirat und Kulturbeirat keine Jahresberichte erstellt.¹⁴⁴ Zweifellos verfügen die vielen Sportvereine im Lande über ein erhebliches Stimmenpotential und eine starke Lobby, die kritische Stimmen zur Sportförderung und zur Verteilung der Gelder kaum aufkommen lassen. Auf kultureller Ebene wurden die Beiträge an das Landesmuseum, die Landesbibliothek und den Historischen Verein sowie an andere kulturelle Vereinigungen im betrachteten Zeitraum um das Drei- bis Vierfache erhöht.

Hinsichtlich der zusätzlich übernommenen Aufgaben und staatlichen Beitragszahlungen zeigt sich der "Kampf um Einfluss und Sinnggebung" von Interessengruppen, politischen Akteuren und Medien am deutlichsten.¹⁴⁵ Je nach anstehenden Problemstellungen versuchten die verschiedenen Interessengruppen, den Staat zu Beiträgen zu verpflichten. Meines Erachtens hat die günstige Einkommenssituation und das persönliche und politische Beziehungsgeflecht in Liechtenstein besonders dazu beigetragen, dass der Staat grosszügige Gesetze erlassen und so zusätzliche Verpflichtungen auf sich genommen hat. Damit wurde nicht nur die Ausgabenentwicklung nachhaltig beeinflusst, sondern die verschiedenen Institutionen und Interessengruppen wurden in ihren Erwartungen und Ansprüchen an den Staat bestärkt.

Die Ausgabensteigerungen für die auswärtigen Angelegenheiten spiegeln die Anstrengungen Liechtensteins um internationale Anerkennung zur Sicherung seiner wirtschaftlichen und politischen Unabhängigkeit wider. Das Engagement des Kleinstaates Liechtenstein im Europarat, in der UNO, im EWR und in anderen internationalen Organisationen lassen auch künftig eine Steigerung dieser Ausgaben erwarten. Mit den Beitragszahlungen an die verschiedenen Interessengruppen sind Erwartungshaltungen geweckt worden, denen der Staat politisch nur schwer entgegenzutreten kann. Der forcierte Ausbau der Stabstellen deutet auf eine Zentralisation der Verwaltungsaufgaben bei der Regierung hin sowie auf die Zunahme der koordinierenden Aufgaben und der formalen Anforderungen in der Regierungstätigkeit.

¹⁴⁴ Vgl. LaProt vom 14./15. Juni 1994, S. 547ff.

¹⁴⁵ Vgl. dazu Meier A., Mettler D.

Staatshaushalt von 1979 bis 1993

2.2.3.2. Bildungswesen

Für die einzelnen Bildungsstufen ergeben sich entsprechend den Ausgaben (in Mio CHF) der Vergleichsjahre folgende jährliche Wachstumsraten:

	1979	1993	% p.a.
Schulamt, Berufsberatung und Berufsbildungsamt	0.9	3.7	10,6
Lehrmittel u.a. Ausgaben	1.6	3.8	6,6
Primarschulen ¹⁴⁶	4.8	14.0	7,9
Primar- und Sekundarschulen	1.3	4.0	8,7
Sekundarschulen	4.9	14.4	8,1
Gymnasium	3.5	9.9	7,6
Beiträge an Berufsschulen	1.7	6.4	9,9
Beiträge an andere Schulen	2.2	11.0	12,1
Weiter- und Erwachsenenbildung	2.2	5.7	7,2
<i>Bildungswesen</i>	<i>23.1</i>	<i>72.9</i>	<i>8,6</i>

Die Erhöhung der Ausgaben für das Schulamt, die Berufsberatungsstelle und das Amt für Berufsbildung geht hauptsächlich auf den Ausbau des Personals und die in dieser Zeit erfolgten Gehaltsanpassungen zurück. Wie aus dem Bericht und Antrag der Regierung betreffend den Bestand und Bedarf an Stellen bei der Landesverwaltung von 1982 und 1993 hervorgeht, hat sich die Anzahl der ständigen Planstellen insbesondere durch den personellen Ausbau des Schulamtes von 14 auf 23,75 erhöht. Bei den Schulen haben die Verkleinerung der Klassengrößen und die Einführung neuer Unterrichtsformen zu einem erhöhten Personalbedarf geführt. Der gleichmässige Anstieg der Ausgaben ergab sich insbesondere durch die Verkleinerung der Klassengrößen und die Einführung von Sonderklassen bis Mitte der achtziger Jahre. Vom Schuljahr 1975/76 bis 1985/86 wurde die Anzahl der Klassen der liechtensteinischen Primar- und Sekundarschulen und des Gymnasiums von 164 auf 205 erhöht. Damit hat sich die Klassengröße von 22,6 auf 17,3 Schüler pro Klasse reduziert.

¹⁴⁶ Die Gemeinden übernahmen 1979 vierzig Prozent und 1993 fünfzig Prozent der Personalausgaben an den Primarschulen, so dass dem Staat in diesen Jahren 2.1 bzw. 7.5 Mio CHF rückerstattet wurden.

Ausgaben nach Verwaltungsbereichen

Im Jahre 1981 ist erstmals ein besonders hoher Anstieg der Ausgaben von 4.3 Mio CHF festzustellen. Dieser ist auf eine Änderung der Besoldungsordnung zurückzuführen. Ein sprunghafter Anstieg der Ausgaben ist im Bildungswesen in den Jahren 1990 bis 1993 festzustellen. 1990 betrug der Anstieg der Gesamtausgaben elf Prozent, bedingt durch die Beiträge an andere Schulen und die Weiterbildung (19 Prozent), die Beiträge an die berufsbildenden Schulen in der Schweiz (16,5 Prozent) und die erste Anpassung der Gehälter bei den Primar- und Realschulen sowie beim Gymnasium (11 bis 12 Prozent). Damit erhöhten sich im Jahre 1990 die laufenden Beitragsleistungen gegenüber dem Vorjahr von 28.6 auf 33.1 Mio CHF und der Personalaufwand von 17.2 auf 18.5 Mio CHF.

Im Jahre 1991 sind die Gesamtausgaben um weitere 16 Prozent gestiegen, vor allem durch den Anstieg der Personalausgaben für die staatlichen Schulen. Durch die neue Besoldungsordnung ergaben sich Wachstumsraten von 16 bis 28 Prozent. Stark angestiegen sind auch die Beiträge an andere Schulen und die Berufsschulen, die in diesem Jahr Wachstumsraten von 13 Prozent beziehungsweise 27 Prozent aufweisen. So erhöhten sich in der Rechnung von 1991 die Beitragsleistungen auf 38.5 Mio CHF und die Personalausgaben auf 21.6 Mio CHF. In den folgenden zwei Jahren haben sich die Zunahmen der Ausgaben im Bildungswesen mit Wachstumsraten von 5 Prozent beziehungsweise 6 Prozent auf höherem Niveau wieder stabilisiert, doch die Gehaltskosten dieser sprunghaften Erhöhungen sind geblieben und haben dazu geführt, dass 1993 das Bildungswesen erstmals zum grössten Ausgabenbereich wurde.

Fast alle Lehrlinge aus Liechtenstein besuchen schweizerische Berufsschulen. Wie der Leiter des Amtes für Berufsbildung mitteilte, kann das Land durch den Einsitz in den leitenden Gremien der Kaufmännischen Berufsschule Werdenberg und der Gewerblichen Berufsschule Buchs indirekt auf die Schulführung und die Klassengrössen und damit auf die Kostenentwicklung Einfluss nehmen.¹⁴⁷ Bei Beitragsrechnungen anderer Berufsschulen kann das Amt davon ausgehen, dass die Träger der Schulen die Kostenentwicklung kontrollieren und für die schweizerischen und liechtensteinischen Berufsschüler dieselben Beitragsleistungen verlangt werden. Seitens des kleinen Amtes für Berufsbildung kann damit keine umfassende Aufsicht über die Leistungen und Kosten der

¹⁴⁷ Befragung des Amtsleiters Josef Nigsch vom 16. November 1997. – Vgl. dazu auch Verzeichnis der Lehrlinge aus dem Fürstentum Liechtenstein an schweizerischen Berufsschulen vom September 1997.

Bildungseinrichtungen wahrgenommen werden. So bleibt nur das langjährige Vertrauen auf eine leistungs- und kostengerechte Verrechnung der Beitragszahlungen. Aufgrund der kleinen Schülerzahlen in den etwa 80 verschiedenen Berufszweigen und der bestehenden regionalen Einrichtungen hält der Leiter des Amtes die Führung einer eigenen Berufsschule aus kostenmässigen Gründen als nicht gerechtfertigt.

Das liechtensteinische Bildungssystem ist durch ein Netz von Verträgen, das den Liechtensteinern den Zugang insbesondere zu den schweizerischen Berufsschulen, höheren Fachschulen und Universitäten ermöglicht, fast lückenlos gesichert. Nach Auskunft des Schulamtes wurde in der Vergangenheit zu sehr auf einzelne Personen Rücksicht genommen, die eine besondere Ausbildung an einer ausländischen Bildungsinstitution wünschten und dazu um staatliche Beitragszahlungen ersuchten, um die Ausbildungskosten nicht selber tragen zu müssen. Mit Rücksicht auf die verschiedenen Einzelinteressen sind eine Vielzahl von Verträgen mit Bildungsinstitutionen entstanden, die keiner laufenden Leistungs- und Kostenkontrolle unterzogen werden konnten.¹⁴⁸ Das Land Liechtenstein hat sich deshalb 1994 in Zusammenarbeit mit den Erziehungsdirektoren der Ostschweizer Kantone bemüht, der Interregionalen Fachschulvereinbarung beizutreten, um die vielen Einzelverträge aufzulösen und zu einem umfassenden Abkommen zu gelangen.

Der Zugang zu den Hochschulen und Universitäten in der Schweiz ist durch den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zur Interkantonalen Vereinbarung über Hochschulbeiträge seit 1987 gesichert. Der Anspruch, einen hohen Bildungsstandard seitens des Staates zu gewährleisten, und das Versprechen, jedem Liechtensteiner eine Ausbildung nach seiner Wahl zu sichern, haben auch ihre Kosten, die politisch bisher kaum in Frage gestellt wurden. Dies trifft auch für das Schulamt zu, das die verschiedenen Verträge zu den Fach- und Hochschulabkommen verwaltet. Zu prüfen ist, ob diese hohen bildungspolitischen Ansprüche weiter gehalten werden können und nicht durch eine Einschränkung der Studienmöglichkeiten und ein umfassendes Controlling der vielseitigen Verträge einem zu starken Ausgabenwachstum Einhalt geboten werden soll.

Im betrachteten Zeithorizont sind dem liechtensteinischen Staat zusätzliche Ausgaben durch die Erweiterung und Gründung eigener Bil-

¹⁴⁸ Vgl. Schulamt: Interne Übersichten zu Beiträgen an ausseruniversitäre Bildungsanstalten im tertiären Bereich vom 11. April 1994 sowie Verträge im Bereich Schule – Wissenschaft – Kultur. Rechtsdienst der Regierung (Hrsg.): LR, Register 1993, S. 176ff.

Ausgaben nach Verwaltungsbereichen

dungsinstitutionen entstanden. So hat sich das Abendtechnikum Vaduz zur Liechtensteinischen Ingenieurschule mit internationaler Anerkennung als Fachhochschule entwickelt. Die Musikschule hat ihre Tätigkeit ausgeweitet und erhält neben privaten und kommunalen Beiträgen auch staatliche Stützungszahlungen. Gegründet wurde 1979 die Arbeitsstelle für Erwachsenenbildung, die durch die staatlichen Beitragszahlungen das Bildungsangebot wesentlich ausweiten konnte. Mit dem Liechtenstein-Institut folgte die Einrichtung einer universitären Bildungs- und Forschungsinstitution, die ebenfalls staatliche Beitragszahlungen erhält.

Die Entwicklung der Ausgaben im Bildungswesen kann zusammenfassend auf folgende Faktoren zurückgeführt werden: Im Bereich der Pflichtschulen hat die Verkleinerung der Klassen zu einem erhöhten Personalbedarf geführt. Mit dem Projekt "Schule wohin?" sind die Erwartungshaltungen an den Unterricht, an die Betreuung der Schüler und die Entwicklung der Lehrerteams gewachsen. Dies brachte auch erhöhte Anforderungen an das Schulamt mit sich und hat so einen zusätzlichen Personalbedarf hervorgerufen. Zudem hat sich die Lehrerschaft in Vereinen organisiert, und sie konnte aufgrund des hohen Gehaltsniveaus im Lande auch höhere Löhne durchsetzen. Der erhöhte Bildungsanspruch mit dem politischen Versprechen, die Ausbildungs- und Studienplätze in der Schweiz und im benachbarten Ausland zu sichern, hat aufgrund des zunehmenden Ausbildungsniveaus und der Studentenzahlen zu erhöhten vertraglichen Verpflichtungen, insbesondere im Bereich der Berufsbildung, der Fachausbildung (LIS) und der universitären Ausbildung, geführt.

2.2.3.3. Sozialwesen

Gesamthaft haben sich die Ausgaben im Bereich Soziales von 1979 bis 1993 von 16.9 auf 61.2 Mio CHF erhöht, was einem jährlichen Wachstum von 9,6 Prozent entspricht. Zwischen den Jahren 1979 und 1989 sind die jährlichen Ausgaben durchschnittlich um 2.1 Mio CHF gewachsen. Eine Ausnahme bilden die Jahre 1984 und 1988, in denen sich die Ausgaben insbesondere durch ausserordentliche Beitragsleistungen an die Krankenkassen sowie an die AHV und IV um 3.8 beziehungsweise 4.5 Mio CHF erhöhten. Besonders stark ausgewirkt hat sich der automatische Anstieg der Beitragszahlungen in den Jahren von 1990 bis

Staatshaushalt von 1979 bis 1993

1993, was zu durchschnittlichen jährlichen Erhöhungen der Sozialausgaben von 5.9 Mio CHF führte. Abwechslungsweise kam es in diesen Jahren zu sprunghaften Ausgabenerhöhungen für die verschiedenen sozialen und gesundheitlichen Einrichtungen. Im Jahre 1990 waren es besonders die Erhöhung der Beiträge an die Krankenkassen und die Defizitbeiträge an die Altersheime, 1991 die zu erbringenden Ergänzungsleistungen an die AHV und IV sowie die Staatsbeiträge an die IV und ALV, 1992 die Erhöhung der Wohnbauförderung sowie der Staatsbeiträge an die Krankenkassen, AHV und IV. Diese Entwicklung hat sich auch im Jahre 1993 fortgesetzt, insbesondere durch eine weitere Erhöhung des Staatsbeitrags an die ALV.

Aufgrund der Ausgaben für die Jahre 1979 und 1993 (in Mio CHF) ergeben sich folgende durchschnittliche jährliche Wachstumsraten:

	1979	1993	% p.a.
Amt für soziale Dienste ¹⁴⁹	1.0	4.7	11,5
Andere Sozialbeiträge	0.8	2.4	8,4
Wohnbauförderung	0.3	4.1	20,1
Nichtbetriebsunfall (NBU)	2.2	3.3	2,9
Krankenkasse	4.7	16.1	9,3
AHV	4.9	14.6	8,1
Invalidenversicherung (IV)	2.2	9.9	11,3
Ergänzungsleistungen AHV-IV	0.5	4.5	17,0
FAK u. a. Versicherungsbeiträge	0.2	0.4	3,5
Arbeitslosenversicherung (ALV)	0.0	1.3	
<i>Sozialwesen</i>	<i>16.9</i>	<i>61.2</i>	<i>9,6</i>

Der grösste Teil der Sozialausgaben wird für die Beitrags- und Unterstützungszahlungen an die verschiedenen Versicherungsträger aufgewendet. Diese Beiträge haben sich im betrachteten Zeitraum von zirka 15 auf 49 Mio CHF erhöht, was einer jährlichen Steigerung von 9,0 Prozent entspricht. Die Grundlage für diese Entwicklung wurde mit den Gesetzen zu den Sozialversicherungen geschaffen, wobei Liechtenstein in Anlehnung an die Schweizer Gesetzgebung das eidgenössische So-

¹⁴⁹ Inklusive Jugendamt sowie Beihilfen gemäss Sozialhilfe- und Jugendgesetz.

Ausgaben nach Verwaltungsbereichen

zialversicherungsrecht weitgehend übernahm.¹⁵⁰ Es sind dies das im Jahre 1931 eingeführte und inzwischen totalrevidierte Unfallversicherungsgesetz, das 1954 in Kraft gesetzte und seither mehrmals angepasste Gesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, das Gesetz über die Invalidenversicherung, das Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung und das Gesetz über die Krankenversicherung. Eigene Wege ging Liechtenstein bei den Gesetzen betreffend der Ausrichtung einer Mutterschaftszulage und der Witwerbeihilfen sowie der Familienzulagen.

Die Ausgaben beim Amt für soziale Dienste, in dem auch das frühere Jugendamt integriert ist, haben im betrachteten Zeitraum gesamthaft von 1.0 auf 4.7 Mio zugenommen. Dies ist insbesondere auf die Beitragszahlungen zurückzuführen, die das Fürsorgeamt gemäss Sozialhilfegesetz und Jugendgesetz entrichtet. Die gesetzlichen Grundlagen zur direkten Unterstützung von Hilfeempfängern wurden durch das Sozialhilfegesetz (LGBI. 1985/17) und das Jugendgesetz (LGBI. 1980/38) geschaffen. Diese Beihilfen sind von 0.4 auf 3.1 Mio CHF angestiegen, was einem jährlichen Wachstum von 16 Prozent entspricht. Überdurchschnittliche Steigerungsraten weisen auch die anderen Sozialbeiträge, wie zum Beispiel die Subventionen an die Familienbeihilfen der Gemeinden und die Mutterschaftszulagen und Unterhaltsvorschüsse, auf. Extrem hohe Steigerungsraten verzeichnen die laufenden Ausgaben im Bereich der Wohnbauförderung.¹⁵¹ Durch die Novellierung des Wohnbauförderungsgesetzes im Jahre 1985 ergab sich in den folgenden Jahren eine sprunghafte Erhöhung der staatlichen Beitragsleistungen, insbesondere weil die Einkommensgrenzen erweitert und die Beitragssätze für verdichtete Bauweise zur Ausrichtung von Bausubventionen erhöht wurden.

Liechtenstein hat 1972 die obligatorische Krankenversicherung eingeführt. Da ein grosser Teil der liechtensteinischen Bevölkerung, insbesondere die ältere Generation, noch ungenügend versichert war und die Versicherungen zu besonderen Leistungen, wie eine Mutterschaftszu-

¹⁵⁰ Vgl. Hoch H., S. 249f.

¹⁵¹ Nach dem Gesetz zur Förderung des Wohnungsbaus (LGBI. 1977/46) werden sowohl Beitragszahlungen (Bausubventionen) als auch zinslose Darlehen gewährt. Die Bausubventionen werden in der Laufenden Rechnung und die gewährten zinslosen Darlehen in der Investitionsrechnung ausgewiesen.

lage für Wöchnerinnen und den Einbezug der Präventivmedizin, verpflichtet wurden, musste der Staat bei einheitlichen individuellen Versicherungsbeiträgen für die höheren Prämienaufwände aufkommen. Aufgrund der Kostenexplosion im Gesundheitswesen wurde im Jahre 1986 eine Revision des Gesetzes erforderlich. Vom Landtag wurde im wesentlichen beschlossen, im Krankheitsfalle eine Gebühr von 30 CHF (ab 15 Jahren) einzuführen und den Versicherten detaillierte Abrechnungen zur Verfügung zu stellen, die Beteiligung an den Krankenpflegekosten zu ermöglichen sowie die Bestellung von Vertrauensärzten zur Überprüfung der Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der ärztlichen Behandlung zuzulassen.¹⁵² Der Gesamtaufwand der Krankenversicherungen und die staatlichen Beitragszahlungen konnten dadurch vorerst gebremst werden.¹⁵³

Die weiter steigenden staatlichen Beitragszahlungen waren Folge der demographischen Veränderung, des Gesundheitsstands und der erhöhten Erwartungen an die medizinische Versorgung, verbunden mit einem sich wandelnden Krankheitsbegriff. Auf der Seite der medizinischen Versorgung haben der technische Fortschritt und die zunehmende fachliche Spezialisierung sowie die hohe Personalintensität im stationären Bereich zu dieser Kostenentwicklung beigetragen.¹⁵⁴ Durch die gesetzliche Verpflichtung des Staates zur Subventionierung der Fehlbeträge ist die Kostenentwicklung weitgehend durch die Tarifgestaltung der Krankenkassen bestimmt. Dies führte wie bei anderen Nachbarstaaten zu einer vom Staat nicht mehr beeinflussbaren Ausgabenentwicklung, die jedoch durch die positive Einnahmenentwicklung aufgefangen werden konnte.

Festzustellen, die Regierung habe sich nicht um eine Dämpfung der Gesundheitskosten und der staatlichen Beitragszahlungen bemüht, würde den wirklichen Sachverhalt verzerren. In einer Ende 1987 eingebrachten Vorlage hat sie verschiedene Massnahmen zur Eindämmung der Kostensteigerungen im Gesundheitswesen vorgeschlagen. Über die Vorschläge der Regierung, insbesondere zur Kostenbeteiligung der Versicherten, waren die Meinungen im Landtag jedoch geteilt, so dass die Vorlage einer Landtagskommission zur Überarbeitung übertragen

¹⁵² Vgl. Hoch H., S. 52ff.

¹⁵³ Vgl. StatJB 1995, S. 253, und ReBe 1989 und 1993.

¹⁵⁴ Vgl. Henke K.D., S. 1219.

Ausgaben nach Verwaltungsbereichen

wurde.¹⁵⁵ Der Landtag konnte sich nicht zu einschneidenden Sparmassnahmen entschliessen und begnügte sich damit, den privaten Beitragsatz auf 30 CHF pro Krankheitsfall festzulegen. Eine Kompromisslösung, welche die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen nicht nachhaltig eindämmen konnte.

Wenn die Renten der AHV und IV sowie die Familienzulagen periodisch der Teuerung angepasst, die Ergänzungsleistungen erhöht, die Witwerrente eingeführt oder die Wohnbauförderung erweitert wurden, konnten diese sozialpolitischen Leistungen zwar für die Wahlen genutzt werden, an die längerfristigen Auswirkungen auf die staatlichen Ausgaben und die Versicherungsfonds wurde dabei jedoch weniger gedacht. Die Einführung eines Weihnachtsgeldes für die Rentenberechtigten der AHV und IV ist ein besonderes liechtensteinisches Beispiel für sozialpolitische Versprechungen, die zu weiteren staatlichen Beitragszahlungen führten. Bei der Einführung eines Weihnachtsgeldes wurde auf die längerfristige Entwicklung der Ausgaben zu wenig geachtet. So wurde bislang für Liechtenstein auch keine alle Versicherungsträger umfassende Studie erstellt, die über das kritische Jahr 2010 hinausgeht.¹⁵⁶

Das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung wurde in Liechtenstein erst im Jahre 1970 in Kraft gesetzt. In den Jahren bis 1990 schwankte die Zahl der Arbeitslosen zwischen 3 und 59 Personen. Seit 1991 ist eine deutliche Zunahme der Arbeitslosen zu verzeichnen, die im Jahre 1993 einen Höchststand von 286 Ganzarbeitslosen erreichte.¹⁵⁷ Gemäss Art. 57 ALVG entrichtet der Staat Beiträge zwischen 20 und 50 Prozent der Auszahlungen der Versicherung. Die Staatsbeiträge werden aus dem von der Regierung verwalteten Garantiefonds entnommen. Durch diese Regelung haben sich die Staatsbeiträge in den Jahren 1990 bis 1993 von 0.09 auf 1.34 Mio CHF drastisch erhöht.

Im betrachteten Zeitraum haben sich die Erwartungen hinsichtlich der sozialen Aufgaben und Verpflichtungen des Staates grundlegend verändert. Besonders auffallend ist die Entwicklung im Sozial- und Gesundheitswesen. In Liechtenstein hat der Staat teilweise die Fürsorge-

¹⁵⁵ Vgl. LaProt vom 20. Oktober 1987, S. 737–781, und vom 11. November 1987, S. 862–882.

¹⁵⁶ Vgl. dazu Wechsler M., Savioz M.

¹⁵⁷ Vgl. StatJB 1995, S. 107.

aufgaben übernommen, die früher von den Bürgergemeinden zu tragen waren, und die Sozialfürsorge durch ein Netz von Sozialversicherungsträgern ausgebaut. Das Netz der sozialen Sicherheit ist in Liechtenstein vom Schweizer Vorbild geprägt. Arnold Saxer stellte zur sozialen Sicherheit der Schweiz schon früher fest: "Der Aufgabenkreis des Sozialstaates hat die soziale Vorsorge als 'Schutz der sozial Schwächeren' längst überschritten und umfasst eine Fülle von Einrichtungen, die allen Bevölkerungskreisen dienen. Es wurde der Begriff der 'Daseinsvorsorge' als Staatsaufgabe geprägt."¹⁵⁸ In Liechtenstein hat sich ebenfalls dieser Wandel vollzogen, der Staat trägt durch die Einrichtung der Sozialversicherungsträger und die laufenden Beitragszahlungen die Vorsorge für die gesamte Bevölkerung mit.

2.2.4. Die PTT-Betriebe als besonderer Bereich

Aufgrund des Vertrags über die Besorgung der Post- und Fernmeldedienste werden die Dienste von den schweizerischen PTT-Betrieben auf Rechnung des Fürstentums Liechtenstein besorgt.¹⁵⁹ Aufgrund des Postvertrags sind die PTT-Betriebe in der Landesrechnung mit den gesamten Einnahmen und Ausgaben enthalten. Das Post- und Fernmeldewesen ist jedoch als gesonderter Bereich zu betrachten, da die PTT-Betriebe Liechtensteins unter Führung der Schweizer PTT-Direktion selbsttragend arbeiten. Der Bereich Post, Telefon und Telegraf lässt sich in vier Geschäftsbereiche aufteilen. Es sind dies: die landeseigene Briefmarkengestaltung mit der Ausgabe eigener Briefmarken für Philatelisten, die Postbetriebe einschliesslich des Postautoverkehrs, der Telefondienst und das Fernmeldenetz sowie die im Land erhobenen Radio- und Fernsehgebühren.

Zur Analyse der Entwicklung der PTT-Betriebe ist nicht nur die Ausgabenseite, sondern auch die Einnahmenseite von Bedeutung. Bei den über Gebühren finanzierten öffentlichen Diensten wird deshalb auf die

¹⁵⁸ Saxer A., S. 17.

¹⁵⁹ Vgl. das Übereinkommen vom 10. November 1920 betreffend die Besorgung des Post-, Telegraf- und Telefondienstes im Fürstentum Liechtenstein durch die schweizerische Postverwaltung und die schweizerische Telegraf- und Telefonverwaltung sowie den revidierten Vertrag vom 9. Januar 1978 (LGBl. 1978/37) sowie die Ausführungsvereinbarung vom 19. Oktober 1978 (LGBl. 1978/38).

Ausgaben nach Verwaltungsbereichen

Entwicklung der Nettoeinnahmen Bezug genommen. Für die Jahre 1979 und 1993 ergeben sich netto betrachtet folgende Mehreinnahmen beziehungsweise -ausgaben (in Mio CHF):

	1979	1993	% p.a.
Postwertzeichenstelle	22.4	6.3	- 8,7
Postbetrieb ¹⁶⁰	1.4	- 9.7	
Telefon	7.1	18.2	7,0
Fernmeldewesen	0.7	0.7	0,0
<i>Mehreinnahmen</i>	<i>31.6</i>	<i>15.5</i>	<i>- 5,0</i>

Wie aus Anlass des Jubiläums "75 Jahre Postvertrag" zum Ausdruck kam, hat sich der Vertrag bewährt und Liechtenstein Vorteile gebracht, insbesondere was den Standard der heutigen Einrichtungen, die Qualität der Leistungen und die zusätzlichen Einnahmen für den Staatshaushalt betrifft.¹⁶¹ Ausserdem stellt das Fürstentum Liechtenstein gemäss Art. 8 des Postvertrags eigene Postwertzeichen her. Die liechtensteinischen Briefmarken werden zur Frankierung nach den für die Schweiz geltenden Tarifen von den Poststellen ausgegeben sowie durch die Postwertzeichenstelle für Sammelzwecke verkauft. Liechtenstein ist es im Bereich der Philatelie gelungen, eine Marktnische zu finden; es konnte so seine Besonderheit als kleines Fürstentum für zusätzliche staatliche Einnahmen nutzen. Die Einnahmen aus den Briefmarkenverkäufen für philatelistische Zwecke sind jedoch, wie die Einnahmen aus den Vergleichsjahren zeigen, aufgrund der rückläufigen Nachfrage stark gesunken und in den vergangenen vierzehn Jahren auf die Hälfte geschrumpft.

Die Ertragslage im Bereich Postzustellung und Postcheckverkehr hat sich im betrachteten Zeitraum um etwa 4.4 Mio CHF verschlechtert. Die entstandenen Mehrkosten konnten durch die von der Schweiz vorgegebenen Frankaturtarife nicht mehr in gleicher Relation abgedeckt werden. Wie weit sich die Kosten-/Leistungsverhältnisse in den liechtensteinischen PTT-Betrieben verändert haben, wäre genauer zu untersuchen. Der Staat trägt auch die investiven Ausgaben sowohl für den Bau und Unterhalt der Postgebäude als auch der Postautohaltestellen.

¹⁶⁰ Nach der Formel $E = A \cdot r^n$ der Zinseszinsrechnung ist das jährliche Wachstum (r) nicht berechenbar, da Anfangs- und Endwert (A/E) unterschiedliche Vorzeichen haben.

¹⁶¹ Vgl. LVA und LVo vom 5. September 1995.

Staatshaushalt von 1979 bis 1993

Diese Ausgaben für das Postwesen sind in der Investitionsrechnung berücksichtigt. Die laufenden Mehrausgaben sind beim Postautoverkehr von 1979 bis 1993 um 6.7 Mio CHF angestiegen. Dies geht insbesondere auf die staatliche Förderung des öffentlichen Verkehrs zurück, die im Jahre 1988 mit Einführung eines ausgedehnten Taktfahrplanes und eines versuchsweisen Nulltarifs begann. Die Einnahmen haben sich, bedingt durch die besonders begünstigten Billigtarife für alle, nach diesem Versuchsjahr nur um 0.5 Mio CHF erhöht.

Der Ertragsrückgang bei den Briefmarkenverkäufen und im Postwesen wurde durch die Mehreinnahmen im Bereich Telefon und Fernmeldewesen zu einem grossen Teil wettgemacht. Wie anlässlich des Jubiläums "75 Jahre Postvertrag" zum Ausdruck kam, geniesst das Land Liechtenstein nicht nur den Vorteil eines gut ausgebauten Fernmeldewesens, sondern erhält auch erhebliche Mehreinnahmen aus diesem Leistungsbereich der PTT-Betriebe. Diese Entwicklung zeigt auch der rasant steigende Bedarf an Kommunikationseinrichtungen im modernen Industrie- und Dienstleistungsstaat auf. Die in der Laufenden Rechnung nicht ausgewiesenen Investitionen für Telefonanlagen sind in den Jahren 1979 bis 1993 von 3.0 auf 13.7 Mio angestiegen. Demgegenüber ist der Einnahmenüberschuss des gesamten Postwesens, der in den Jahren 1979 bis 1987 noch bei durchschnittlich 21.5 Mio CHF lag, bis 1993 auf das Niveau von 15 Mio CHF gesunken.¹⁶² Mit Berücksichtigung der Abschreibungen für die zunehmenden Investitionen hat sich die Ertragslage deutlich verschlechtert und lag am Ende des betrachteten Zeitraums auf einem ausgeglichenen Niveau.

Im Jahre 1978 wurde der Postvertrag mit der Schweiz revidiert, und das Fürstentum Liechtenstein konnte sich die selbständige Radio- und Fernsehhoheit sichern (LGBI. 1978/37). Aufgrund dessen erhebt der liechtensteinische Staat eine eigene Radio- und Fernsehempfangsgebühr, die in den beiden Vergleichsjahren nach Verrechnung der Entschädigungen für die SRG-Programmeleistungen Nettoeinnahmen von 0.7 Mio CHF einbrachte. Mit den steigenden Einnahmen sind vor allem auch die Entschädigungen an die PTT-Betriebe und die SRG für ihre Programmeleistungen gestiegen.

¹⁶² Die Investitionen im Postwesen, insbesondere für den Ausbau des Telefonnetzes, lagen 1979 noch bei 3 Mio CHF und sind im Jahre 1991 auf maximal 19 Mio CHF angewachsen. In den letzten fünfzehn Jahren betragen der Einnahmenüberschuss zirka 282 Mio CHF und die Investitionen 156 Mio CHF.

Investitionsausgaben

2.3. Investitionsausgaben nach Hauptgruppen

Betrachtet man den eingangs graphisch dargestellten Verlauf der laufenden und investiven Ausgaben (Seite 59), so fällt auf, dass sich die laufenden Ausgaben parallel zu den Gesamteinnahmen entwickelt haben, während die Investitionsausgaben fast auf dem gleichen Niveau geblieben sind. Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamteinnahmen betrug im Jahre 1979 noch ein Drittel. Dieser hat sich bis 1993 auf ein Fünftel reduziert.

Die investiven Ausgaben für die einzelnen Investitionsarten sind starken jährlichen Schwankungen, insbesondere durch einmalige Erhöhungen der Dotationskapitalien oder durch grössere Bauvorhaben, unterworfen. Um solche zufälligen Spitzenwerte auszugleichen, wird zum Vergleich der Entwicklungen das Mittel der beiden Anfangsjahre (1979/80) und der beiden Endjahre (1992/93) herangezogen. Die gesamten Investitionsausgaben betragen in den Anfangsjahren 66.7 und 44.1 Mio CHF, was einen Durchschnittswert von 55.4 Mio CHF ergibt. In den Jahren 1992 und 1993 betragen die Investitionsausgaben 80.2 und 73.1 Mio CHF, was einen Durchschnittswert von 76.4 Mio CHF ergibt. Wie die folgende Tabelle zeigt, lassen sich folgende Veränderungen der jährlichen Mittelwerte in den einzelnen Investitionsarten erkennen (Werte in Mio CHF):

	79/80	92/93	% p.a.
Darlehen und Beteiligungen	14.2	20.8	3,0
Eigene Hochbauten	13.6	4.3	- 8,5
Einrichtungen, Maschinen	0.9	5.8	15,4
Lehrmittel/Vorräte	0.4	0.9	6,4
Tiefbauten	5.3	5.7	0,6
Telefonanlagen	3.6	15.6	12,1
Investitionsbeiträge an:			
- Gemeinden	12.8	19.7	3,4
- öffentliche Unternehmen	3.0	0.6	- 11,6
- privater Sektor	1.5	2.5	4,0
- das Ausland	0.1	0.5	13,2
<i>Investitionsausgaben (Mittel)</i>	<i>55.4</i>	<i>76.4</i>	<i>2,5</i>

Staatshaushalt von 1979 bis 1993

Vergleicht man die Mittelwerte der einzelnen Investitionsarten der Jahre 1979 und 1980 mit jenen der Jahre 1992 und 1993 und die rechnerisch daraus ermittelten Wachstumsraten, so sind strukturelle Veränderungen festzustellen. Im betrachteten Zeithorizont fand eine Verschiebung von den Hoch- und Tiefbauprojekten zu Investitionen im EDV-Bereich sowie zum Ausbau des Telefonnetzes statt. Reduziert wurden die Ausgaben vor allem für die eigenen Hochbauten und die Investitionsbeiträge an die öffentlichen Unternehmen. Leicht angestiegen sind die Investitionsbeiträge an die Gemeinden und den privaten Sektor. Im Nominalwert gleich geblieben sind die Ausgaben für Tiefbauten.

Wie aus dem Bericht und Antrag der Regierung betreffend das Strassenprogramm für das Jahr 1993 hervorgeht, beschränkte sich die bisherige Investitionstätigkeit im Tiefbaubereich auf die dringend notwendigen Verbesserungen und Erweiterungen.¹⁶³ Die Zurückstellung von Investitionen im Tiefbaubereich dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass in Liechtenstein eine Auslösung privaten Grundbesitzes äusserst schwierig und von politischen Rücksichten geprägt ist. Zudem ist bei grösseren Ausbauprojekten zu befürchten, dass von betroffenen Bevölkerungskreisen dagegen opponiert wird und dadurch die erforderlichen Verpflichtungskredite in Volksabstimmungen zu Fall gebracht werden. Die Regierung sah sich bei öffentlichen Bauvorhaben im betrachteten Zeitraum verstärktem politischem Druck ausgesetzt und war gezwungen abzuwarten. In der Zwischenzeit hat sich die Finanzlage und die öffentliche Meinung geändert und die Bewilligung von Grossprojekten möglich gemacht.¹⁶⁴

Während die Bauinvestitionen für die öffentlichen Gebäude eher zurückgegangen sind, haben die Investitionen für die Ausstattung der Gebäude, das Büromobiliar und die EDV-Anlagen zugenommen. Die Datenverarbeitung ist im betrachteten Zeitraum kontinuierlich auf- und ausgebaut worden, und die Rechenschaftsberichte der vergangenen Jahre geben einen Eindruck über die dynamische Entwicklung der EDV in der Landesverwaltung. So sind im Jahre 1992 über 3 Mio CHF für die Datenverarbeitung der Landesverwaltung und der Landespolizei sowie

¹⁶³ Vgl. BuA betreffend das Strassenbauprogramm für das Jahr 1993.

¹⁶⁴ Im BuA zum Landesvoranschlag 1996 wird erstmals konkret darauf hingewiesen, dass durch die Zurückhaltung der Investitionen im Tief- und Hochbau in den früheren Jahren nun vermehrt Folge- und Unterhaltskosten anstehen, die erhebliche Mehrausgaben von 4.4 Mio CHF erfordern. Vgl. dazu BuA zum Landesvoranschlag für das Jahr 1996, S. 7 und Anhang 1.

Investitionsausgaben

für die EDV-Umstellungen des Rechnungssystems in den Gemeinden investiert worden. Zur Einführung neuer EDV-Anwendungen, wie zum Beispiel die Einführung der Datenverarbeitung im Antragswesen, fehlen Hinweise über die wirtschaftlichen und personellen Auswirkungen der Lösungen.¹⁶⁵ In der Datenverarbeitung steckt auch künftig erhebliches Potential zur Rationalisierung der Verwaltungsabläufe mit entsprechendem Investitionsbedarf.

Wie bereits darauf hingewiesen, wurden im betrachteten Zeitraum für den Ausbau des Telefonnetzes erhebliche Investitionen getätigt. In den fünfzehn Jahren wurden insgesamt 282 Mio CHF investiert, was einen jährlichen Durchschnitt von 18.8 Mio CHF ergibt. Während die Mehreinnahmen von 31.6 auf 15.6 Mio CHF gesunken sind, haben sich die Investitionen für Telefonanlagen im Durchschnitt von 3.6 auf 15.6 Mio CHF erhöht. Der Mittelzufluss in diesem Geschäftsbereich reicht gegenwärtig gerade aus, die Investitionen zu finanzieren. Sicherlich waren mit der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung erhebliche Investitionen erforderlich, doch es wäre zu prüfen, wieweit in der künftigen Tarifgestaltung die Investitionskosten zu berücksichtigen sind, damit eine angemessene Ertragslage sichergestellt bleibt.

Wirtschaftlichkeitsanalysen oder Evaluationen zu Investitionen in die Datenverarbeitung oder zu den geplanten Telefonanlagen sind öffentlich nicht bekannt. Es kann auch kaum überraschen, wenn sich die Landtagsabgeordneten auf Fragen des ihnen technisch und wirtschaftlich eher unbekanntes Gebietes der EDV und Telekommunikation kaum einlassen. Diese Investitionen stossen beim Bürger kaum auf Interesse und stehen politisch auch nicht zur Diskussion. Da von staatlicher Seite keine Stelle in die Planung und Kostenkontrolle der PTT-Betriebe eingebunden ist, ist es nicht verwunderlich, wenn in einer nachträglichen Begutachtung einige Millionen Franken für zuviel belastete Kostenteile der Jahre 1990 bis 1994 bei der Durchleitung des liechtensteinischen Fernmeldeverkehrs festgestellt werden.¹⁶⁶

Einen gewichtigen Teil im Ausgabeposten Darlehen und Beteiligungen bilden die Wohnbauförderung und die Studiendarlehen. Die Darlehen zur Wohnbauförderung haben sich von 1979 bis 1993 von 2.8 auf 18.3 Mio CHF erhöht, und die Rückzahlungen sind von 1.3 auf 4.5 Mio CHF gestiegen. Netto betrachtet sind die Ausgaben von 1.5 auf 13.8

¹⁶⁵ Vgl. BuA über die Delegation von Regierungsgeschäften, Nr. 55/1994.

¹⁶⁶ Vgl. BuA zum Landesvoranschlag 1996, S. 2f.

Staatshaushalt von 1979 bis 1993

Mio CHF gewachsen. Die Bruttoausgaben sind bei den Studiendarlehen von 0.5 auf 1.7 Mio CHF angestiegen, und die Rückzahlungen haben sich von 0.1 auf 0.7 Mio CHF erhöht. Der Staat erbringt aufgrund der Übernahme der Zinslasten eine erhebliche Zusatzleistung zur Finanzierung des privaten Wohnungsbaus und neben den Stipendien (laufende Ausgaben) zur Unterstützung von Studierenden.

Jährliche Spitzen ergaben sich bei den Investitionsausgaben, wenn die Dotationskapitalien für die Landesbank um bis zu 30 Mio CHF oder der Gasversorgung um bis zu 17 Mio CHF erhöht wurden. So verlangte die Geschäftsausweitung der LLB im betrachteten Zeitraum von 1979 bis 1993 die Erhöhung des Eigen- beziehungsweise Dotationskapitals von insgesamt 80 auf 160 Mio CHF. In den Zeitraum fällt auch der Aufbau der LGV, an der das Land im Jahre 1993 mit einem Dotationskapital von 16.5 Mio CHF und, mit Berücksichtigung der Kredite, zu nominal 34.9 Mio CHF beteiligt war.¹⁶⁷ Das Dotationskapital des Landes an den Kraftwerken ist in der betrachteten Zeitspanne mit 2 Mio CHF gleich geblieben. Das LKW konnte die betriebliche Erweiterung aufgrund der positiven Ertragslage selber finanzieren. Im jährlichen Durchschnitt hat der Staat in die Erweiterung der LLB und für den Aufbau der LGV (ohne Darlehen) 6.4 Mio CHF investiert.

Die Investitionsbeiträge an die Gemeinden, die öffentlichen Unternehmen, den privaten Sektor und an das Ausland sind im betrachteten Zeitraum nur geringfügig gewachsen. Dabei machen die Investitionsbeiträge an die Gemeinden mit zirka 20 Mio CHF den Hauptanteil dieser Ausgaben aus.¹⁶⁸ Die Gemeinden suchten im Rahmen ihrer Investitionsplanung um die Bewilligung entsprechender Mittel an, wobei für die einzelnen Hoch- und Strassenbauten und die mit dem Bau verbundenen Leitungsnetze gesonderte Anträge zu stellen waren. Das Wachstum der Investitionsbeiträge an die Gemeinden weist auf eine intensivere Entwicklung der Investitionen bei den Gemeinden hin. Im betrachteten Zeitraum waren dies vor allem die Investitionsprojekte im Tiefbaubereich, die zur Erschliessung des Gemeindegebietes verwendet wurden. Bevorzugt von diesem Subventionssystem sind insbesondere finanz-

¹⁶⁷ Vgl. ReBe 1979 und 1993, S. 6.

¹⁶⁸ Vgl. LGBl. 1991/71. Bis 1995 wurden nach Art. 7 des Subventionsgesetzes Gemeindeprojekte mit Kosten über 100 000 Franken und Anschaffungen über 10 000 Franken unterstützt. Die Subventionsbeiträge lagen bis zur Einführung der Pauschalsubventionierung im Hoch- und Tiefbau in der Regel bei 30% und in der Wasserversorgung bzw. Abwasserbeseitigung zwischen 30 und 50%.

Investitionsausgaben

starke Gemeinden, die durch ihre Ertragslage und die finanziellen Reserven den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur zielstrebig vorantreiben und von zusätzlichen staatlichen Mitteln profitieren können.

Aufgrund des Verlaufs der Investitionsausgaben für Hochbauten lassen sich keine konjunktur- oder beschäftigungspolitischen Steuerungsmassnahmen des Staates erkennen. Vergleicht man die im Statistischen Jahrbuch erfassten Baukosten für bewilligte Wohnbauten sowie gewerbliche und industrielle Bauten, so kann man unter Berücksichtigung der zeitlichen Verzögerungen feststellen, dass der Staat in Zeiten steigender privater Bautätigkeit ebenfalls seine Bautätigkeit intensiviert hat.¹⁶⁹ In einer Landtagsdebatte äusserte sich Regierungschef Hans Brunhart zu dieser Frage folgendermassen: "Es gibt ja heute auch sehr viele Wissenschaftler, die das antizyklische Verhalten der öffentlichen Hand sogar fordern. . . . Das Problem ist, dass die öffentliche Hand dann auch weniger Einnahmen hat. Und zumindest in unserem Budgetverständnis, wie ich das jetzt hier feststelle und wie das sicherlich auch in der Öffentlichkeit ist, ist ein solches antizyklisches Verhalten nicht realisierbar. Also bei uns ist eigentlich das Hauptaugenmerk bei der Budgetierung und in der Finanzpolitik doch darauf zu legen, dass sich im wesentlichen die Ausgaben nach den Einnahmen zu richten haben."¹⁷⁰

Der liechtensteinische Staat hat durch die Plafonierung und zeitliche Streckung der Investitionen sowie durch die Kürzung von Subventionsbeiträgen "gespart". Mit der Zurückstellung von Investitionsprojekten im Hoch- und Tiefbau konnte aber nur eine zeitliche Verzögerung der Ausgaben erreicht werden. Durch die zurückhaltende Investitionspolitik ist es zwar gelungen, ein ausgeglichenes Staatsbudget zu erhalten, doch die eigentlichen Sparmassnahmen müssten meines Erachtens nicht bei den investiven, sondern bei den laufenden Ausgaben ansetzen. Sparen im eigentlichen Sinne würde bedeuten, dass auf öffentliche Leistungen verzichtet und das gesparte Geld für eine spätere Verwendung angelegt wird. Die bisherigen Sparprogramme beschränkten sich lediglich auf Kürzungen bei den laufenden Ausgaben und das zeitliche Hinausschieben von Investitionen. Sie stellen jedoch keinen konsequenten Verzicht auf konsumtive laufende Ausgaben dar, mit dem die Bildung finanzieller Reserven für wertschöpfende spätere Verwendungen geschaffen wird.

¹⁶⁹ Vgl. StatJB 1995, S. 182ff.

¹⁷⁰ LaProt vom 9./10. Dezember 1992, S. 2564.

Staatshaushalt von 1979 bis 1993

Hinzuweisen ist allerdings, dass auch laufende Ausgaben, wie zum Beispiel im Bildungswesen oder Naturschutz, investiven Charakter haben können, weil damit für die Zukunft Ressourcen und Fähigkeitspotentiale geschaffen oder Folgekosten eingespart werden. Eine differenzierte ökonomische Betrachtung laufender und investiver Ausgaben ist im öffentlichen Bereich besonders angebracht, da die internen und externen Wertschöpfungen und Folgekosten mitzuberücksichtigen sind. Investitionsausgaben sind daher nicht a priori als nur wertschöpfend und daher für gut zu betrachten. Hinzuweisen ist auch, dass der weitere Ausbau der Infrastruktur auch einen abnehmenden Grenznutzen zur Folge hat, der vor allem bei knappen finanziellen Ressourcen einzelne Projekte in Frage stellt. Hier dürften der Staat und die Gemeinden des Fürstentums Liechtenstein im Vergleich zur benachbarten Region, vor allem wenn man die Verwaltungseinrichtungen, die Kultur- und Sportstätten, das Infrastrukturnetz, die Abwasserreinigung oder die Telefoneinrichtung heranzieht, bereits einen hohen Ausbaustand und Standard erreicht haben.

2.4. Zur Finanz- und Haushaltspolitik von 1979 bis 1993

2.4.1 Vergleichswerte und Ausgleichszahlungen

Zur Beurteilung des liechtensteinischen Staatshaushalts sind die Werte und Wachstumsraten folgender wichtiger Indikatoren von Bedeutung. Aufgrund der Anfangs- und Endwerte der Jahre 1979 und 1993 (in Mio CHF) ergeben sich nach der Aufzinsungsmethode nachstehende durchschnittliche Wachstumsraten pro Jahr (p.a.):¹⁷¹

	<i>1979</i>	<i>1993</i>	<i>% p.a.</i>
Staatseinnahmen	195.6	449.8	6.1
Staatsausgaben	196.1	442.5	6.0
Laufende Ausgaben	129.5	369.3	7.8
Investive Ausgaben	66.6	73.2	0.7

¹⁷¹ Als Quelle für die Zahlen des Jahres 1993 wurde der ReBe 1994 herangezogen. Die geringfügigen Abweichungen sind darauf zurückzuführen, dass mit der Umstellung der Landesrechnung in eine funktionale Gliederung in einzelnen Konten die Bruttodarstellung eingeführt wurde.

Finanz- und Haushaltspolitik

In der benachbarten Schweiz sind für den Bund, die Kantone und die Gemeinden folgende Zahlenwerte (in Mrd CHF) und jährliche Wachstumsraten bei den Gesamteinnahmen und -ausgaben sowie beim Brutto-sozialprodukt (BSP) und bei der Teuerung festzustellen:¹⁷²

	1980	1993	% p.a.
Gesamteinnahmen	46.5	96.8	5,8
Gesamtausgaben	47.2	108.1	6,6
BSP der Schweiz (nominell) ¹⁷³	177.4	357.1	5,5
Teuerungsindex der Schweiz ¹⁷⁴	183.1	290.8	3,6

Im Vergleich mit dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden der Schweiz sind die Ausgaben des liechtensteinischen Staates ein wenig geringer gewachsen. In der Schweiz waren die Steigerungsraten bei den Einnahmen jedoch bedeutend tiefer, wodurch sich der Fehlbetrag von 0.8 im Jahre 1980 auf 11.5 Milliarden CHF im Jahre 1993 erhöhte. Dadurch haben sich die Schulden der Gebietskörperschaften der Schweiz in den Vergleichsjahren von 77 auf 149 Milliarden CHF erhöht.

Wie weit das von Adolph Wagner aufgestellte Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen und speziell der Staatstätigkeit zutrifft, ist für Liechtenstein statistisch nicht zuverlässig nachzuweisen.¹⁷⁵ Da das Land über keine volkswirtschaftliche Gesamtrechnung verfügt, kann das Schweizer Brutto-sozialprodukt (BSP) als Vergleichsgrösse herangezogen werden. Die Staatsausgaben Liechtensteins sind von 1979 bis 1993 mit 6,1 Prozent p.a. stärker angewachsen als das BSP der Schweiz mit 5,5 Prozent p.a. Gleichzeitig gilt es zu berücksichtigen, dass im betrachteten Zeitraum, insbesondere durch den Zuzug von Arbeitskräften, die Bevölkerung in Liechtenstein bedeutend stärker zugenommen hat als in der Schweiz.¹⁷⁶ Beim Erwerbseinkommen ist von 1979 bis 1993 ein jähr-

¹⁷² Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1995: Rechnungsabschlüsse von Bund, Kantonen und Gemeinden, Tabelle 18.1, S. 383. Werte für die Jahre 1980 und 1993 in Milliarden Franken.

¹⁷³ Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1995: Brutto-sozialprodukt, Bruttoinlandsprodukt und Volkseinkommen, Tabelle 4.1, S. 117. Werte für die Jahre 1980 und 1993 in Milliarden Franken.

¹⁷⁴ StatJB 1995, schweizerischer Landesindex der Konsumentenpreise nach Monaten seit 1966, S. 259.

¹⁷⁵ Vgl. Dichtl E. und Issing O.: Entwicklungsgesetze, S. 567f.

¹⁷⁶ Vgl. StatJB 1995, S. 53, und Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1995, S. 26.

Staatshaushalt von 1979 bis 1993

liches Wachstum von 6,8 Prozent festzustellen.¹⁷⁷ Daraus kann geschlossen werden, dass die Staatstätigkeit im betrachteten Zeitraum gegenüber dem privaten Einkommen etwa im gleichen Masse zugenommen hat.

Einen interessanten Hinweis gibt die Betrachtung der Gesamtrechnung, insbesondere welche Mittel der Staat an die Gemeinden, die verschiedenen öffentlichen Anstalten und Private weitergibt und über welche Gesamteinnahmen (in Mio CHF) er für die öffentlichen Aufgaben ohne die PTT-Betriebe verfügen kann:

	1979	1993	% p.a.
Gesamteinnahmen; davon:	195.6	449.8	6,1
– Transferzahlungen Gemeinden	45.5	82.8	4,4
– Transferzahlungen Dritte	44.2	139.5	8,6
– Ausgaben der PTT-Betriebe	25.4	73.8	7,9
<i>Resteinnahmen Landesverwaltung</i>	<i>80.5</i>	<i>153.7</i>	<i>4,7</i>

Die Transferzahlungen an die Gemeinden beinhalten die Steueranteile an den Landessteuern, den nicht zweckgebundenen Finanzausgleich sowie die staatlichen Subventionen für kommunale Investitionen. Der Anteil der Transferzahlungen an die Gemeinden hat sich in den Vergleichsjahren von 1979 bis 1993 von 23,3 auf 18,4 Prozent reduziert. Stark erhöht haben sich die staatlichen Transferzahlungen an Dritte, d.h. insbesondere an die Sozialversicherungen und an das Ausland. Dieser Anteil ist in den Vergleichsjahren von 22,6 auf 31,0 Prozent gestiegen. Für die Landesverwaltung ist damit der restliche Anteil an den Gesamteinnahmen von 41,1 auf 34,2 Prozent zurückgegangen. Der Landesverwaltung verbleiben somit zur Erfüllung ihrer Aufgaben in den eigenen Verwaltungsbereichen, im Gerichtswesen und für die Landesschulen heute noch etwa ein Drittel der Gesamteinnahmen.¹⁷⁸

Betrachtet man die Entwicklung der Steuereinnahmen beim Staat und in den Gemeinden, so lässt sich folgendes feststellen: In den Jahren 1979 und 1993 betrug die durchschnittlichen Steuereinnahmen der Gemeinden inklusive der Finanzzuweisungen pro Einwohner 2593 bezie-

¹⁷⁷ Vgl. StatJB 1995, S. 111.

¹⁷⁸ Durch die sprunghafte Erhöhung der Einnahmen aus der MWSt haben sich die Anteile im Jahre 1995 zugunsten der Finanzzuweisungen an die Gemeinden verschoben.

Finanz- und Haushaltspolitik

hungsweise 3741 CHF. Die durchschnittlichen Steuereinnahmen des Landes betragen, abzüglich der Finanzzuweisungen an die Gemeinden, in diesen Vergleichsjahren 4252 beziehungsweise 7861 CHF.¹⁷⁹ Dadurch hat sich in den Vergleichsjahren die Relation zwischen staatlichen und kommunalen Fiskaleinnahmen von 1,6 auf 2,1 erhöht. Damit bestätigt sich auch für Liechtenstein das Popitzsche Gesetz, nach dem in einem föderativen Staat zentrale Instanzen dazu neigen, ihre Kompetenzen und ihr Finanzvolumen in Relation zu den anderen Gebietskörperschaften zu vergrössern (Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats).¹⁸⁰ Gründe für diese Verschiebung liegen in der zunehmenden Dominanz der Landespolitik gegenüber der Gemeindepolitik und in der fast ausschliesslichen Steuerhoheit des Staates, der primär aus seiner Interessensicht die Aufteilung der Steuereinnahmen im jährlichen Finanzgesetz beziehungsweise Finanzausgleich festlegen kann.

Die Beitragszahlungen stellen die gewichtigste Aufwandsart des Staates mit den grössten Wachstumsraten dar. Unter die laufenden Beitragszahlungen fallen gemäss Rechenschaftsbericht die Subventionen, Kostenteile und Defizitbeiträge, welche das Land in den meisten Aufgabenbereichen an Privatpersonen, Institutionen und öffentliche Körperschaften ausrichtet. Die Beitragszahlungen haben sich in den Vergleichsjahren 1979 und 1993 folgendermassen verändert (in Mio CHF):

	1979	1993	% p.a.
Sozialwesen	16.2	59.3	9,7
Gesundheitswesen	3.4	8.7	7,0
Bildungswesen	13.0	42.1	8,8
Land- und Forstwirtschaft	3.4	5.8	3,9
übrige Bereiche	3.8	20.3	12,7
<i>Beitragszahlungen insgesamt</i>	<i>39.8</i>	<i>136.2</i>	<i>9,2</i>

Die Beitragszahlungen sind im betrachteten Zeitraum überdurchschnittlich gestiegen. Dazu wird im Rechenschaftsbericht 1993 ausgeführt: "Sie

¹⁷⁹ Vgl. ReBe 1979, S. 114, und ReBe 1993, S. 142. In diesen Steuereinnahmen sind diverse Gebühren, die unter den Steuereinnahmen des Landes subsumiert werden, nicht enthalten.

¹⁸⁰ Vgl. Dichtl E. und Issing O.: Popitzsches Gesetz, S.1665.

Staatshaushalt von 1979 bis 1993

sind an gesetzliche Erlasse, Finanzbeschlüsse und an Vereinbarungen gebunden und werden vielfach von äusseren Gegebenheiten beeinflusst.¹⁸¹ Wie in den Ausführungen zu den Verwaltungsbereichen bereits festgestellt wurde, sind die Ausgaben vor allem im Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen angestiegen. Die hohen Beitragszahlungen in diesen Bereichen verdeutlichen, welche Eigendynamik diese Ausgaben entwickelt haben und wie wichtig eine staatliche Aufsicht und Kontrolle über die Sozialversicherungen wie auch über die vielseitigen Verträge mit den Bildungseinrichtungen ist.

2.4.2. Stellenausbau und Personalaufwand

Die Entwicklung der Personalkosten ist einerseits von der Anzahl der Beschäftigten und andererseits von Gehaltserhöhungen für die öffentlich Bediensteten abhängig. Nach den Rechenschaftsberichten von 1979 und 1993 ergibt sich per 31. Dezember folgender Stand der Beschäftigten in der Landesverwaltung:¹⁸²

	1979	1993	% p.a.
Vollzeitpersonal	274	374	
Betriebspersonal (Bauamt)	62	62	
Vollzeitbeschäftigte	336	436	1,9
Teilzeitbeschäftigte	21	60	
Raumpflegerinnen	37	43	
Praktikanten, Aushilfen	47	66	
<i>Gesamt Beschäftigte</i>	<i>441</i>	<i>605</i>	<i>2,3</i>

Entsprechend dem statistischen Jahrbuch hat sich der Bestand von Lehrern in den einzelnen Schulstufen von 1980 bis 1993/94 folgendermassen entwickelt:¹⁸³

¹⁸¹ ReBe 1993, S. 56.

¹⁸² Vgl. ReBe 1979, S. 87, und ReBe 1993, S. 86.

¹⁸³ Zur Änderung der Abgrenzungen in den Zählungen vgl. StatJB 1995, S. 295.

Finanz- und Haushaltspolitik

	1979	1993	% p.a.
Vollzeitbeschäftigte Lehrer	233	286	1,5
Teilzeitlehrer	25	127	
Gesamt Lehrkräfte	258	413	3,4

Wie bereits ausgeführt, hat im Schulwesen die Verkleinerung der Klassengrößen und die Einführung neuer Unterrichtsformen zu einem erhöhten Personalbedarf geführt. Zugenommen hat insbesondere die Zahl der teilzeitbeschäftigten Angestellten und Lehrer. Unter Berücksichtigung der Beschäftigung dürfte die auf Vollzeit umgelegte Stellenanzahl jährlich um rund 2 Prozent gewachsen sein. Das Wachstum des Personalaufwands betrug gesamthaft 7,9 Prozent p.a. Somit sind etwa 6 Prozent der Steigerung der Personalkosten auf Gehaltserhöhungen zurückzuführen. Unter Berücksichtigung der Teuerung von 3,6 Prozent sind die realen Gehaltserhöhungen auf gut 2 Prozent p.a. zu schätzen. Das Wachstum des Personalaufwands ist somit zum überwiegenden Teil auf Gehaltsanpassungen der Beamten und Lehrer zurückzuführen.

Zur Darstellung der Entwicklung des Personalaufwands in den einzelnen öffentlichen Verwaltungsbereichen können aus den Rechenschaftsberichten der Jahre 1979 und 1993 folgende Werte entnommen werden:¹⁸⁴

	1979	1993	% p.a.
Allgemeine Verwaltung	10.7	30.6	7,8
Bildungswesen	7.9	24.6	8,5
Post, Telefon, Telegraf	5.5	14.6	7,2
Gerichtswesen, Sicherheit	4.4	13.0	8,0
<i>Personalaufwand</i>	28.5	82.8	7,9

Die jährlichen Wachstumsraten zeigen, dass der Personalaufwand im Bildungsbereich am stärksten und bei den PTT-Betrieben am geringsten angewachsen ist. Dies ist im wesentlichen auf die unterschiedliche Entwicklung des Personalbestandes zurückzuführen. Bei den Personalausgaben sind insbesondere in den Jahren 1981, 1990 und 1991 überdurch-

¹⁸⁴ Vgl. ReBe 1979, S. 52, und ReBe 1993, S. 55.

schnittliche Zunahmen der Ausgaben festzustellen. Diese gehen, wie bereits darauf hingewiesen wurde, auf die Abänderung beziehungsweise Neufassung des Besoldungsgesetzes zurück. Das hohe Gehaltsniveau in Liechtenstein dürfte mit dazu beigetragen haben, dass die öffentliche Verwaltung in der Gehaltspolitik dem inländischen Marktdruck nachgeben musste und sich nicht mehr auf die Besoldungspläne der benachbarten Schweiz abstützen konnte.

Während in den zehn Jahren von 1980 bis 1989 der Personalaufwand um durchschnittlich 3 Mio CHF oder 7,5 Prozent p.a. angestiegen ist, haben sich diese Ausgaben in den Jahren 1990 und 1991 um 5,8 und 9,5 Mio CHF beziehungsweise 9,8 Prozent und 14,7 Prozent erhöht. Im Jahre 1990 wurde das neue Besoldungsgesetz (LGBL 1991/6) vom Landtag verabschiedet. Durch dieses Gesetz wurden für alle Beamten, Richter und Lehrer auf der Grundlage von Einreihungsplänen und einer Besoldungsskala die Gehälter neu festgelegt. Gemäss Bericht und Antrag der Regierung war das Ziel dieser Revision, eine den Nachbarkantonen St. Gallen und Graubünden entsprechende Stelleneinstufung zu finden und das Gehaltsniveau den kantonalen Besoldungsrichtlinien und den liechtensteinischen Verhältnissen anzupassen.¹⁸⁵ Entsprechend den Ausführungen der Regierung ergaben sich in der damaligen Arbeitsmarktsituation für den öffentlichen Bereich insbesondere Probleme hinsichtlich der Rekrutierung von qualifizierten Fach- und Führungskräften aus dem Dienstleistungsbereich.

Im Bericht und Antrag sind zwar Richtwertvergleiche zu den Besoldungsskalen der benachbarten Kantone, jedoch keine konkreten Gehaltsvergleiche im öffentlichen Bereich und zur privaten Wirtschaft des Landes enthalten. Bestimmend für die Besoldungsordnung war primär die Schaffung von verwaltungsintern zufriedenstellenden Einreihungsplänen für die verschiedenen Angestelltengruppen. Wie die Regierung ausgeführt hat, stimmten die Beamten-, Gerichts- und Lehrervertreter in der Vernehmlassung den neuen Besoldungsplänen weitgehend zu. Allein bei der Einstufung der Real- und Oberschullehrer zeigten sich unterschiedliche Auffassungen, wobei die Regierung dem Antrag der Oberschullehrer auf Einstufung entsprechend den Reallehrern nicht zustimmen wollte. Durch das neue Besoldungsgesetz ergaben sich in den einzelnen Gehaltsstufen Reallohnverbesserungen zwischen 4 und 15

¹⁸⁵ Vgl. BuA zur Schaffung eines Besoldungsgesetzes, Nr. 42/1990.

Finanz- und Haushaltspolitik

stellen ausser Diskussion, da der Ausbau des Schulwesens und der Landesverwaltung laufend zusätzliches Personal erforderte. In dieser vorausbestimmten Entwicklung der Personalausgaben stellt sich weniger die Frage, wie sich die weiteren Ausgaben im Personalbereich entwickeln, sondern umgekehrt, ob mit dem bestehenden Personal den laufend zunehmenden öffentlichen Aufgaben ordnungsgemäss nachgekommen werden kann.

2.4.3. Haushaltsgleichgewicht und Finanzreserven

Der Bildung und Erhaltung der staatlichen Finanzreserven kommt in der politischen Diskussion des Landes grosse Bedeutung mit einer gewissen politischen Brisanz zu. Diese lässt sich geschichtlich auf den Sparkassaskandal im Jahre 1928 zurückführen.¹⁹⁴ Durch den Wiederaufbau des Landes nach der Rheinüberschwemmung im Jahre 1927 und die Sanierung der Sparkassa waren plötzlich erhebliche finanzielle Mittel erforderlich, und der Staat musste sich durch die Aufnahme von Darlehen in der Schweiz verschulden.¹⁹⁵ Dieser sogenannte Sparkassaskandal führte zu einem politischen Machtwechsel, und aufgrund dieses Schocks waren die Parteien nachhaltig bemüht, sich als "Hüter der Staatsfinanzen" zu profilieren, die niemals eine staatliche Verschuldung mehr zulassen würden. Peter Geiger hat die weiteren geschichtlichen Zusammenhänge untersucht und führt dazu aus: "Die 'Sparkassa' wurde damit zum zeitgeschichtlichen Mythos. Gerade deshalb blieb sie politisch wirksam."¹⁹⁶

Liechtenstein konnte auch dank der steuerlichen Standortvorteile und Steuereinnahmen aus dem Gesellschaftswesen den Grundsatz des Haushaltsgleichgewichts einhalten und weist, wie das Grossherzogtum Luxemburg, einen ausgeglichenen Staatshaushalt aus.¹⁹⁷ Dadurch ist der

¹⁹⁴ Vgl. ReBe 1928, S. 19ff.

¹⁹⁵ Vgl. ReBe 1929, Schluss-Bilanz per 31. Dezember 1992, S. 2f.

¹⁹⁶ Geiger P., Band I, S. 111.

¹⁹⁷ Vgl. Mitteilung der Luxemburgischen Regierung zur Finanzlage des Staates vom 13. November 1997. – Darin wird ausgeführt: "Im Bereich der Staatsverschuldung ist der Unterschied zwischen Luxemburg und den europäischen Partnern noch ausgeprägter; der Schuldenberg macht beispielsweise in Belgien 130 % des BIP (1993), in Deutschland und Frankreich fast 50 %, in Luxemburg dagegen nur 3 % aus."

Staatshaushalt von 1979 bis 1993

Handlungsspielraum des liechtensteinischen Staates auch nicht, wie es in anderen Staaten heute der Fall ist, durch einen zusätzlichen Zinsen- und Schuldendienst eingeschränkt, sondern dem Staatshaushalt fließen zusätzliche Mittel aus den Vermögenserträgen zu. Das Fürstentum Liechtenstein hat sich entsprechend dem verfassungsmässigen Auftrag in der Vergangenheit zusätzliche Einnahmequellen verschafft. So lagen schon in den dreissiger Jahren die Staatseinnahmen aus dem Gesellschaftswesen bei etwa einem Drittel der liechtensteinischen Landeseinnahmen.¹⁹⁸

Die Ausrichtung der Finanz- und Haushaltspolitik unter Regierungschef Hans Brunhart kommt im Rechenschaftsbericht 1979 zum Ausdruck, in dem festgehalten wird, "dass alle Anstrengungen der Regierung in der Haushaltspolitik auf ein Gleichgewicht zwischen Aufwand und Ertrag in der Gesamtrechnung ausgerichtet bleiben." Weiters wird darin ausgeführt: "Zur Vermeidung einer untragbaren Verschuldung hat die Regierung für die kommenden Jahre Ausgabenetats in Aussicht gestellt, welche durch zufließende Erträge und massvolle Entnahmen aus Reservemitteln gedeckt werden können. Der Einsatz von Fremdkapital soll ausschliesslich allfälligen Kapitaldotierungen der Landesbank vorbehalten bleiben ..." ¹⁹⁹ Die Staatsverschuldung wurde vor allem im Wahlkampf zur Landtagswahl vom Frühjahr 1993 wieder ein aktuelles Thema, da sich aufgrund der Finanzplanung eine Nettoverschuldung abzeichnete.²⁰⁰ Aufgrund des gesetzlichen Auftrags, für einen ausgeglichenen Staatshaushalt zu sorgen, und der politischen Sensibilität der Wähler kann es sich eine regierende Partei in Liechtenstein wohl kaum erlauben, eine Nettoverschuldung des Staates auf sich zu nehmen. Wichtige Rahmenbedingungen für die Finanzpolitik des Landes sind damit ein ausgeglichenes Budget und die Vermeidung einer Staatsverschuldung.

In einem Vortrag im Jahre 1984 verwies Regierungschef Hans Brunhart darauf, dass in der liechtensteinischen Finanzpolitik eine eigene Notenbank fehlt, und er stellte aufgrund dieser Tatsache fest, "dass der liechtensteinische Staatshaushalt in grösserem Masse als ausländische dem privaten Haushalt gleicht, nämlich dass die Ausgaben sich nach den vorhandenen Einnahmen richten müssen und dass keine anderen Möglichkeiten bestehen, über die Notenbank dem Staat Einnahmen zuzu-

¹⁹⁸ Vgl. dazu auch Geiger P., Band I, S. 220ff.

¹⁹⁹ ReBe 1979, S. 73.

²⁰⁰ Vgl. Fuchs A.: Staat und Steuern im Fürstentum Liechtenstein, in: Wirtschafts-Magazin 1/93.

Finanz- und Haushaltspolitik

fonds massgebend, sondern in dieser Beurteilung sind auch das restliche Finanzvermögen und die Staatsschulden zu berücksichtigen. Bei der Bewertung des Finanzvermögens fällt auf, dass im untersuchten Zeitraum nicht nur die finanziellen Mittel und die Fondsanlagemittel, sondern auf der anderen Seite auch das Fremdkapital entsprechend zugenommen haben. In der öffentlichen Finanzpolitik wurde die Bildung von Fondsreserven hervorgehoben, doch deren Äufnung ging einher mit der Aufnahme fremder Mittel. Die bisherige Finanzpolitik orientierte sich historisch bedingt zu sehr an den in Sonderkassen angelegten Fondsreserven, die nur die spätere Verwendung der Anlagen bestimmten und ein effizientes Cash-Management behinderten.

Durch die zusätzlich entstandenen staatlichen Aufgaben und Leistungen sowie durch die steigenden Kapazitäts- und Folgekosten haben die laufenden Ausgabenverpflichtungen zugenommen. Es ist zu vermuten, dass im Rahmen der Budgetierung interne und externe Aufgaben- und Leistungsträger ihre Ansprüche geltend machen und durchsetzen konnten und zur Einhaltung des Gleichgewichts Investitionen zurückgestellt wurden. Im betrachteten Zeitraum sind auch strukturelle Verschiebungen bei den investiven Ausgaben erkennbar. Bei Reduktion der Hoch- und Tiefbauprojekte sind die Investitionen für die EDV der öffentlichen Verwaltung und die Telefonanlagen der PTT erhöht worden. Reduziert wurden insbesondere auch die Investitionsbeiträge an öffentliche Unternehmen, während zur Aufstockung des Dotationskapitals der Landesbank und der Gasversorgung sowie zur Finanzierung des privaten Wohnungsbaus zusätzliche Mittel aufgewendet wurden. Der Rückgang der Investitionsausgaben im Hoch- und Tiefbau ist zudem auf die ablehnenden Volksabstimmungen und die autonomen Protestgruppen, wie dies beim Kunsthhaus in Vaduz der Fall war, zurückzuführen. Die Änderung des Wählerverhaltens hat meines Erachtens auch dazu geführt, dass die politischen Entscheidungsträger zurückhaltender hinsichtlich weiterer öffentlicher Bauvorhaben geworden sind.

Bei dieser Analyse des Ausgabenwachstums der Jahre von 1979 bis 1993 war der Fokus vor allem auf die Ursachen von Mehrausgaben ausgerichtet. Zu wenig Berücksichtigung fanden dabei die in den Rechnungsergebnissen nicht offensichtlichen Sparmassnahmen der Regierung im Rahmen der (informellen) Vorbereitung von Sach- und Finanzvorlagen oder des Voranschlages. Altregierungschef Hans Brunhart verwies auf verschiedene Anläufe und Anträge der Regierung, die ko-

Staatshaushalt von 1979 bis 1993

stenmässige Entlastungen für den Staatshaushalt mit sich gebracht hätten, vom Parlament jedoch nicht bewilligt beziehungsweise "entschärft" worden seien.²⁰⁵ Wie Hans Brunhart für seine Regierungszeit feststellen konnte, hat das Parlament "nur selten Anträge der Regierung reduziert", sondern "eher nach oben korrigiert." Am Beispiel der Vorlage zur Eindämmung der Gesundheitskosten weist Altregierungschef Hans Brunhart auch darauf hin, dass die grundlegende Problematik in der Führung des Staatshaushalts in der fehlenden Selbstverpflichtung des Landtags hinsichtlich der Festlegung von finanziellen Zielen und deren Verknüpfung mit einzelnen Sachvorlagen besteht. So blieb in der Finanzplanung und Budgetierung bisher auch ungeklärt, welche politische Verantwortung die Regierung als Planungsträger und der Landtag als Planungsadressat tragen. Solange der Landtag und die Regierung ihre Verantwortung für die Ziele und Massnahmen in der Finanz- und Haushaltspolitik abschieben, können Finanzplanung und Budgetierung auch nicht die Anforderungen erfüllen, die an sie als Koordinations-, Ausgleichs- und Führungsinstrumente gestellt werden.

²⁰⁵ Vgl. Schreiben von Hans Brunhart vom 4. Februar 1998 an Franz J. Heeb.

Finanz- und Haushaltspolitik

Prozent bei den Lehrern oder zwischen 9 und 19 Prozent bei der Landespolizei.¹⁸⁶ Im Jahre 1990 kam es dadurch zu einer sprunghaften Zunahme der Personalausgaben um etwa 10 Prozent, die im Rechenschaftsbericht neben den realen Erhöhungen bei Neueinstellungen und den reglementarischen Stufenvorrückungen auch auf eine teuerungsbedingte Anpassung von 3,6 Prozent zurückgeführt wird.¹⁸⁷

Der Vergleich der Gehalts- und Besoldungstabellen Liechtensteins und des Kantons St. Gallen zeigt, dass in tieferen Gehaltsklassen die Anfangsgehälter etwa auf demselben Niveau, die Endstufen nach den dienstaltersbedingten Vorrückungen in Liechtenstein um rund 10 Prozent höher liegen.¹⁸⁸ Zum Nachweis unterschiedlicher Gehaltsniveaus in der öffentlichen Verwaltung wäre es erforderlich, auch die vorgenommene Einstufung vergleichbarer Funktionen zu überprüfen. Das Gehaltsniveau der öffentlich Bediensteten dürfte in Liechtenstein gegenüber dem Kanton St. Gallen jedoch allgemein höher liegen. Dies ist auch aufgrund der zehnpromzentigen Landeszulage zu vermuten, die die PTT-Bediensteten im Lande gegenüber den Bediensteten in der Schweiz erhalten.¹⁸⁹ Bedingt durch das hohe Gehaltsniveau in der Privatwirtschaft Liechtensteins hat sich die Landesverwaltung vom strikten Vergleich zu den Gehaltseinstufungen der schweizerischen Nachbarkantone abgelöst.

Gemäss Art. 46 des Besoldungsgesetzes wird Beamten und Angestellten bei der Neueinreihung die Wahrung des Besitzstandes zugesichert. Diese Besitzstandswahrung hat neben den Vorrückungen nach Dienstjahren den Effekt, dass bei restriktiver Lohnpolitik im privaten Sektor eine Niveauverschiebung zugunsten des öffentlichen Bereichs stattfindet. Dies führt nicht nur zu fixierten Folgekosten in der öffentlichen Verwaltung, es birgt auch sozialpolitischen Zündstoff in sich. Wie in anderen Ländern wird die Besoldung der Beamten weniger vom Arbeitsmarkt, sondern von internen Vergleichen der Einstufungen, den Ansprüchen der Beamtenvertretungen und letztlich vom politischen Kon-

¹⁸⁶ Vgl. BuA zur Schaffung eines Besoldungsgesetzes, Nr. 42/1990, S. 10ff.

¹⁸⁷ Vgl. ReBe 1990, S. 57.

¹⁸⁸ Vgl. Amt für Personal und Organisation: Gehaltstabelle ab 1. Januar 1996, und Schulamt: Gehaltstabelle der Primarlehrer und Fachlehrer F1 und Gehaltstabelle der Reallehrer und Fachlehrer F3 ab 1. Januar 1996, sowie Personalamt des Kantons St. Gallen: DBO-Besoldungstabelle ab 1. Januar 1996, und Regierungsbeschluss des Kantons St. Gallen vom 5. Dezember 1995: Besoldungstabelle für das Jahr 1996.

¹⁸⁹ Vgl. Schreiben der Kreispostdirektion St. Gallen vom 23. Juli 1981 an die Poststellen im Fürstentum Liechtenstein.

sens in der Politik bestimmt. Aufgrund des Einflusses und der Machtstellung der Beamtenschaft ist eine regierende Partei gut beraten, auf die Interessen dieser Gruppe Rücksicht zu nehmen, will sie die folgenden Wahlen wieder gewinnen. Solange das Geld reicht, sind in Liechtenstein gesetzliche Einschränkungen in der Gehaltspolitik nicht nur aufgrund der Besitzstandgarantie, sondern auch aus politischen Überlegungen kaum denkbar.

Durch die in der Besoldungsordnung festgelegte Kopplung der Besoldungssätze an den schweizerischen Landesindex der Konsumentenpreise sind Wachstumsraten bei den Personalausgaben vorprogrammiert. Diesem automatischen Wachstum des Personalaufwands wurde im Bericht der Regierung und in der Diskussion des Landtags wenig Beachtung geschenkt. Die Regierung wies zwar darauf hin, dass es eines der Hauptziele der Gesetzesvorlage sei, eine stärkere Gewichtung der Leistung vorzunehmen, doch in der Praxis sind Zurückstellungen von Vorrückungen die Ausnahme und Kürzungen der Teuerung gesetzlich nicht möglich. Eine gewisse Steuerungsmöglichkeit bei den Personalausgaben besteht soweit nur noch durch die Stellenplanung. Der liechtensteinische Staat hat in der angespannten Arbeitsmarktlage eine eher zurückhaltende Einstellungspolitik verfolgt.¹⁹⁰ Im betrachteten Zeitraum von 1979 bis 1993 ist die Zahl der staatlich Bediensteten um rund 2 Prozent p.a. gestiegen, während die Zahl der Beschäftigten in Liechtenstein um jährlich 2,6 Prozent zunahm.¹⁹¹

Liechtenstein hat sich aber nicht, wie der Bund oder einzelne Schweizer Kantone, zu einer Stellenplafonierung oder gar zu einem Stellenabbau entschlossen.¹⁹² Wie Michael Ritter darauf hinweist, geniessen die Bediensteten der Landesverwaltung zudem einen besonderen Kündigungsschutz.¹⁹³ Kündbar wären im Falle einschneidender Sparmassnahmen nur die Vertragsangestellten. Auch wenn rechtlich die Möglichkeit besteht, Vertragsangestellten zu künden, stand ein Abbau von Lehr-

¹⁹⁰ Vgl. Büchel H.F., S. 279ff. Zusammenfassend kommt der Autor zum Schluss, dass die öffentlichen Personalbestände von 1950 bis 1979 einen über der gesamten Erwerbstätigkeit liegenden Anstieg aufweisen, dieser jedoch im Rahmen der Entwicklung im Dienstleistungsbereich liegt, dessen Personal sich in diesem Zeitraum verdreifachte.

¹⁹¹ Vgl. StatJB 1997, S. 90.

¹⁹² Vgl. Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts vom 4. Oktober 1974, Revision vom 24. Juni 1983. Vgl. dazu auch: Jans A./Meili R., S. 3ff.

¹⁹³ Vgl. Ritter M., S. 159ff.

Finanz- und Haushaltspolitik

führen." Hinsichtlich einer eigenen Konjunkturpolitik führte er weiters aus: "Aus dem Fehlen einer eigenen Notenbankpolitik ergibt sich auch, dass über die liechtensteinische Finanzpolitik nur in engen Grenzen eine Konjunkturpolitik betrieben werden kann, da die monetären Möglichkeiten auf diesem Gebiete fehlen. Der liechtensteinische Staatshaushalt hat in diesem Sinne keine Wirkungen auf grossräumige konjunkturelle Entwicklungen."²⁰¹ Damit verwies der Regierungschef auf die besonderen Rahmenbedingungen des Fürstentums Liechtenstein, die eine staatliche Verschuldung über Kredite bei der Notenbank ebenso ausschliessen wie eine geld- und konjunkturpolitische Einflussnahme des Staates.

Die Finanzpolitik Liechtensteins unter Regierungschef Hans Brunhart drückt sich auch in der Beantwortung einer Interpellation betreffend die Entwicklung der Staatsfinanzen aus. Darin wird ausgeführt: "Das Rechnungsergebnis des Jahres 1991 steht aber auch in Einklang mit der von der Regierung gesetzten und vom Landtag im Dezember 1989 anerkannten Zielsetzung, wonach die zufließenden Einnahmen sämtliche laufenden Ausgabeverpflichtungen, die Investitionsbeiträge an Bauvorhaben Dritter, die Ausgaben für Einrichtungen . . . sonstige Beteiligungen sowie die Hälfte der Ausgaben für Hochbauten, Tiefbauten, Fernmeldeanlagen und Darlehensgewährungen zu decken haben."²⁰² In diesen Ausführungen spiegelt sich die grundsätzliche Haltung wider, die gesamten Ausgaben durch die Einnahmen zu finanzieren. Zu diesem Zeitpunkt machte der damalige Regierungschef zum Haushaltsgleichgewicht allerdings eine Einschränkung, da die Investitionsausgaben nicht mehr vollständig durch die Gesamteinnahmen zu finanzieren waren. Nach seinen Ausführungen konnte sich der Eigenfinanzierungsgrad der Investitionen im Bereich zwischen 50 und 100 Prozent bewegen.

Wie aus dem Bericht hervorgeht, bezieht sich die Regierung bei dem in Art. 2 Abs. 2 FHG verankerten Grundsatz, Aufwand und Ertrag auf Dauer im Gleichgewicht zu halten, nicht auf die finanzielle Gesamtrechnung, sondern auf die laufende Haushaltsrechnung des Staates. Damit kann aber die Einhaltung des Gleichgewichts von den vorgenommenen Abschreibungen her buchhalterisch beeinflusst werden. Je nachdem, wie der in den Abschreibungen enthaltene Wertverzehr für Vermögenswerte

²⁰¹ Vgl. Brunhart H., S. 15f.

²⁰² Interpellationsbeantwortung der Regierung zur Entwicklung der Staatsfinanzen, Nr. 96/1992, S. 3.

vorgenommen wird, hat die Regierung dadurch einen zu weiten Spielraum und kann in der Rechnungslegung das Gleichgewicht des Haushalts in jedem Fall "nachweisen". Zur Problematik der festzulegenden Abschreibungssätze wird im Bericht weiter ausgeführt: "Aus diesem Grund hat die Regierung ... auch die geplante Neufassung der Abschreibungssätze vorgestellt, die zu einer realistischen Darstellung des Deckungserfolgs führen wird."²⁰³ Festzustellen bleibt, dass durch die fragliche Interpretation des Haushaltsgleichgewichts kein Erfordernis zur Selbstfinanzierung der Investitionen bestand und damit das Netto-Finanzvermögen nach Bedarf auf- oder abgebaut werden konnte. Dies vor allem auch deshalb, weil offen blieb, welcher Zeitraum "auf Dauer" massgebend ist und welche Anfangs- und Endzeitpunkte zur Prüfung dieser Zielsetzung heranzuziehen sind.

In der liechtensteinischen Finanzpolitik nehmen die finanziellen Reserven des Staates einen hohen Stellenwert ein. So stellten in der erwähnten Interpellation Abgeordnete der Fortschrittlichen Bürgerpartei an die Regierung auch die Frage, welche Massnahmen erforderlich seien, damit ausreichende Reserven zur Deckung von Notsituationen, für wirtschaftliche Krisenzeiten oder im Falle unvorhergesehener Einnahmeherausfälle zur Verfügung stehen. Die Regierung ging in der Beantwortung der Interpellation dann auf die Reservefonds ein, ohne die gesamte finanzielle Situation zu erläutern. Hervorgehoben wurde, dass das Kapital der staatlichen Reservefonds Ende 1991 rund 152 Mio CHF betrage. Hingewiesen wurde darauf, dass der Investitionsfonds mit rund 114 Mio CHF den gewichtigsten Fonds darstelle und Mittel von insgesamt 17 Mio CHF im Krisenfonds und im Schuldentilgungsfonds als "eiserne Reserven" gehalten würden.²⁰⁴ Unerwähnt blieb jedoch, dass in den betreffenden Jahren 1990 und 1991 die Fondsanlagemittel leicht abnahmen und sich gleichzeitig das Fremdkapital erhöhte, so dass in diesen beiden Jahren die Netto-Finanzreserven um fast 60 Mio CHF zurückgingen.

Mit der Bildung der Fonds wurden bestimmte Einnahmenanteile oder Finanzanlagen zweckgebunden in sogenannten Sonderkassen angelegt, damit die weitere Verwendung dieser Gelder gesichert ist. Doch zur Beurteilung der staatlichen Finanzlage sind nicht nur die Reserve-

²⁰³ Vgl. Interpellationsbeantwortung der Regierung zur Entwicklung der Staatsfinanzen, Nr. 96/1992, S. 4.

²⁰⁴ Vgl. Interpellationsbeantwortung der Regierung zur Entwicklung der Staatsfinanzen, Nr. 96/1992, S. 18f.

3. Zur aktuellen Finanzlage und Haushaltspolitik

3.1. Der Finanzhaushalt von 1993 bis 1996

Die folgende Tabelle gibt die kurzfristige Einnahmen- und Ausgabenentwicklung sowie den Stand des Finanzvermögens der Jahre 1993 bis 1996 wieder (in Mio CHF):

	1993	1994	1995	1996
Laufende Einnahmen	443.6	458.9	520.5	569.4
Investive Einnahmen	6.2	7.0	7.9	10.0
Gesamteinnahmen	449.8	465.9	528.4	579.4
Laufende Ausgaben	369.3	395.3	414.6	451.3
Investitionsausgaben	73.2	69.8	80.0	79.6
Gesamtausgaben	442.5	465.1	494.6	530.9
Mehreinnahmen	7.3	0.8	33.8	48.5
Abschr. Finanzvermögen	2.6	2.9	2.1	0.7
Neubewertung LLB-Aktien			63.1	
Veränd. Finanzvermögen	9.9	3.7	99.0	49.2
Deckungsüberschuss	23.0	26.7	125.7	174.9
Greifbare Mittel	291.8	324.8	458.9	479.7
Fremdkapital	268.9	298.1	333.2	304.8

3.1.1. Zunehmendes Finanzpolster

Von 1993 bis 1996 ist das Netto-Finanzvermögen von etwa 23 Mio CHF auf 175 Mio CHF angestiegen. In Anbetracht der unterbewerteten Beteiligungen an staatlichen Unternehmen, der weitgehenden Amortisation

Finanzlage und Haushaltspolitik

des Verwaltungsvermögens und des fortgeschrittenen Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur steht Liechtenstein im internationalen Vergleich wohl beispielhaft da. Während andere Staaten erhebliche Staatsschulden aufweisen und der Budgetspielraum durch die hohen Zinsenlasten immer mehr eingeschränkt wird, kann Liechtenstein auch für die kommenden Jahre mit Mehreinnahmen und zunehmenden Finanzreserven rechnen. Ohne die Mehreinnahmen durch die Umstellung auf die MWSt hätte sich, wie aus dem Voranschlag für das Jahr 1996 hervorgeht, eine negative Scherenbewegung zwischen Einnahmen und Ausgaben ergeben.

Der nominelle Aktienanteil des Landes an der Liechtensteinischen Landesbank, der über 51 Prozent hinausgeht, wird neu zum Finanzvermögen gerechnet. Dadurch hat sich das Netto-Finanzvermögen im Jahre 1995 buchhalterisch um etwa 63 Mio CHF erhöht und der Deckungsüberschuss ist zusammen mit den Mehreinnahmen dieses Jahres auf gut 125 Mio CHF angestiegen. Die in der Finanzplanung 1996 bis 2000 erstmals vorgenommene Neu- und Höherbewertung des Finanzvermögens ist rechtlich in Frage zu stellen.²⁰⁶ Es handelt sich in diesem Falle um die Umwandlung von Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen, was meines Erachtens einen gesonderten Finanzbeschluss durch den Landtag erfordern würde, da dies die Regierung zur Veräusserung des entsprechenden Aktienkapitals autorisiert.

Im Rechenschaftsbericht für das Jahr 1996 weist die Regierung ein Finanzvermögen von 175 Mio CHF aus und kann mit diesem "Polster" auch bei allfälligen künftigen Mehrausgaben einen Deckungsüberschuss ausweisen. Der Ausgabenrahmen wird damit erweitert und Mehrausgaben können leichter aufgefangen werden, ohne bei knappen Finanzreserven Gefahr zu laufen, in eine Finanzverschuldung zu geraten. Der Staat konnte in jüngster Vergangenheit durch die Einnahmentwicklung und die vorgenommene Neudefinition des Finanzvermögens seinen finanzpolitischen Spielraum erheblich erweitern.

3.1.2. Unterschiedliche Ausgabenentwicklungen

Die aktuelle Entwicklung der laufenden Ausgaben nach den funktionellen Ausgabenarten spiegelt sich in der folgenden Tabelle wider (in Mio CHF):

²⁰⁶ Vgl. Bericht der Regierung zur Finanzplanung 1996–2000, Nr. 86/1995, S. 15ff.

Finanzhaushalt von 1993 bis 1996

	1993	1994	1995	1996
0 Allgemeine Verwaltung	35.1	36.6	42.0	43.1
1 Öffentliche Sicherheit	21.2	22.0	22.6	24.9
2 Bildungswesen	73.3	76.9	79.0	84.9
3 Kultur, Freizeit	13.9	13.7	14.1	14.1
4 Gesundheit	9.7	10.7	10.5	11.4
5 Soziale Wohlfahrt	66.9	75.8	75.1	82.7
6 Verkehr (PTT)	66.5	64.5	59.7	69.0
7 Umwelt, Raumordnung	2.4	2.4	7.1	2.4
8 Volkswirtschaft	12.3	12.8	13.9	17.4
9 Finanzen, Steuern	68.0	79.9	90.6	101.4
Total Ausgaben LR	369.3	395.3	414.6	451.3
Fondseinlagen	45.7	49.6	52.1	51.1
Abschreibungen	48.1	45.4	49.2	47.8
Interne Verrechnungen	—	—	1.0	3.4
<i>Total Aufwand LR</i>	<i>463.1</i>	<i>490.3</i>	<i>517.0</i>	<i>553.6</i>

Im Vergleich der Jahre 1979 bis 1993 und der Jahre 1993 bis 1996 zeigen sich bei den Wachstumsraten (% p.a.) der Ausgaben in den Verwaltungs- beziehungsweise Funktionsbereichen folgende Veränderungen:²⁰⁷

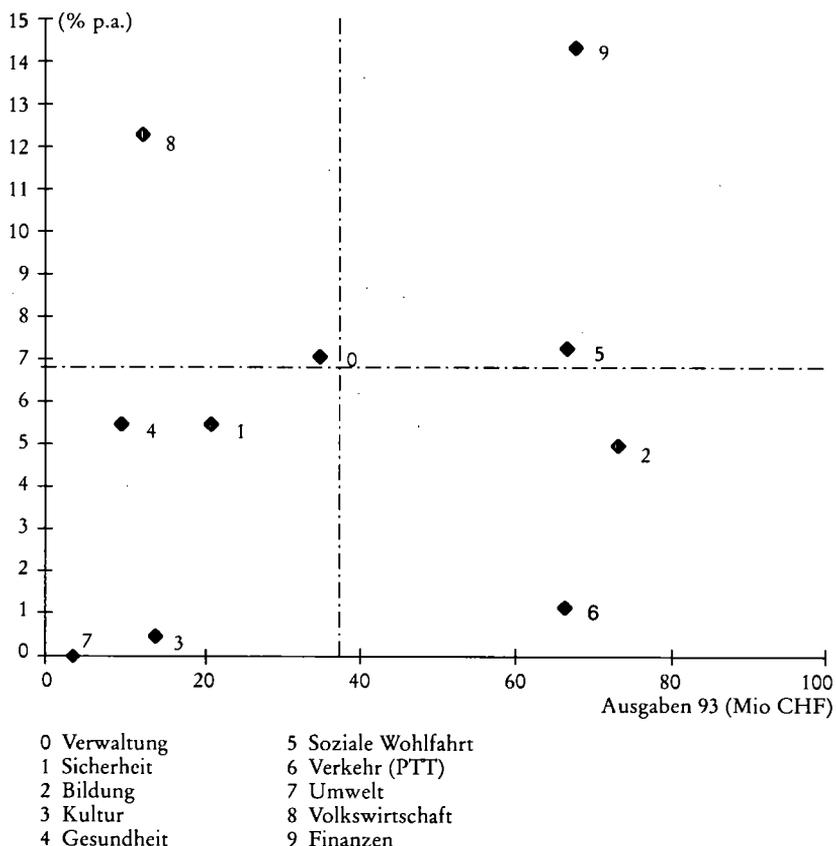
	79-93	93-96	
Regierung u. Verwaltung	11,1	7,1	Allgemeine Verwaltung (0)
Bildungswesen	8,6	5,0	Bildungswesen (2)
Bauwesen, Unterhalt	7,0	12,3	Volkswirtschaft (8)
Land- und Waldwirtschaft	6,2	1,2	Verkehr, PTT (6)
Post, Telefon	7,3	5,5	Öffentliche Sicherheit (1)
Gerichtswesen, Sicherheit	8,3	5,5	Gesundheit (4)
Gesundheitswesen	6,3	7,3	Soziale Wohlfahrt (5)
Sozialwesen	9,6	14,3	Finanzzuweisungen (9)
Finanzzuweisungen, Zinsen	5,1	0,5	Kultur, Freizeit (3)
		0,0	Umwelt, Raumordnung (7)

²⁰⁷ Die Zahlen in Klammern geben die Numerierung nach der neuen funktionalen Gliederung wieder.

Finanzlage und Haushaltspolitik

Durch die Umstellung des Kontoplans und der damit erfolgten Neuordnung der Konten können die Wachstumsraten in den einzelnen Verwaltungs- beziehungsweise Funktionsbereichen nur noch bedingt verglichen werden. Eine relative Vergleichbarkeit besteht noch in den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Öffentliche Sicherheit, Bildungswesen, Gesundheit, Soziale Wohlfahrt und Verkehr (PTT). Die laufenden Ausgaben ergeben in bezug auf das Ausgabevolumen (Mio CHF) und das prozentuale Wachstum (Prozent p.a.) im Zeitraum von 1993 bis 1996 folgendes Bild:

Wachstum 1993–1996



Finanzhaushalt von 1993 bis 1996

Hinsichtlich der neuesten Zahlen ist festzustellen, dass in den Hauptausgabebereichen Allgemeine Verwaltung, Bildungswesen und Soziale Wohlfahrt das hohe Ausgabenwachstum gebremst werden konnte, während im Bereich Finanzen und Steuern die Ausgaben durch die Erhöhung der Finanzzuweisungen an die Gemeinden stark angestiegen sind. Hohe Wachstumsraten sind auch im Bereich Volkswirtschaft festzustellen, die auf die einkommensverbessernden Beitragszahlungen an die Landwirtschaft und die Abgeltung ökologischer Leistungen sowie auf den Aufbau einer eigenen Zollverwaltung zurückzuführen sind. Zurückgegangen sind die Ausgaben im Bereich Verkehr infolge der neuesten Entwicklungen bei der Telekommunikation. In den vom Volumen her eher unbedeutenden Bereichen Kultur und Freizeit sowie Umwelt und Raumordnung konnten die Ausgaben stabil gehalten werden.

In der Vorlage zum Voranschlag für das Jahr 1996 kommt die Regierung hinsichtlich weiterer Einsparungen zum Schluss, dass in den grossen Positionen nur noch wenig bewegt werden kann: "Es sei denn, man ziehe ernsthaft Einschnitte im sozialen Bereich, in der Landwirtschaft oder auch in der Bildung in Betracht."²⁰⁸ Abgesehen von einer Dämpfung des Ausgabenwachstums im Bereich Bildung und Soziales, das insbesondere auf Kürzungen der Beitragszahlungen für die Sozialversicherungen und der ALV zurückzuführen ist, ist es dem Staat bisher nicht gelungen, den gesetzlich bedingten Automatismus in den stark steigenden Ausgabenbereichen zu durchbrechen.²⁰⁹ Weitreichendere Sparmassnahmen, die verschiedene Interessengruppen direkt betreffen, dürften in den gewachsenen politischen Verhältnissen Liechtensteins schwer durchsetzbar sein. Durch die jüngste Entwicklung des Staatshaushalts besteht auch kein Zwang, Einschränkungen bei öffentlichen Aufgaben und Leistungen oder Rationalisierungen mit dem Abbau öffentlicher Stellen vorzunehmen.

Die sprunghaft angestiegenen Steuereinnahmen haben auch zu einer erheblichen Erhöhung der gesetzlichen Steueranteile der Gemeinden und des Finanzausgleichs geführt. Die gesamten Fiskaleinnahmen des Landes sind im Zeitraum von 1993 bis 1996 von 290.8 auf 405.8 Mio CHF angestiegen, was einer Wachstumsrate von 11,7 Prozent p.a. ent-

²⁰⁸ BuA zum Landesvoranschlag für das Jahr 1996, Nr. 71/1995, S. 49.

²⁰⁹ Vgl. BuA zum Voranschlag und Finanzgesetz 1998, S. 6ff.

Finanzlage und Haushaltspolitik

spricht. Im gleichen Zeitraum haben sich die Zuweisungen aus den gesetzlichen Steueranteilen und dem Finanzausgleich von 61.9 auf 96.1 Mio CHF erhöht, was ein jährliches Wachstum von 15,8 Prozent ergibt. Die Gemeinden wurden damit an den Mehreinnahmen des Landes aus den Fiskalabgaben mitbeteiligt. Prozentual zwar stärker als das Land, doch absolut erhielten sie von den 115 Mio CHF Mehreinnahmen einen geringeren Anteil vom Kuchen, nämlich etwa 35 Mio CHF.

Im Bericht zum Voranschlag 1998 werden als Profiteure des Ausgabenwachstums die Gemeinden, die Unternehmen, die Privaten, die Gehaltsempfänger und das Ausland angeführt.²¹⁰ Mehrausgaben von 27 Mio CHF ergeben sich vor allem durch den Finanzausgleich und die Steueranteile der Gemeinden. Weiters erhalten die privaten Unternehmen, insbesondere die Bauwirtschaft, aufgrund der Erhöhung der Investitionen zusätzliche Mittel. Die privaten Haushalte profitieren indirekt vor allem von den Subventionen an die Krankenkassen und direkt von den einkommensverbessernden Beitragszahlungen an die Landwirtschaft sowie das Verwaltungs- und Lehrpersonal von den Gehaltsvorrückungen. Schliesslich erhält das Ausland insbesondere durch die Erhöhung der Beiträge für die Entwicklungszusammenarbeit zusätzliche Gelder.

3.2. Staatseinnahmen und Fiskalpolitik

3.2.1. Veränderungen im Steueraufkommen

Um die entscheidenden aktuellen Veränderungen im Steueraufkommen festzustellen und die weitere vermutliche Entwicklung zu beurteilen, wird auf die Steuereinnahmen der letzten vier Jahre Bezug genommen. Das Steueraufkommen hat sich in diesen Jahren wie folgt verändert (in Mio CHF):²¹¹

²¹⁰ Vgl. BuA zum Voranschlag und Finanzgesetz 1998, Nr. 64/1997, S. 22f.

²¹¹ ReBe 1994, S. 62, ReBe 1995, S. 286, und ReBe 1996, S. 324.

Staatseinnahmen und Fiskalpolitik

	1993	1994	1995	1996
Vermögens- und Erwerbssteuern	24.0	27.2	28.2	30.3
Rentnersteuer	2.0	2.5	2.2	2.2
Quellensteuer	8.7	8.5	8.5	8.8
Kapital- und Ertragssteuer	43.3	59.7	69.0	70.8
Gesellschaftssteuer	75.9	77.9	77.5	80.5
Versicherungsgesellschaften	2.2	2.1	2.3	2.4
Grundstückgewinnsteuer	7.1	8.8	9.7	12.7
Erbschaftssteuer	3.6	2.6	0.8	4.7
Motorfahrzeugsteuer	4.9	6.0	6.9	7.3
Couponsteuer	24.8	26.8	24.5	23.7
Stempelabgaben etc.	29.8	24.4	20.2	26.6
Warenumsatzsteuer/MWSt	39.0	38.8	84.4	107.2
Zollanteile	25.5	26.9	27.6	28.7
Abnahme Steuerguthaben	0.0	- 0.8	1.5	- 0.1
<i>Total Steuereinnahmen</i>	<i>290.0</i>	<i>311.4</i>	<i>363.3</i>	<i>405.8</i>

Die Kapital- und Ertragssteuer, die Gesellschaftssteuer und die Mehrwertsteuer machen als Hauptsteuern knapp zwei Drittel der gesamten Steuereinnahmen aus. Die extreme Erhöhung der Steuereinnahmen von 1994 auf 1995 ist im wesentlichen auf die Einführung der MWSt zurückzuführen. Ebenfalls hohe Steigerungsrate weist die Kapital- und Ertragssteuer auf. Aus den Rechenschaftsberichten geht hervor, dass diese Entwicklung auf die Zunahme der Reingewinne der tätigen Unternehmen und höherer Renditen zurückzuführen ist.²¹² Demnach führte die Renditenverbesserung dazu, dass die Reinerträge 1994 mit durchschnittlich 9,5 und 1995 mit 11 Prozent steuerlich belastet wurden.²¹³ Stagnierende Tendenz weist die Gesellschaftssteuer als bisher wichtigste Steuereinnahme auf, die gegenüber den Zuwachsraten früherer Jahre eine Abflachung erkennen lässt. Dies weist auf eine zunehmende Konkurrenz der europäischen Finanzzentren und Off-shore-Länder gegenüber dem Finanzplatz Liechtenstein im Holding- und Gesellschaftswesen hin.²¹⁴

²¹² Vgl. dazu auch die weiteren Ausführungen im ReBe 1994, S. 61ff.

²¹³ Vgl. ReBe 1995, S. 286.

²¹⁴ Vgl. Fuchs A.: Off-shore-Zentrum, S. 28ff.

Finanzlage und Haushaltspolitik

Weitere wichtige Steuereinnahmen sind die Vermögens- und Erwerbssteuer, die Couponsteuer, die Stempelabgaben und die Anteile aus den Schweizer Zolleinnahmen. Diese machen insgesamt gut ein Viertel der gesamten Steuereinnahmen aus. Eher unter dem Durchschnitt sind die Steigerungsraten bei der Vermögens- und Erwerbssteuer, die allerdings von der konjunkturellen Lage beeinflusst werden. Bei der Couponsteuer ist eine stagnierende Tendenz festzustellen. Rückläufig entwickeln sich die Einnahmen aus den Stempelabgaben. Diese Entwicklung ist einerseits auf die besonders hohen Effektausgaben im Jahre 1993 zurückzuführen. Andererseits hatten die schwache Börsenentwicklung, die im Jahre 1995 zu geringeren Effekturnsatzabgaben führte, und die geringere Zahl von Gründungen und Kapitalerhöhungen bei Gesellschaften mit aufgeteiltem Kapital bedeutend geringere Einnahmen zur Folge.²¹⁵

3.2.2. Unsicheres Steuerparadies und Gesellschaftswesen

Der Finanzdienstleistungssektor, dem die Treuhandunternehmen, Finanzgesellschaften und die Banken angehören, ist zum bedeutendsten Wirtschaftszweig des Landes herangewachsen. In Liechtenstein waren nach Aussage des Regierungschefs im Jahre 1996 rund 74 000 Sitzgesellschaften registriert, die dem Staat etwa 80 Mio CHF an Gesellschaftssteuern einbrachten. Der Staat erhält darüber hinaus weitere direkte und indirekte Steuereinnahmen sowie Gebühreneinnahmen aus dem Finanzdienstleistungssektor, die zusammen mit den Gesellschaftssteuern schätzungsweise über die Hälfte seiner Einnahmen ausmachen. Die künftigen Einnahmen und damit auch die Ausgaben werden in entscheidendem Masse von der weiteren Entwicklung dieses Sektors bestimmt sein. Davon beeinflusst sind nicht nur die besondere Gesellschaftsteuer, sondern auch andere Steuereinnahmen, wie zum Beispiel die Stempelabgaben, die MWSt, die Kapital- und Ertragssteuer sowie die Erwerbs- und Vermögenssteuer.

Die künftige Entwicklung des Finanzdienstleistungssektors und der daraus resultierenden direkten und indirekten Steuereinnahmen wird

²¹⁵ Vgl. ReBe 1995, S. 287.

primär von der Konkurrenzfähigkeit und Attraktivität Liechtensteins als Finanz- und Bankplatz bestimmt. So sieht Cyrill Sele den Erfolg Liechtensteins im Finanzdienstleistungssektor auf zwei Pfeilern begründen: dem Bankwesen und dem Gesellschafts- und Treuhandwesen, zwischen denen bedeutende Synergieeffekte bestehen.²¹⁶ Die Vorteile für ausländische Anleger sieht er darin, dass es keine Verrechnungssteuer gibt, ein besonderes Steuer- und Holdingprivileg besteht und das Bankgeheimnis soweit gewahrt ist, dass liechtensteinische Behörden keine Rechtshilfe in Fiskalsachen erteilen. Die Einnahmen aus der besonderen Gesellschaftssteuer hängen somit nicht nur von der Qualität der Leistungen der verschiedenen Treuhandunternehmen und Banken sowie dem entgegengebrachten Vertrauen der Kunden ab, sondern im besonderen Masse auch von der fiskalischen Belastung und dem gesamten Rechts- und Informationsschutz für die treuhänderisch verwalteten Gelder und Vermögenswerte.

Wie Doris Frick zur Zukunft des Gesellschafts- und Treuhandwesens ausführt, sind die niedrigen Steuern und die Anonymität auch künftig die wichtigsten liechtensteinischen Standortvorteile. Gefahren sieht sie in der wachsenden Konkurrenz mit anderen Offshore-Finanzplätzen und im Risiko, das Vertrauen der Kapitalanleger aufgrund von Skandalen, der (politischen) Unsicherheit des Finanzplatzes Liechtenstein, Problemen der steuerrechtlichen Anerkennung im Ausland oder durch Repressalien von EU-Ländern zu verlieren.²¹⁷ Die Regierung erachtete 1994 eine Erhöhung der besonderen Gesellschaftssteuer noch für tragbar und schlug deshalb eine Erhöhung der Mindeststeuer vor.²¹⁸ Der Landtag stand einer solchen Erhöhung aufgrund der befürchteten negativen Folgen für den Finanzdienstleistungssektor jedoch kritisch gegenüber, und die Regierung hat dann aufgrund der Einführung der MWSt die versprochene Vorlage schubladisiert.

Beim Beitritt Liechtensteins zum EWR waren Steuerfragen vorerst nicht Gegenstand der Verhandlungen. Trotzdem darf nach den Ausführungen von Doris Frick nicht ausgeschlossen werden, dass Amtshilfefragen bezüglich des freien Kapitalverkehrs später eingebracht werden

²¹⁶ Vgl. dazu Sele C.

²¹⁷ Vgl. Frick D., S. 26f.

²¹⁸ Vgl. BuA zum Landesvoranschlag für das Jahr 1996, Nr. 71/1995, S. 33.

und an Liechtenstein vermehrt Forderungen im Bereich Rechtshilfe gestellt werden, die eine Aufweichung des Bankgeheimnisses sowie eine Harmonisierung der Steuersysteme zur Folge haben können. Damit besteht die Gefahr, dass Steuervorteile für die Sitz- und Holdinggesellschaften verlorengehen.²¹⁹ Die aus dem Treuhandwesen fließenden Steuereinnahmen können aus diesem Grund nicht als absolut gesicherte Einnahmequelle betrachtet werden. Wenn man die jüngsten Entwicklungen, wie zum Beispiel die Bestrebungen des deutschen Finanzministers zur Bekämpfung des internationalen Steuerdumpings und der Steueroasen oder die Berichterstattung des "Spiegels" über das Treuhandwesen in Liechtenstein im Zusammenhang mit den aus einem namhaften Treuhandbüro entwendeten Adresslisten von Anlegern verfolgt, so gibt dies doch Anlass zur Sorge.²²⁰

Auf die Formen der Steuervermeidung, Steuerumgehung und Steuerhinterziehung sowie auf die Instrumentarien zur Bekämpfung der Steuerflucht durch den deutschen Fiskus gehen Carl und Klos ein.²²¹ Sie kommen zum Schluss, dass das deutsche Steuerrecht für die Finanzverwaltung ein perfektes und effektives Instrumentarium zur Bekämpfung einer vermuteten Steuerumgehung und -hinterziehung bereithält. Die Regelungen aus einer Kombination von Anzeige-, Informations- und Erklärungspflichten des Steuerpflichtigen, zusammen mit den Prüfungsbefugnissen der Steuerbehörden, verunmöglichen nach ihrer Auffassung einen legalen Weg, die Vorteile einer Steueroase zu nutzen. Wenn mit dem betreffenden Land kein Abkommen zur Doppelbesteuerung besteht, erwarten sie sogar Nachteile für Steuerflüchtlinge. Im EG-Amtshilfegesetz und dem Europäischen Übereinkommen zur Rechtshilfe in Steuerstrafsachen sehen sie eine weitere Möglichkeit der nationalen Finanzverwaltungen, auf Steuerflüchtlinge und Steueroasen Druck auszuüben.²²²

Liechtenstein ist allerdings weiter bemüht, den souveränen Spielraum zu nutzen und im Holding- und Gesellschaftswesen die Standortvorteile weiter auszubauen. Dies zeigt sich in den gesetzgeberischen Initiativen,

²¹⁹ Vgl. Frick D., S. 170ff.

²²⁰ Vgl. "Der Spiegel" 33/1997: Fluchtburgen des Geldes, S. 22ff., und Interview mit Theo Waigel, S. 25ff., sowie "Der Spiegel" 51/1997: Stifter im Dunkeln, S. 70ff., und Interview mit Herbert Batliner, S. 88ff.

²²¹ Vgl. Carl/Klos, S. 199ff.

²²² Vgl. dazu Martin H.P. und Schuhmann H., S. 91ff.

zusätzliche Marktnischen und Finanzdienstleistungsmärkte für Investment- oder Versicherungsunternehmen zu erschliessen. So können durch die Einführung eines Gesetzes über Investmentunternehmen (LGBI. 1996/89) künftig liechtensteinische Anlagefonds lanciert werden. Mitte 1996 hat die Landesbank bereits ihr erstes Fondsprodukt "LLB Liechtenstein Banken Invest" auf den Markt gebracht.²²³ Auf Grundlage des Versicherungsaufsichtsgesetzes (LGBI. 1996/23) wurde im Jahre 1997 die erste Versicherungsgesellschaft, "Capital-Leben", durch die LGT gegründet.²²⁴ Doch es bleibt abzuwarten, wie sich diese Geschäftszweige in weiterer Zukunft entwickeln und ob sie die stagnierenden Steuereinnahmen im Treuhandwesen aufbessern können.

3.2.3. MWSt als Geschenk des Himmels

Im Vergleich mit den EU-Staaten, in denen ein MWSt-Mindestansatz von 15 Prozent gilt, liegen die Schweiz und Liechtenstein mit einem MWSt-Satz von 6,5 Prozent weit unter dem EU-Niveau. In der Schweiz wird im Zusammenhang mit der Sanierung der Bundesfinanzen und der Annäherung an die EU eine Erhöhung des MWSt-Satzes erwartet.²²⁵ Es ist damit zu rechnen, dass sich die Einnahmen in diesem Fiskalbereich längerfristig positiv entwickeln, da das Land Liechtenstein die Anpassung der Schweizer MWSt-Sätze zu übernehmen hat. Damit käme der liechtensteinische Staat ohne eigenes Zutun zu weiteren Fiskaleinnahmen. Mit der Erhöhung der MWSt werden jedoch im Finanzdienstleistungssektor negative Folgen für die Konkurrenzfähigkeit befürchtet, so dass bei starken Erhöhungen des MWSt-Satzes eventuelle Anpassungen bei der besonderen Gesellschaftssteuer beziehungsweise den liechtensteinischen Gründungs- und Wertstempelgebühren für Anstalten, Treuunternehmen und Stiftungen gefordert werden könnten.

²²³ Vgl. LVA vom 14. Juni 1996, S.1.

²²⁴ Vgl. LVA vom 19. Juli 1997, S. 1 und 5.

²²⁵ Vgl. Tour M./Engeler U., S. 18ff. Vgl. dazu auch Bericht der interparlamentaren Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen", zusammengefasst und kommentiert in: NZZ vom 14. Juni 1996, S. 15. In dieser Studie wird von 1995 bis 2010 allein für die Sozialversicherung ein relativer Mehrbedarf von 5.2 Lohn- bzw. 6.8 MWSt-Prozenten erwartet.

Finanzlage und Haushaltspolitik

In der Landtagsdebatte zur Landesrechnung 1995 bezeichnete der Finanzsprecher der FBPL-Fraktion Gebhard Hoch die Mehreinnahmen aus der MWSt "als Geschenke des Himmels, völlig losgelöst von eigener Beeinflussung oder Leistung".²²⁶ Damit gab er der Meinung Ausdruck, dass die Mehreinnahmen nicht auf eine eigenständige und gezielt angestrebte Fiskalpolitik zurückzuführen sind, sondern auf einen glücklichen Zufall von aussen. Aufgrund der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen war Liechtenstein bislang kaum gezwungen, sich über erforderliche Steuererhöhungen zur Deckung geplanter Ausgaben Gedanken zu machen, sondern eher umgekehrt, wie Mehreinnahmen am besten verwendet werden sollen. Dies zeigte sich auch in einem Interview mit dem Regierungschef zur Verwendung der Mehreinnahmen aus der MWSt, als er ankündigte, diese vermehrt für Investitionen im Hochbau zu verwenden.²²⁷

In einem Kommentar zu dem unerwartet positiven Ergebnis wurde im "Liechtensteiner Volksblatt" ausgeführt: "Die Mehreinnahmen verschaffen der Regierung, die mit ihren bisherigen Sparanstrengungen die Scherenbewegung zwischen Ausgaben- und Einnahmenentwicklung nicht zu schliessen vermochte, eine finanzpolitische Atempause. Zumindest dürfte die Diskussion um Steuererhöhungen für die nähere Zukunft von Seiten des Finanzministers kaum aufflammen, der in jüngster Vergangenheit mit seinen Äusserungen über unumgängliche Steuererhöhungen – mit darauffolgenden Dementi – wenig finanzpolitische Souveränität ausstrahlte."²²⁸ Zur Frage einer Steuerreduktion führte Regierungschef Mario Frick in einem Interview im Februar 1996 aus: "Es ist eine finanzpolitische Entscheidung, wieviel vom Überschuss dann zur Reservenbildung herangezogen werden soll und wieviel für Steuersenkungen in den Bereichen, die durch die Mehrwertsteuer belastet worden sind, verwendet werden kann."²²⁹

²²⁶ Vgl. LVo vom 20. Juni 1996, S. 3.

²²⁷ Vgl. LVa vom 17. April 1996, S. 3.

²²⁸ LVo vom 13. Februar 1996, S. 1.

²²⁹ LVa vom 17. Februar 1996, S. 3.

3.2.4. Kosten- und verursachergerechte Kausalabgaben

Bei den Entgelten handelt es sich um Kausalabgaben, die aufgrund besonderer Dienste des Staates entrichtet werden. Darunter sind als Besonderheit des Fürstentums Liechtenstein die Gebühreneinnahmen der PTT-Betriebe und die Einnahmen aus den Briefmarkenverkäufen an Philatelisten in der Landesrechnung enthalten. Wie in anderen Staatsrechnungen sind darin die Gebühren für Amtshandlungen, die Ersatzabgaben und andere staatliche Entgelte, wie zum Beispiel für Rückerstattungen, Bussen, Verpflegungstaxen und Schulgelder oder die Jagdpacht und die Fischereilizenzen angeführt.

In den Rechenschaftsberichten sind neben den Steuereinnahmen die Entgelte und andere Erträge aufgeführt.²³⁰ Daraus ergeben sich in den einzelnen Ertragsgruppen folgende Einnahmen (in Mio CHF):

	1993	1994	1995	1996
Einnahmen Laufende Rechnung	443.6	458.9	521.5	569.4
Steuern und Abgaben	290.8	311.4	363.3	405.8
Entgelte und andere Erträge	152.8	147.5	158.2	163.5
– Entgelte (Kausalabgaben)	97.0	100.2	101.3	102.0
– Vermögenserträge	44.7	35.7	45.1	50.7
– Rückerstattungen, Verrechnungen	11.1	11.5	11.8	10.8

Durch die starke Erhöhung der Steuereinnahmen hat sich das Verhältnis der Gebühren- zu den Steuereinnahmen von einem Drittel auf ein Viertel reduziert. Die nichtfiskalischen staatlichen Einnahmen der PTT-Betriebe verlangen im Vergleich zu den Budgets anderer Staaten eine differenzierte Betrachtung. Zu den Gebühreneinnahmen tragen zur Hauptsache die in der liechtensteinischen Landesrechnung integrierten PTT-Betriebe bei. Durch die in den vergangenen Jahren vorgenommenen grossen Investitionen für das Telefonnetz ist für die Zukunft ein Einnahmepotential geschaffen worden, das es zu berücksichtigen gilt. Gesamthaft dürfte das Post- und Fernmeldewesen, den öffentlichen

²³⁰ Vgl. ReBe 1994, S. 61, und ReBe 1996, S. 323.

Finanzlage und Haushaltspolitik

Verkehr nicht einbezogen, selbsttragend bleiben. Es ist anzunehmen, dass die zusätzlichen Einnahmen aus dem Briefmarkenverkauf für philatelistische Zwecke weiter schrumpfen und die Mehrausgaben für den öffentlichen Postautoverkehr bald nicht mehr abdecken können. Im Fernmeldebereich ist durch die von der Regierung beabsichtigte Bildung einer Netzholding und die Erteilung von Konzessionen für die Grundversorgung vieles in Bewegung geraten, was für die weitere Zukunft noch Unbekanntes in sich birgt.

Die Gebühren für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen sind in Liechtenstein historisch gewachsen und keiner eingehenden Überprüfung unterzogen worden. Ausserdem erschwert die Festlegung von Gebühren in den verschiedenen Gesetzen und Verordnungen eine Gesamtübersicht in diesem Regelungsbereich. In der liechtensteinischen Rechts- und Verwaltungspraxis fand die Systematik und Festlegung der Gebühren bisher wenig Beachtung. Nach der Rechtsprechung steht bei der Gebührenfestlegung vor allem das Prinzip der Rechtsgleichheit sowie dasjenige der Kostendeckung und der Äquivalenz im Vordergrund.²³¹ Probleme bereitet in der Praxis vor allem die Kostenermittlung, da sowohl für die Verrechnung von Gebühren in der Eingriffs- und Aufgabenverwaltung als auch in der Leistungsverwaltung keine systematische Kostenerfassung besteht. Zur Festlegung von Gebühren wäre zu klären, ob bei den Verwaltungsgebühren allgemeine Verwaltungskosten und bei den Taxen und Entgelten auch die Investitionskosten mitzubersichtigen sind. Hilfreich wären zudem eine systematische Gliederung und eine grundsätzliche Regelung für die verschiedenen Kausalabgaben, nach der die Verrechnung von Gebühren, Vorzugslasten, Konzessionsabgaben, Tarifsätzen oder Entgelten durchzuführen ist.²³²

Durch die Schaffung einer Kostentransparenz und die Festlegung von klaren Grundsätzen zur Gebührengestaltung könnte vor allem auch der generellen Erwartungshaltung, dass staatliche Leistungen angesichts der guten Finanzlage unentgeltlich sind, entgegengetreten werden. Zwar berufen sich die Regierung und der Landtag bei der Festlegung von Gebühren wiederholt auf das Verursacherprinzip und wollen diesen

²³¹ Vgl. Liechtensteinische Entscheidungssammlung (LES), 1989, S. 145ff.

²³² Vgl. Höhn E., S. 2 f., und Fleiner-Gerster T.: Verwaltungsrecht, S. 29ff., 174ff. und 377ff.

Grundsatz neuerdings auch im FHG verankern. Die Regierung führt dazu aus: "Der neu in Art. 2 Abs. 1 FHG verankerte Haushaltsgrundsatz der Verursacherfinanzierung (und Vorteilsabgeltung) trägt dieser Forderung Rechnung und ist so zu interpretieren, dass darunter die über die Kernaufgaben hinausgehenden Bereiche verstanden werden, bei denen auch soziale Aspekte mitzubersichtigen sind."²³³ Doch welche direkten und indirekten Kosten bei Verwaltungs- und Leistungsgebühren zu verrechnen oder welche verwaltungsrechtlichen und sozialpolitischen Grundsätze zu berücksichtigen sind, wurde bisher nicht konkretisiert. So besteht die Gefahr, dass der Grundsatz des Verursacherprinzips, ebenso wie die Grundsätze der Dringlichkeit und Wirtschaftlichkeit, rechtlich unbestimmt bleibt und für die Praxis viele Fragen offen lässt.

Speziell untersucht wurde die Gebührenordnung der kommunalen Zweckverbände. Dabei war festzustellen, dass das Land und vor allem die Gemeinden erhebliche Kostenanteile für die Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung sowie für die Gemeinschaftsantennen übernehmen und eine kostendeckende und verursachergerechte Gebührenordnung erst noch gefunden werden muss. Es besteht in diesen Versorgungsbetrieben kein aussagekräftiges Rechnungssystem, das die erforderliche Kostentransparenz herstellt und eine dem Subventionsgesetz entsprechende kostengerechte Überwälzung auf die Verursacher beziehungsweise Benutzer ermöglicht.²³⁴ Neben der Einführung transparenter Rechnungsmodelle bedarf es einer grundsätzlichen politischen Entscheidung, wieweit der Staat und die Gemeinden für Neu- und Ersatzinvestitionen in den öffentlichen Versorgungs- und Entsorgungsbereichen aufkommen. Die Anwendung eines Verursacherprinzips bleibt besonders bei den kommunalen Zweckverbänden ein Schlagwort, solange die Kostenstrukturen nicht systematisch erfasst sind, deren Verursachung nicht eingehender geklärt ist und sie nicht in einer kostengerechten Umlage der Gebühren geregelt sind.

²³³ BuA zu den aufgeworfenen Fragen bei der ersten Beratung des Finanzleitbildes 2005, Nr. 70/1997, S. 11.

²³⁴ Zur Gestaltung der Betriebsdatenerfassung, Finanzbuchhaltung und Betriebsbuchhaltung sowie zum Aufbau der Kostenrechnung und zur hierarchischen Gliederung der Betriebsbereiche in der Abwasserentsorgung vgl. Sprenger & Steiner AG: Beiträge der Wasser- und Abwasserwerke, Anhang 10.

Finanzlage und Haushaltspolitik

So sind zwar von den meisten Gemeinden bei der Abwasserreinigung die Benutzergebühren bis zum Jahre 1996 auf 0.60 CHF pro m³ Wasserverbrauch erhöht worden. Die Einführung eines kostengerechten Verursacherprinzips bei gleichzeitiger Kürzung der Subventionen hätte, wie in einem Studienbericht des Ingenieurbüros Sprenger & Steiner ausgewiesen wird, eine weitere drastische Gebührenerhöhung um etwa das 3,5fache zur Folge. Auch wenn künftig das Land und die Gemeinden entsprechend den öffentlichen Flächen etwa 7.3 Mio CHF der Kosten über Subventionen und Gemeindebeiträge decken würden, müsste den Eigentümern von anschliessbaren Baugrundstücken ein jährlicher Flächenbeitrag von zirka 0.40 CHF pro m² und den Benutzern für die Fläche der überbauten Liegenschaften eine Grundgebühr von zirka 0.40 CHF pro m² sowie mit Berücksichtigung des Schmutzfaktors eine Mengengebühr von durchschnittlich 1.20 CHF pro m³ Wasserverbrauch verrechnet werden.²³⁵

Die heutigen Gebührensätze für die Abwasserreinigung liegen unter international und regional vergleichbaren Beitragssätzen, doch eine kosten- und verursachergerechte Umlegung der Kosten dürfte in Liechtenstein auf erhebliche politische Widerstände stossen.²³⁶ Vor allem die Einführung eines Flächenbeitrags für Eigentümer von baureifen Grundstücken kann kritisch werden, zumal in der Veranlagung der Vermögenssteuer nicht der nach dem Steuergesetz vorgeschriebene und dem Zonenplan entsprechende Verkehrswert, sondern immer noch der ursprüngliche bei der Einführung des Steuergesetzes veranschlagte ehemalige Schätzwert der Grundstücke zur Anwendung kommt. So wären gemäss Art. 8 Abs. 2 SubvG die Subventionen des Landes für Abwasseranlagen an die Auflage zu knüpfen, dass kostendeckende Gebühren verrechnet werden. Doch zur Durchsetzung des bestehenden Rechts fehlt auf Landesebene der erforderliche Nachdruck und auf Gemeindeebene die politische Durchsetzungskraft.

²³⁵ Vgl. Sprenger & Steiner AG: kostendeckende Gebühren, einführende Zusammenfassung und Übersicht.

²³⁶ Vgl. Sprenger & Steiner AG: kostendeckende Gebühren, S. 21 und Anhang 3.

3.2.5. Zusätzliche Vermögenserträge

Die Vermögenserträge schwankten in den Jahren 1993, 1994 und 1995 gesamthaft zwischen 44.7, 35.7 und 45.1 Mio CHF. Die Haupteinnahmen ergeben sich aus den Gewinnanteilen der Landesbank, die 1995 auf 33 Mio CHF angestiegen sind. Die weiteren Einnahmen setzen sich aus der Verzinsung der Fondseinlagen, den Kapital- und Mietzinsen sowie der Verzinsung des Dotationskapitals der Liechtensteinischen Kraftwerke zusammen.²³⁷ Das hervorragende Ergebnis des Jahres 1993 ist insbesondere auf den Anstieg des Reingewinns der Landesbank und das damals hohe Zinsniveau bei den Fondsanlagen zurückzuführen. Mit der Umwandlung der Landesbank in eine Aktiengesellschaft im Jahre 1993 ist der Staat direkt an den Gewinnausschüttungen beteiligt und, nicht wie früher, an der Verzinsung des Dotationskapitals. Die Dividende der beiden Jahre entspricht einer Verzinsung von 18 Prozent des vom Staat gezeichneten nominellen Aktienkapitals von 160 Mio CHF. Die Verzinsung des Dotationskapitals der LKW wurde vom Landtag 1994 mit 5,5 Prozent beschlossen. Die im Ausbau befindliche Liechtensteinische Gasversorgung hat das Dotationskapital nicht zu verzinsen.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Beteiligungserträge sah die Regierung nach der Umwandlung der LLB in eine Aktiengesellschaft auch in einer Teilprivatisierung der LKW oder in der Statuierung einer Verpflichtung zur Gewinnablieferung.²³⁸ Daraus ist zu schliessen, dass der Staat künftig auch vom zweitgrössten öffentlichen Unternehmen mehr Einnahmen erwartet, als aus der Verzinsung des unterbewerteten Dotationskapitals fliessen. Offen bleibt, wieweit öffentliche Vermögensanteile an den LKW auch an Private übertragen werden beziehungsweise ob Leistungsbereiche der LKW, wie zum Beispiel die Bereiche Elektroinstallationen und der Geräteverkauf, aus dem Leistungsangebot dieses öffentlichen Unternehmens herausgelöst und von Privaten übernommen werden. Diese Privatisierung von Leistungsbereichen ist von der Vermögensprivatisierung, d.h. der Übertragung öffentlichen Eigentums in private Hände, zu unterscheiden.²³⁹

²³⁷ Vgl. ReBe 1994, S. 63.

²³⁸ Vgl. BuA zum Landesvoranschlag für das Jahr 1996, Nr. 71/1995, S. 8.

²³⁹ Vgl. Schauer R., S. 165ff.

Finanzlage und Haushaltspolitik

Darauf hinzuweisen ist auch, dass Liechtenstein an den Gewinnanteilen der Interkantonalen Landeslotterie und am Sporttoto beteiligt ist. Dies brachte dem Staat in den letzten Jahren zusätzliche Einnahmen von zirka 1 Mio CHF. Die Einrichtung einer Spielbank oder Landeslotterie wurde schon in den zwanziger Jahren in Erwägung gezogen, und diese Ideen wurden immer wieder zum Thema, wenn es um die Erschliessung zusätzlicher Einnahmequellen ging. Die Einrichtung eines Interlottos hat im Jahre 1995 Aufsehen erregt, da sich laut Zeitungsberichten auch der Regierungschef an dieser Angelegenheit interessiert gezeigt hat. Wie weit sich Liechtenstein bei gesicherten vertraglichen Regelungen und Einnahmen aus dem Sporttoto sowie parallelen Bestrebungen der Schweiz, Spielbanken zu eröffnen, auf diese Erwerbszweige einlassen will, bleibt abzuwarten.

Im Juni 1995 wurde eine Neufassung der Anlagerichtlinien beschlossen, auf deren Grundlage sich die Regierung eine effektive Anlagetätigkeit unter Berücksichtigung der Liquidität, der Sicherheit und des Ertrags erhofft. Nach den Ausführungen der Regierung wurde dazu eine Gesellschaft mit der Ausarbeitung einer Anlagestrategie für die verschiedenen Vermögenskomplexe beauftragt, mit der Erwartung, dass sich in der Vermögensverwaltung eine Effizienzsteigerung von 1 bis 3 Prozent ergibt.²⁴⁰ Mit einer neuen Anlagestrategie und einem begleitenden Investment-Controlling erhofft sich die Regierung eine künftige Renditensteigerung bei der Anlage der Reservefonds.²⁴¹

3.2.6. Fiskalpolitische Souveränitätsverluste

Weitere künftige Erhöhungen der MWSt sind zu erwarten, und das "Kunststück" in der liechtensteinischen Finanz- und Haushaltspolitik wird es sein, die wachsenden Ausgaben trendmässig den stufenförmig sich erhöhenden Mehreinnahmen anzupassen. Solange dies gelingt, ist kaum mit einer grundlegenden Reform der Landessteuern mit drastischer Erhöhung der inländischen Steuereinnahmen zu rechnen oder gar mit einem Verzicht auf staatliche Leistungen und einschneidenden Spar-

²⁴⁰ Vgl. BuA zum Landesvoranschlag für das Jahr 1996, Nr. 71/1995, S. 8f.

²⁴¹ Vgl. BuA zum Landesvoranschlag für das Jahr 1996, Nr. 71/1995, S. 32.

Staatseinnahmen und Fiskalpolitik

massnahmen auf der Ausgabenseite. Der Finanzsprecher der FBPL-Fraktion Gebhard Hoch nahm in einem Votum Bezug auf die Budgetdebatten in den umliegenden Ländern und die einschneidenden Sparprogramme, die Privatisierungen und den Abbau öffentlicher Leistungen in ausländischen Staaten. Er stellte jedoch in Frage, ob die Finanzlage Liechtensteins wirklich so exzellent sei, wie dies der Regierungschef darstelle, und fragte: "Stellt die im Vergleich zu anderen Ländern tatsächlich sehr gute Finanzlage unseres Staates das Ergebnis dar einer klar definierten, langfristig ausgerichteten Finanzpolitik? Oder vielleicht doch eher das Produkt von äusserst günstigen Rahmenbedingungen und glücklichen Zufällen?"²⁴² Er wies darauf hin, dass im Jahre 1996 die von der Schweiz aufgezwungene MWSt, die Teilprivatisierung der Landesbank und die Steuern der tätigen Kapitalgesellschaften Mehreinnahmen zwischen 90 und 100 Mio CHF brachten, die völlig losgelöst von eigener Beeinflussung oder Leistung waren.

Die Bildung von Finanzreserven ist für ein so kleines und von äusseren Entwicklungen abhängiges Land wie Liechtenstein von existentieller Bedeutung. Die steuerlichen Haupteinnahmen aus dem Finanzdienstleistungssektor sind risikobehaftet und könnten rasch versiegen. So könnten im Falle einer plötzlichen Verschlechterung der Einnahmesituation die staatlichen Leistungs- und Zahlungsverpflichtungen nicht einfach abgestellt werden. Denn mit dem Wohlstand des Landes sind staatliche Mehreinnahmen und -ausgaben und die damit entstandenen Besitzstände und Erwartungshaltungen für die verschiedenen Leistungsempfänger und Interessengruppen zum Faktum geworden. Es ist auch zu bedenken, dass in einer wirtschaftlichen und finanzpolitischen Krise erhebliche finanzielle Mittel für Überbrückungsmassnahmen und Strukturverbesserungen erforderlich sind. Und so bleibt zu hoffen, dass man sich im Falle einer wirtschaftlichen und finanzpolitischen Krise nicht auf die Sparsamkeit früherer Generationen zurückbesinnen muss, die sich noch vom Sprichwort leiten liessen: "Spare in der Zeit, dann hast Du in der Not."

In jüngster Vergangenheit hat eine strukturelle Verlagerung der Hauptsteuereinnahmen von der Gesellschaftssteuer zur Mehrwertsteuer stattgefunden. Dadurch bezieht der Staat das Steueraufkommen ver-

²⁴² LaProt vom 20./21. November 1996, S. 2155.

Finanzlage und Haushaltspolitik

mehrt aufgrund der landesinternen Wertschöpfung. Wenn der Staat weiterhin die gleichen MWSt-Sätze wie die Schweiz anwendet und die anderen Steueransätze beibehält, führt dies gezwungenermassen zu einer wirtschaftlichen Umverteilung zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor mit einem daraus folgenden Ausbau öffentlicher Leistungen. Die knappe Finanzsituation der Schweiz und die Bestrebungen zur Steuerharmonisierung in der EU lassen vermuten, dass die Eidgenossenschaft längerfristig mit einer stufenweisen Erhöhung der MWSt-Sätze auf das europäische Niveau zusteuert. Mit der Erhöhung des Anteils des Steueraufkommens an den von der Eidgenossenschaft festgelegten Wirtschaftsverkehrssteuern verkleinert sich jedoch der souveräne steuerrechtliche Einfluss Liechtensteins. Die liechtensteinische Finanz- und Fiskalpolitik kann aber kaum auf die Politik der Schweiz oder der EU Einfluss nehmen und wird in Zukunft in besonderem Masse gefordert sein, sich binnenwirtschaftlich und fiskalpolitisch auf solche Entwicklungen rasch einzustellen.

3.3. Aktuelle Haushaltspolitik und Finanzleitbild

In den folgenden Ausführungen wird vorerst auf die aktuelle finanz- und haushaltspolitische Entwicklung der Jahre von 1993 bis 1996 eingegangen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie weit sich das staatliche Ausgabeverhalten nach der Regierungszeit von Hans Brunhart veränderte, und wie weit die neuen Rahmenbedingungen sich auf die Entwicklung der Ausgaben auswirkten. Alois Beck wies in einem Votum zur Finanzplanung im Landtag auf die Hintergründe der bisherigen Entwicklung des Staatshaushalts hin, indem er ausführte: "Die Aufteilung des Staatskuchens war einfach, solange der Kuchen schneller wuchs als neue Aufgaben hinzu kamen."²⁴³ Da genügend Geld eingenommen wurde, war der Staat bislang nicht genötigt, seine Aufgaben und Verpflichtungen einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen. Durch das Wachstum der Einnahmen waren weder die Regierung noch der Landtag gefordert, Schwerpunkte zu setzen und in der Finanzpolitik einen verbindlichen Ausgabe- und Einnahmerahmen mit einer Finanz-

²⁴³ LaProt vom 14./15./16. Dezember 1994, S. 1770.

Finanzleitbild

zielsetzung festzulegen. Die Einnahmen flossen in ausreichender Masse, so dass ohne besondere haushalterische und verteilungspolitische Massnahmen der Staat seinen Verpflichtungen nachkommen konnte.

Im Jahre 1993 betragen die Einnahmen des liechtensteinischen Staates und der Gemeinden (ohne PTT-Taxenerträge) etwa 16 500 CHF pro Einwohner. Demgegenüber lagen die durchschnittlichen Gesamteinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Schweiz bei 13 000 CHF. Diese Relation hat sich durch die sprunghaft angestiegenen Mehreinnahmen aus der MWSt weiter zugunsten Liechtensteins verändert, und die Einnahmen dürften hochgeschätzt inzwischen (1996) über 20 000 CHF pro Einwohner betragen. Im Vergleich der Jahre 1979 bis 1993 und der Jahre 1993 bis 1996 zeigen sich hinsichtlich des Staatshaushalts und der jährlichen Wachstumsraten folgende Entwicklungstrends:

	<i>79-93</i>	<i>1993</i>	<i>93-96</i>	<i>1996</i>
	<i>(% p.a.)</i>	<i>(Mio CHF)</i>	<i>(% p.a.)</i>	<i>(Mio CHF)</i>
Staatseinnahmen	6,1	449.8	8,8	579.4
Staatsausgaben	6,0	442.5	6,3	530.9
Laufende Ausgaben	7,8	369.3	6,9	451.3
Investive Ausgaben	0,7	73.3	2,8	79.6

Diese aktuellen Zahlen weisen darauf hin, dass in den vier Jahren von 1993 bis 1996, trotz der sprunghaften Erhöhung der Einnahmen durch die MWSt im Jahre 1995, keine grundlegende Veränderung der Trendentwicklung bei den Staatsausgaben erkennbar ist. Bei den laufenden und investiven Ausgaben hat eine geringfügige Verschiebung zugunsten der investiven Ausgaben stattgefunden. Die Abstimmung des staatlichen Ausgaberahmens auf die sich ergebende Entwicklung der Gesamteinnahmen ist ein besonderes Kennzeichen der liechtensteinischen Finanz- und Haushaltspolitik. So entsprach das jährliche Wachstum der Staatsausgaben von 1979 bis 1993 dem Wachstum der Einnahmen mit etwa 6 Prozent. Kurzfristige Scherenbewegungen wurden in den Folgejahren rasch korrigiert und ausgeglichen. Die analysierten längerfristigen Trends von 1979 bis 1993 setzen sich auch in der aktuellen kurzfristigen Entwicklung fort. So ist in weiterer Zukunft, wenn die Teuerungsrate auf dem bestehenden niedrigen Niveau verbleibt, damit zu rechnen, dass

Finanzlage und Haushaltspolitik

die staatlichen Gesamtausgaben, je nach Entwicklung der Einnahmen, weiters zwischen 5 und 7 Prozent p.a. wachsen werden. Dies hat zur Folge, dass sich der Staatshaushalt in 10 bis 15 Jahren verdoppeln wird.

Die bisher vorsichtige Schätzung der Einnahmen im Rahmen der Finanzplanung und Budgetierung dürfte die bremsende Wirkung zunehmend verlieren, wenn nicht verbindliche Zielsetzungen zur weiteren Ausgabenentwicklung vorgegeben werden. Denkbar wäre, das Ausgabenwachstum an die Wachstumsraten des Sozialprodukts oder, in Ermangelung einer eigenen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, an das Wachstum der Wertschöpfung im Lande oder das Erwerbseinkommen zu koppeln. Die Entwicklung der Gesamtausgaben wäre damit nicht mehr eine resultierende Grösse, sondern eine Zielgrösse, die es einzuhalten gilt. Die Kopplung der Wachstumsraten für den öffentlichen Sektor an das gesamtwirtschaftliche Wachstum würde eine grundsätzliche Entscheidung und Selbstverpflichtung der politischen Entscheidungsträger erfordern. Ob eine solche gezielte Einschränkung des Staatshaushalts politisch opportun und realistisch ist, sei dahingestellt, doch erst bei Verknappung der Ressourcen findet eine wirkliche Auseinandersetzung über die Allokation und Redistribution der verfügbaren öffentlichen Güter und finanziellen Mittel statt, eine Auseinandersetzung über finanzwirtschaftliche Fragen, die in der bisherigen Haushaltspolitik Liechtensteins eigentlich fehlte.

Die Regierung hat im Mai 1997 dem Landtag einen ersten Finanzleitbildentwurf vorgelegt, der nach weiteren Beratungen abgeändert wurde.²⁴⁴ In diesem Zusammenhang kann das Finanzleitbild 2005 der Regierung als Versuch betrachtet werden, Entwicklungen und Gefahren einen gewissen Einhalt zu bieten und einen Konsens in der Finanzpolitik mit der oppositionellen FBPL-Fraktion im Landtag zu finden. Die Regierungsvorlagen und Diskussionen im Landtag waren daher weniger von grundsätzlichen finanzpolitischen Überlegungen und der Ausgestaltung eines finanzpolitischen Steuerungsinstruments, sondern von parteipolitischen Auseinandersetzungen um den Führungsanspruch in der Finanzpolitik geprägt. Positiv zu werten ist, dass im Rahmen der drei Beratungen im Landtag auf aktuelle Probleme des liechtensteinischen Staatshaushalts, wie zum Beispiel das Einnahmen- und Ausgaben-

²⁴⁴ Vgl. Berichte und Anträge der Regierung Nr. 12/1997, Nr. 41/1997, Nr. 70/1997 und Nr. 99/1997.

Finanzleitbild

wachstum und die Reservenbildung, eingegangen wurde und einzelne Lösungen für anstehende Probleme, wie zum Beispiel die Auflösung der Fondsreserven, gefunden wurden.

Im ersten Entwurf zum Finanzleitbild 2005 wird darauf verwiesen, dass es durch die Genehmigung des Landtags für den Landtag wie auch für die Regierung bindend werden sollte, was jedoch vom Landtag abgelehnt wurde.²⁴⁵ Wie weit damit eine rechtliche oder politische Verpflichtung entsteht, bleibt ebenso vage wie die Verantwortung, die die Regierung als Träger und der Landtag als Adressat der Finanzplanung und Budgetierung innehaben. Nach der Genehmigung des Finanzleitbildes durch den Landtag soll eine Revision des FHG vorgenommen werden. Was konkret von den verschiedenen allgemeinen Zielsetzungen und Eckwerten mit der Genehmigung des Finanzleitbildes in das FHG einfließen soll, bleibt offen, weil die Regierung dazu noch keinen ausführlichen Antrag gestellt hat. Der Landtag hat im September 1997 auf den Bericht und Antrag der Regierung zum Finanzleitbild 2005 kritisch reagiert und ihn zur Überarbeitung zurückgewiesen.

In der Stellungnahme der Regierung zu den bei der ersten Beratung aufgeworfenen Fragen werden als wesentliche Änderungen vorgeschlagen, das Verursacherprinzip in die Grundsätze des FHG aufzunehmen, den Bedeckungsvorschlag zurückzustellen, den Deckungsgrad der Verbindlichkeiten von 100 auf 125 Prozent zu erhöhen, die Fondsreserven aufzulösen und diese als Unterposition dem staatlichen Reinvermögen zuzuweisen.²⁴⁶ Mit dem Zusatz zu Art. 2 Abs. 1 FHG "Insbesondere als Lenkungsmaßnahme ist das Verursacherprinzip zu fördern" bringt es eine weitere Rechtsunsicherheit mit sich, da nicht explizit ausgesagt wird, für welche staatlichen Leistungen dieses Prinzip anzuwenden ist. Wie bereits ausgeführt wurde, müssen vorerst die Gebührenordnung systematisiert, eine transparente Kostenrechnung eingeführt und die weiteren Grundsätze beziehungsweise Ausnahmen zur sozial- und wirtschaftspolitischen Gebührengestaltung festgelegt werden.

Der ursprüngliche Vorschlag, einmalige und wiederkehrende Neuausgaben nur dann zu bewilligen, wenn gleichzeitig entsprechende Mehreinnahmen oder Kosteneinsparungen beschlossen werden, wurde

²⁴⁵ Vgl. BuA zum Finanzleitbild 2005, Nr. 12/1997, S. 8.

²⁴⁶ Vgl. Stellungnahme der Regierung zu den bei der ersten Beratung des Finanzleitbildes 2005 aufgeworfenen Fragen, Nr. 70/1997.

Finanzlage und Haushaltspolitik

im Verlauf der Beratungen fallengelassen.²⁴⁷ Zu bedauern ist die Zurückstellung des Bedeckungsvorschlages, der nur noch eingebracht werden soll, wenn die festgelegten Zielgrössen des Finanzleitbildes nicht mehr eingehalten werden. Wie es in Art. 64 Abs. 4 LV auch für Gesetzesinitiativen vorgesehen ist, wäre es im Sinne einer Verknüpfung von Sach- und Finanzfragen vor allem bei grösseren neuen öffentlichen Aufgaben und Projekten vorteilhaft, wenn Regierung und Landtag schon bei der Gesetzesvorlage die finanziellen Weichenstellungen selbstverpflichtend vornehmen würden.

Die Auflösung der Fonds zur einfacheren Liquiditätsbewirtschaftung und ertragsverbessernden Vermögensanlage ist zu begrüessen. Gemäss Vorschlag der Regierung sollen allgemeine Reserven und Reserven für Krisen und Katastrophen von je 100 Mio CHF dem Reinvermögen zugewiesen werden.²⁴⁸ Entsprechend Art. 1 Abs. 6 des Gesetzes über die Auflösung der Fonds kann der Landtag weitere Mittel den Reserven zuweisen oder über den Einsatz und die Verwendung von Mitteln aus den Reserven entscheiden. Die passivseitige Bildung von Reserven unter dem Reinvermögen beziehungsweise Eigenkapital verpflichtet den Staat oder Landtag indes nicht, entsprechende Finanzreserven aktivseitig zu halten. Es ist somit möglich, wie dies auch während der Regierung von Hans Brunhart der Fall war, Fremdkapital aufzunehmen und so die Netto-Finanzreserven abzubauen und die Bürger gleichwohl im Glauben zu lassen, dass der Staat über grosse Finanzreserven verfüge.

Die Regierung hat im zweiten und dritten Bericht und Antrag zum Finanzleitbild (Nr. 70/1997 und Nr. 99/1997) eine Anhebung des Deckungsgrads der Verbindlichkeiten von 125 beziehungsweise 133 Prozent beantragt, und der Landtag hat diesen in der Sitzung vom Dezember 1997 mit 140 Prozent festgelegt. Bei einem Fremdkapital von 305 Mio CHF und greifbaren Mitteln von 480 Mio CHF betrug der Deckungsgrad im Jahre 1996 etwa 157 Prozent. Ein Deckungsgrad von 140 Prozent ermöglicht beim gegenwärtigen Fremdkapital, dass die greifbaren Mittel auf 427 Mio CHF abgebaut und damit die Finanzreserven um zirka 50 Mio CHF reduziert werden können. In der gegebenen staat-

²⁴⁷ Vgl. BuA zum Finanzleitbild 2005, Nr. 12/1997, S. 14.

²⁴⁸ Vgl. BuA zum Finanzleitbild 2005 (Abänderung des Finanzhaushaltsgesetzes) und zu den Gesetzesvorlagen über die Auflösung der Fonds und die Gliederung des staatlichen Reinvermögens, Nr. 99/1997.

Finanzleitbild

lichen Finanzlage und Einkommenssituation stellt ein Deckungsgrad von 140 Prozent keine echte Herausforderung zur Bildung von Finanzreserven dar, sondern lässt den staatlichen Entscheidungsträgern einen weiten Finanzspielraum offen. Nicht nachvollziehbar ist, weshalb im Finanzleitbild der Deckungsgrad der Verbindlichkeiten als Eckwert verwendet wird, der in Relation zum jeweiligen Fremdkapital zu variablen Vorgaben für das Finanzvermögen führt.

Eine künftige Beschränkung der Ausgaben hätte sich ergeben, wenn für das Wachstum der laufenden Ausgaben nicht der nominelle Zuwachs, sondern die prozentuale Zuwachsrate der Einnahmen herangezogen worden wäre. Die Regierung begründet die nominelle Festlegung damit, dass durch ein prozentual gleiches Wachstum von Einnahmen und laufenden Ausgaben der Überschuss der Laufenden Rechnung innerhalb von zehn Jahren von 100 auf 213 Mio CHF anwachsen würde und vom Staat Gelder gehortet würden, obwohl er sie nicht braucht.²⁴⁹ Meines Erachtens ist dies kein stichhaltiges Argument, da diese Überschüsse für Investitionen herangezogen werden könnten oder staatliche Finanzreserven durchaus sinnvoll für bestimmte Zwecke, wie zum Beispiel die Förderung der Forschung und des Arbeitsmarktes, für Projekte im Sozialwesen und in der Entwicklungshilfe oder zur Energieversorgung und im Umweltschutz, angelegt werden könnten. Mit der Kopplung der prozentualen Zuwachsraten von Ausgaben und Einnahmen der Laufenden Rechnung würde eine automatische Bremse eingebaut, mit der die Ausgaben einer laufenden Kontrolle im Hinblick auf Einsparungen unterworfen würden und dem Druck zunehmender Ausgabenerwartungen begegnet werden könnte.

Im Finanzleitbild 2005 ist vorgesehen, dass die laufenden Ausgaben in absoluten Zahlen nicht stärker anwachsen als die Einnahmen. Eine prozentuale Kopplung der Wachstumsraten hätte bei den um etwa 100 Mio CHF niedrigeren laufenden Ausgaben zumindest zur Folge, dass eine gewisse Dämpfung der laufenden Ausgaben erreicht würde und sich der Anteil des verfügbaren Investitionsbudgets wieder verbessern könnte.²⁵⁰ Nach Auffassung der Regierung müsste ein Gleichgewicht

²⁴⁹ Vgl. BuA zum Finanzleitbild 2005 (Abänderung des Finanzhaushaltsgesetzes) und zu den Gesetzesvorlagen über die Auflösung der Fonds und die Gliederung des staatlichen Reinvermögens, Nr. 99/1997, S. 6.

²⁵⁰ Vgl. BuA zum Finanzleitbild 2005, Nr. 12/1997, S. 7 und 18.

Finanzlage und Haushaltspolitik

zwischen dem prozentualen Anstieg von Einnahmen und Ausgaben zwangsweise zu steuerlichen Mehrbelastungen führen. Sie äussert in der letzten Vorlage zum Finanzleitbild aufgrund der Reformen in der Schweiz (Effektenumsatzabgabe) Bedenken zur Entwicklung der Einnahmen, schliesst aber steuerliche Mehrbelastungen aus, da dies der Aufrechterhaltung guter Rahmenbedingungen für die Wirtschaft abträglich wäre.²⁵¹ Ein ausreichender Spielraum besteht nach ihrer Auffassung zudem in der Prioritätenfestsetzung für Investitionen und der Festlegung des Selbstfinanzierungsgrads. Konzepte und Zielsetzungen für die Revision des Steuergesetzes sowie eine Anpassung der Steuer- und Gebührensätze drohen so weiter zurückgestellt zu werden.

Im Jahre 1999 ist eine Erhöhung des schweizerischen MWSt-Satzes auf 7,5 Prozent zu erwarten, und auch in fernerer Zukunft kann mit einem stufenweisen Anstieg dieser Einnahmen gerechnet werden. Neben der MWSt haben auch die Einnahmen aus der Kapital- und Ertragssteuer deutlich zugenommen. Damit hat sich auch der Anteil der Steuereinnahmen erhöht, die auf die landesinterne volkswirtschaftliche Wertschöpfung erhoben werden. Dadurch reduziert sich auch die Abhängigkeit Liechtensteins von den unsicheren Einnahmen im Gesellschaftswesen. Die Verlagerung der Steuereinnahmen auf die interne Wertschöpfung und der starke Anstieg der Staatseinnahmen kann in Annahme eines weiteren gesicherten Wachstums zu einem einnahmeseitig induzierten Ausgabendruck führen. Dies vor allem deshalb, weil sich die Erwartungshaltung der Bevölkerung an staatliche Leistungen damit erhöht, die Budgetierung und Kreditbewilligung sich primär an der zu erwartenden Einnahmenentwicklung orientieren und im Finanzleitbild keine Zielsetzungen enthalten sind, die bei überdurchschnittlichen Einnahmезuwächsen die politischen Entscheidungsträger zur Bildung von Finanzreserven oder Mehrinvestitionen verpflichten.

²⁵¹ Vgl. BuA zum Finanzleitbild 2005 (Abänderung des Finanzhaushaltsgesetzes) und zu den Gesetzesvorlagen über die Auflösung der Fonds und die Gliederung des staatlichen Reinvermögens, Nr. 99/1997, S. 6.

4. Institutionelle Analyse des Ausgabeverhaltens

Damit der Staat Ausgaben machen kann, sind nach der Landesverfassung (LV) und dem Finanzhaushaltsgesetz (FHG) verschiedene Verfahren erforderlich, für die bestimmte Organe zuständig sind. Wie die nachstehende Übersicht zeigt, ist dabei zwischen folgenden Verfahrens- und Ausgabestufen im öffentlichen Haushalt zu unterscheiden:²⁵²

(1) Gesetzliche Begründung von Aufgaben und Verpflichtungen

- Gesetzgebung	Regierung, Landtag-Fürst	Art. 65, 66 ^{bis} LV
- Erlass von Verordnungen	Regierung	Art. 92 LV
- Abschluss von Staatsverträgen	Landtag-Fürst (Regierung)	Art. 8, 66 ^{bis} LV
- generelle Ermächtigung und Delegation an Körperschaften	Regierung Landtag-Fürst	Art. 78, 94 LV Art. 78, 110 LV

(2) Verwaltung und Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben

- Bewilligung von Beamtenstellen	Landtag (Regierung)	Art. 11 LV
- Führung der Landesverwaltung	Regierung	Art. 78, 93 LV
- Vollzugs- u. Leistungsverwaltung	Regierung (Ämter)	Art. 92, 93 LV
- Verwaltung der Finanzmittel	Regierung (Landtag-Fürst)	Art. 26-31 FHG (70 LV)

(3) Planung und Genehmigung finanzieller Mittel

- Finanzplanung	Regierung (Landtag)	Art. 25 FHG
- Investitionen-Verpflichtungskredite	Regierung, Landtag-Fürst	Art. 22-24 FHG
- Budgetierung und Voranschlag	Regierung, Landtag-Fürst	Art. 62, 69 LV
- Nachtragskredite	Regierung, Landtag-Fürst	69 LV/ 11-12 FHG
- Finanzbeschlüsse	Regierung, Landtag-Fürst	Art. 66 LV

(4) Zahlungsverkehr, Rechnungslegung und Rechenschaft

- Bedarfsverwaltung, Submission	Regierung (Ämter)	BesG, SubvG
- Auszahlung und Verbuchung	LaKa (Regierung)	Art. 29 FHG
- laufende Finanzaufsicht	Regierung (FKo)	Art. 32-37, 29 FHG
- Landesrechnung u. Rechenschaft	Regierung (StFi)	Art. 13-21 FHG
- Kontrolle der Staatsverwaltung	Landtag, (GPK)	Art. 63 LV
- Kontrolle und Genehmigung	ext. Revision, Regierung, GPK und Landtag	Art. 38-42 FHG Art. 69, 93 LV

²⁵² In der oben stehenden Übersicht sind als zuständige Organe die wichtigen Rechtsträger und in Klammern die federführenden Aufgabenträger enthalten.

4.1. Aufgaben und Rollen der Akteure

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen haben die im Ausgangsmodell dargestellten Akteure die Möglichkeit, in den einzelnen Prozessstufen auf den staatlichen Haushalt direkten Einfluss zu nehmen. Generell ist festzustellen, dass durch die gesetzliche und vertragliche Begründung staatlicher Aufgaben und Verpflichtungen die Ausgabenentwicklung auf lange Sicht hinaus bestimmt wird. Hingegen kann bei der allfälligen Genehmigung von Nachtragskrediten oder der Rechnungslegung und -kontrolle nur noch geringfügig durch Steuerungs- und Korrekturmassnahmen eingegriffen werden.

4.1.1. Der Landesfürst: Signalgebung und Sanktionierung

Verfolgt man die Thronreden, die die Landesfürsten anlässlich der Eröffnung des Landtags seit Ende des Zweiten Weltkrieges gehalten haben, so fällt auf, dass von den regierenden Fürsten wesentliche Signale und Impulse für die Gesetzgebung ausgingen. So hat sich Fürst Franz Josef II. in seinen Thronreden unter anderem im Jahre 1950 für die Einrichtung der AHV und von Kinderzulagen, 1958 für die Invalidenversicherung, den Ausbau des höheren Schulwesens und Stipendienwesens, 1966 für die Neuregelung des Krankenversicherungswesens, der Arbeitslosenversicherung und Landesplanung, 1969 für die Pflegeversorgung älterer Menschen, 1970 für engere Bindungen zu internationalen Organisationen, wie die EFTA, den Europarat und die UNO, 1973 für den sozialen Wohnungsbau, 1974 für einen bedarfs- und umweltgerechten weiteren Ausbau öffentlicher Gebäude und des Verkehrsnetzes sowie den Schutz des Natur- und Lebensraumes, 1977 für die Erweiterung des Vaduzer Spitals und der Förderung eines eigenen Heimes, 1979 für die staatliche Förderung sozialer, sportlicher, kultureller und geistiger Bereiche und Institutionen, 1980 für die Reform des Gesellschafts- und Steuerrechts, 1981 für die Entwicklungshilfe und die Unterstützung der Dritten Welt und schliesslich 1982 für die Sicherung von Studienplätzen im Ausland und die Einführung des Frauenstimmrechts ausgesprochen.²⁵³

²⁵³ Vgl. Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.): Thronreden, S. 35f., 64, 93, 104, 110, 124, 128, 140 f., 147f., 149f., 152 und 157f.

Rollen der Akteure

Aufgrund der geschichtlichen Analyse der Thronreden des Landesfürsten Franz Josef II. lässt sich feststellen, dass der Fürst richtungsweisend auf die staatlichen Aufgaben einwirkte. Die Thronreden des Landesfürsten zur Eröffnung des Landtags hatten früher programmatischen Charakter für die Arbeit der Regierung und des Landtags. Wie die Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg zeigt, sind mit Ausnahme der Steuerrevision die gesetzgeberischen Anregungen und politischen Leitlinien des Fürsten Franz Josef II. weitgehend verwirklicht worden. Es ist nicht bekannt, inwieweit die einzelnen Thronreden mit den Regierungsvertretern vorher abgesprochen und abgestimmt werden. Doch durch die Aufnahme der Anregungen in die Thronreden hatten diese ausrichtenden Charakter für die Gesetzgebung. Generell ist festzustellen, dass unter der Regentschaft von Fürst Franz Josef II. die Thronreden dem Programm von Regierung und Landtag entsprachen. Beim regierenden Fürsten Hans Adam II. zeigte sich diesbezüglich eine Veränderung, indem er von sich aus initiativ wurde und aussenpolitische Leitlinien, wie zum Beispiel zum UNO- und EWR-Beitritt, setzte.

Öffentliches Interesse weckte ein Gastvortrag, den Fürst Hans Adam II. im Juni 1997 an der Universität St. Gallen über "Die Zukunft der Demokratie" hielt.²⁵⁴ In seinen Ausführungen stellte er fest, dass sich der Staat in seinen Aufgaben künftig wieder vermehrt auf den Schutz gegen Bedrohungen von aussen und die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung im Innern zu konzentrieren habe. Der Landesfürst vertrat die Überzeugung, dass der Staat sich von allen zusätzlichen Aufgaben zurückziehen sollte, die er in der Vergangenheit übernommen hat.²⁵⁵ Dazu schlägt er schnelle Schritte zu einer Privatisierung und auch Dezentralisierung staatlicher Aufgaben vor. So schlug Fürst Hans Adam II. u.a. vor, das Unterrichts- und Bildungswesen durch ein System von Gutscheinen zu privatisieren und die Verantwortung für öffentliche Versorgungseinrichtungen wie die Gesundheitsvorsorge und die Altersversicherung an die Gemeinden oder lokalen Behörden zu delegieren. Diese teils widersprüchlichen Vorschläge fanden in der Landespolitik kein Echo und sind auch nicht Gegenstand der laufenden Gespräche zur Reform der Landesverfassung.

²⁵⁴ Vgl. LVo vom 6., 7. und 10. Juni 1997.

²⁵⁵ Vgl. LVo vom 10. Juni 1997, S. 5.

Analyse des Ausgabeverhaltens

Die Regierung ist gemäss Art. 78 LV nicht nur dem Landtag, sondern auch dem Landesfürsten gegenüber verpflichtet, und der Regierungschef hat entsprechend Art. 86 LV dem Fürsten "Vortrag zu halten beziehungsweise Bericht zu erstatten." Die regelmässigen Gespräche, die der Landesfürst mit dem Regierungschef und sporadisch auch mit Regierungsmitgliedern und Landtagsabgeordneten führt, haben vermutlich auch Einfluss auf die Gesetzgebung und die Regierungsgeschäfte. Zu diesen Gesprächen sind keine Protokolle vorhanden, es werden auch keine Pressemitteilungen veröffentlicht, die über wesentliche Punkte dieser informellen Gespräche orientieren. So ist nicht bekannt, inwieweit neben den laufenden Regierungsgeschäften auch einzelne Gesetzesvorlagen, Verwaltungs- und Personalfragen oder Investitionsprojekte und die damit zusammenhängende Finanz- und Haushaltssituation zur Sprache kommen. Damit die spätere Sanktion der Gesetze durch den Fürsten gewährleistet ist, hat die Regierung auf eine inhaltliche Vorabstimmung der Gesetze jedoch Bedacht zu nehmen.²⁵⁶ Nach allgemeiner Einschätzung nehmen die Fürsten dadurch jedoch nur indirekten Einfluss auf die Finanzpolitik.

4.1.2. Das Volk: geringe Einflussnahme

Zu den besonderen politischen Rechten des Volkes gehören das Petitionsrecht (Art. 42 LV) und das Recht der Beschwerdeführung (Art. 43 LV) sowie das Wahlrecht (Art. 46 LV), das Recht der Initiative in der Gesetzgebung (Art. 64 Abs. 1 lit. c LV) und das Referendumsrecht (Art. 66 LV).²⁵⁷ Im Unterschied zur Schweiz besteht in Liechtenstein sowohl die Möglichkeit einer Verfassungs- als auch einer Gesetzesinitiative. Der Landtag hat auf ein gültig zustande gekommenes Initiativbegehren einzutreten. Mit Zustimmung zu einer Initiative kann das Parlament von einer Volksabstimmung absehen. Gegen einen Beschluss des Landtags kann ein Referendum ergriffen werden, wenn dieser nicht für

²⁵⁶ Allgäuer T., S. 82. Thomas Allgäuer führt dazu aus: "Die hierdurch erzeugte präventive Kontrollwirkung kann nicht gemessen werden, wird aber von Kennern als bedeutend eingestuft: die Regierung wird eine Vorlage besser und ausgewogener formulieren und begründen, wenn sie weiss, dass sie damit auch vor den Monarchen treten muss."

²⁵⁷ Vgl. dazu Batliner M.

Rollen der Akteure

dringlich erklärt wird. Liechtenstein kennt somit kein obligatorisches, sondern nur ein fakultatives Referendum. Das Referendum kann bei Verfassungs-, Gesetzes- und Finanzbeschlüssen des Landtags sowie neuerdings auch bei Staatsverträgen (Art. 66bis LV) ergriffen werden. Für die Staatsausgaben und den Finanzhaushalt bedeutend waren insbesondere das AHV-Gesetz, das 1952 vom Volk knapp angenommen wurde, und das 1990 verworfene Steuergesetz.

Finanzpolitisch wichtige Referendumsbegehren erhob das Volk zu den Verpflichtungskrediten zur Einrichtung einer geschützten Operationsstätte, zum Bau eines Kunsthauses und eines Konferenztraktes in Vaduz, zum Strassentunnel Gnalp-Steg und zur Errichtung eines Landtagsgebäudes (Regierungsviertels). Die Finanzbeschlüsse über die geschützte Operationsstätte, das Kunsthaus und den Strassentunnel Gnalp-Steg fanden die Zustimmung des Volkes, während die Verpflichtungskredite zum Bau des Konferenzentrums und des Regierungsviertels abgelehnt wurden. Das im Jahre 1980 eingereichte Referendumsbegehren zu einem Verpflichtungskredit über das Kunsthaus und Konferenzzentrum in Vaduz hat für besonderes Aufsehen gesorgt. In der gleichzeitig durchgeführten Volksabstimmung wurden der Verpflichtungskredit zum Kunsthaus angenommen und der Verpflichtungskredit zum Konferenzzentrum von den Stimmbürgern abgelehnt. Wie die Geschichte des Kunsthausfalles zeigt, waren jedoch nicht finanzielle Gründe für die Verhinderung des Baus entscheidend.²⁵⁸

Von 1945 bis 1970 wurden vor allem Gesetzesinitiativen eingereicht, wobei die Initiative zur Steuersatzsenkung, zur Erhöhung der Familienzulagen, zur Abschaffung der Alkoholsteuer und zur Erhöhung des Finanzausgleichs an die Gemeinden finanzpolitisch von Bedeutung waren. Ab Mitte der siebziger Jahre waren es dann vorwiegend Verfassungsinitiativen zur Ausübung politischer Rechte, wie zum Beispiel die Einführung einer Mehrheitsklausel, die Erhöhung der Abgeordnetenanzahl, die Gewährleistung gleicher Rechte für Mann und Frau, das Staatsvertragsreferendum, die Wahrung von Minderheitsrechten (PUK) oder

²⁵⁸ Zum Kunsthausfall vgl. Waschkuhn A.: Politisches System Liechtenstein, S. 217ff. Waschkuhn merkt dazu an (S. 236, Fussn. 131): "Ohne einen Konsens, der nicht nur von den herrschenden Eliten definiert wird, sondern auf Aufklärung, verlässlichen Informationen, gesamtgesellschaftlich geteilten Überzeugungen und Gestaltungsabsichten beruht, wird sich künftig kein Vorhaben von landesweiter Bedeutung mehr realisieren lassen."

Analyse des Ausgabeverhaltens

die Aufhebung der 8-Prozent-Klausel im Wahlrecht und das Diskriminierungsverbot. Initiativbegehren wurden vorwiegend von der jeweiligen Minderheitspartei und in der jüngsten Vergangenheit auch von der Freien Liste lanciert. Martin Batliner stellt dazu fest: "Zwar haben Minderheitsparteien und oppositionelle Gruppen mit Initiativen oft Erfolge gefeiert, zur straffen Opposition und Kontrolle der Behörden taugt die Initiative aber nicht."²⁵⁹

Eine spezielle Bestimmung enthält Art. 64 Abs. 3 LV: "Ist das Begehren eines der unter a bis c erwähnten Organe auf Erlassung eines nicht schon durch diese Verfassung vorgesehenen Gesetzes gerichtet, aus dessen Durchführung dem Lande entweder eine einmalige im Finanzgesetz nicht schon vorgesehene oder eine länger andauernde Belastung erwächst, so ist das Begehren nur dann vom Landtage in Verhandlung zu ziehen, wenn es zugleich auch mit einem Bedeckungsvorschlag versehen ist." Wie Martin Batliner dazu ausführt, war diese Bestimmung in den ersten Verfassungsentwürfen noch nicht vorgesehen, wurde dann aber aufgrund der Anregungen der Verfassungskommission aufgenommen, um "oberflächlichen Treibereien ... und schädlicher Popularitätshascherei"²⁶⁰ entgegenzuwirken. Nach Art. 64 Abs. 3 LV müssten nicht nur wahlberechtigte Landesbürger, die ein Initiativbegehren lancieren, sondern auch der Landtag und der Landesfürst bei Einbringung von Gesetzesvorschlägen beziehungsweise Regierungsvorlagen prüfen, welche Kosten es verursacht und über welche Einsparungen oder Staatseinnahmen es finanziert werden kann. Diese verfassungsmässige Bestimmung ist in der Vergangenheit in Vergessenheit geraten, bis die Regierung die Einführung eines Bedeckungsvorschlages mit dem Finanzleitbild 2005 neu zur Diskussion stellte.²⁶¹

Im Gesetz betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte (VRG) wurde diese Bestimmung aufgenommen und in Art. 80 Abs. 3 VRG konkretisiert.²⁶² Wie Martin Batliner dazu ausführt, bestehen in der

²⁵⁹ Batliner M., S. 175.

²⁶⁰ Vgl. Batliner M., S. 173.

²⁶¹ Vgl. BuA zum Landesvoranschlag für das Jahr 1996, S. 50.

²⁶² Art. 80 Abs. 3 VRG (LGBl. 1996/84): "Ein Volksbegehren (Gemeinde- oder Sammel-Initiative), aus dessen Durchführung dem Land entweder eine im Finanzgesetz nicht vorgesehene einmalige Ausgabe von 300 000 Franken oder eine länger andauernde jährliche Belastung von 150 000 Franken erwächst, muss mit einem Bedeckungsvorschlag versehen sein, wenn es vom Landtag in Behandlung gezogen werden muss, ausgenommen es handle sich um ein in der Verfassung bereits vorgesehenes Gesetz."

Rollen der Akteure

rechtlichen Auslegung gewisse Unsicherheiten, wozu sich der Staatsgerichtshof in einem Gutachten zur Sparkassa-Initiative im Jahre 1935 ein einziges Mal äusserte.²⁶³ In der bisherigen Praxis wurden lediglich zwei Initiativen wegen des fehlenden Bedeckungsvorschlages zurückgewiesen, nämlich die oben erwähnte Sparkassa-Initiative, die den Hypothekarzinsfuss, und die Lawena-Initiative, die den Strompreis senken wollte. Wie Batliner weiter dazu ausführt, wurde eigentlich nur eine einzige Initiative, nämlich die Initiative zur Erhöhung der Kinder- und Familienzulage, mit einem Bedeckungsvorschlag eingebracht. Der verfassungs- und gesetzmässigen Bestimmung des Bedeckungsvorschlages wurde demnach bei Initiativbegehren wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Seitens des Volkes wird die Möglichkeit, mit Initiativen oder Referenden auf die Gesetzgebung und damit indirekt auf die staatlichen Ausgaben einzuwirken, kaum genutzt.²⁶⁴ Der jährliche Voranschlag wird vom Landtag für dringlich erklärt und unterliegt damit nicht dem Referendum. Es ist zu vermuten, dass in den letzten Jahren eine Veränderung des Interesses bei den Stimmbürgern stattgefunden hat: Initiativen, welche die politischen Volksrechte, aber weniger die Staatsfinanzen betreffen, werden vorwiegend zur Verfassung eingereicht. Referenden werden insbesondere bei Verpflichtungskrediten ergriffen, um staatliche Grossprojekte zu verhindern. Finanzpolitische Argumente werden zwar bei den Abstimmungen vordergründig verwendet, das Wählerverhalten dürfte aber entscheidend von inhaltlichen und parteipolitischen Argumenten beeinflusst sein. Die direkte Einflussnahme des Volkes auf die Staatsausgaben beschränkt sich vorwiegend auf die vom Landtag gefällten und zum Referendum ausgeschriebenen Finanzbeschlüsse.

4.1.3. Die Parteien: Vertreter ihrer Interessengruppen

Wesentlichen Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse und die Machtverteilung im Lande üben die Landesbürger über ihr Wahlrecht aus. In den politischen Grundsätzen bestehen zwischen den beiden etablierten Parteien kaum Unterschiede. In ihrer Ausrichtung sind VU und FBP

²⁶³ Vgl. Batliner M., S. 174.

²⁶⁴ Vgl. Malunat B., S. 138. Vgl. dazu: Resultate der Abstimmungen und Wahlen, in: StatJB 1994, S. 364ff.

Analyse des Ausgabeverhaltens

“Volks- und Gemeinwohlparteien, tragen aber auch Charakteristika und Züge einer Amtspatronagepartei.”²⁶⁵ Die FL als wichtigste oppositionelle Sammelbewegung in Liechtenstein versteht sich als Partei des sozialen Ausgleichs, des ökologischen Bewusstseins und des neuen Denkens.²⁶⁶ In ihrem Wahlprogramm des Jahres 1993 “Visionen und Wege” kommen die programmatischen Unterschiede zu den traditionellen Parteien, insbesondere in Fragen der Gleichberechtigung, der Sozial-, Wirtschafts- und Umweltpolitik, deutlich zum Ausdruck.²⁶⁷ Vergleicht man die Wahlprospekte und Programme der Parteien vom Jahre 1993, so haben sie doch eines gemeinsam: einen Katalog von mehr oder weniger allgemeinen Zielsetzungen ohne Bezug auf die Kosten, die ihre Programmpunkte mit sich bringen würden.

Die Freie Liste nimmt trotz des umfassenden Programms und vieler Forderungen in ihrem Wahlprogramm vom Frühjahr 1993 keinen Bezug zum öffentlichen Haushalt und zur Finanzpolitik des Staates. Die VU erwähnt in ihrem Programm zu den Herbstwahlen die Finanzpolitik als ein wichtiges Instrument für die Zukunftsgestaltung und Basis für innere Solidarität und soziale Sicherheit.²⁶⁸ Dabei verspricht sie, eine solide Finanzpolitik durch eine restriktive Ausgabenpolitik und eine angemessene Einnahmenpolitik sowie die Anwendung des Verursacherprinzips fortzusetzen. In ihrem Wahlprogramm möchte die VU die Kostenexplosion vor allem im Sozial- und Gesundheitsbereich durch neue Lösungen, wie zum Beispiel vermehrte Selbstverantwortung, preisgünstigere Basisangebote mit persönlichen Zusatzversicherungen, eindämmen. Zudem sollten durch eine Teilrevision des Steuergesetzes Ungerechtigkeiten und Benachteiligungen behoben, die günstigen Steuerbedingungen jedoch beibehalten werden. Die FBP versuchte die Finanzlage des Staates schon im Wahlkampf des Frühjahres 1993 zu thematisieren und wies insbesondere auf den Abbau der Reserven hin, der zu einer Defizitwirtschaft führe.²⁶⁹

Im Wahljahr 1997 hält die VU in ihrem Wahlprogramm zur Finanz- und Fiskalpolitik grundsätzlich fest, dass der Staat nicht mehr ausgeben

²⁶⁵ Waschkuhn A.: Politisches System Liechtenstein, S. 264.

²⁶⁶ Vgl. Ruther N., S. 167.

²⁶⁷ Freie Liste (Hrsg.): Visionen und Wege, Januar 1993.

²⁶⁸ Vgl. Vaterländische Union (Hrsg.): Unser Programm, Wahlen 22./24. Oktober 1993.

²⁶⁹ Vgl. Waschkuhn A.: Politisches System Liechtenstein, S. 319.

Rollen der Akteure

soll, als er einnimmt.²⁷⁰ Es wird darin gefordert, dass für neue Ausgaben ein Finanzierungsnachweis erbracht wird, die Leistungsfähigkeit in allen Bereichen gesteigert, die Personal- und Kostenstrukturen im Bau-, Bildungs- und Sozialwesen überprüft sowie eine moderne Verwaltungsführung durch das New Public Management und das Benchmarking eingeführt werden. Weiters werden darin partielle Anpassungen des Steuergesetzes nach den Grundsätzen der Steuergerechtigkeit, der volkswirtschaftlichen Notwendigkeit und der sozialen Verträglichkeit verlangt. Die FBPL hält in ihrem Wahlprogramm grundsätzlich fest, dass sie die gute Finanzlage des Staates erhalten wolle und die hervorragende Einnahmesituation dazu verpflichte, Reserven zu bilden und nutzbringende Investitionen voranzutreiben.²⁷¹ Zur Finanz- und Haushaltspolitik nimmt die FL im Wahlprogramm für das Jahr 1997 nicht Stellung.²⁷²

Wie in den Ausführungen zur Budgetierung und zur Rechnungslegung näher darauf eingegangen wird, versuchen die Parteien über ihre Abgeordneten und Presseorgane sich in der Finanzpolitik zu profilieren. Die aktuelle Finanzlage ist ein zentrales Instrument der Parteipolitik, und es gibt dazu auch regelmässig Auseinandersetzungen im Landtag, insbesondere bei der Budgetdebatte. Die oppositionelle FBPL-Fraktion versuchte bisher, die Finanzpolitik der VU-Regierung anzugreifen, was angesichts der steigenden MWSt-Einnahmen und der zunehmenden Finanzreserven immer schwieriger wird. Dazu kommt die mangelnde Transparenz über den Staatshaushalt und die Rechnungslegung, die selbst Politikern den Durchblick erschwert. Die finanzielle Reservebildung ist kein Staatszweck und Sparen im öffentlichen Haushalt bei dieser guten Finanzlage kein Thema mehr. Die finanzpolitische Auseinandersetzung scheint sich daher immer mehr darauf zu konzentrieren, wie die Mehreinnahmen und Finanzreserven verteilt werden sollen.

Gerard Batliner sieht in den teils detaillierten Wahlprogrammen der Parteien die Gefahr, dass diese die Mehrheit wie ihre einzelnen Mitglieder in Regierung und Landtag zu Gefangenen ihrer Programme machen,

²⁷⁰ Vgl. Vaterländische Union: Das Programm der VU. Die tun was! (1997), S. 6f.

²⁷¹ Vgl. Fortschrittliche Bürgerpartei in Liechtenstein: Unsere Ziele für die Landtags- und Regierungsarbeit 1997–2001, S. 6.

²⁷² Vgl. Freie Liste: Mehr Demokratie wagen! Mehr Lebensqualität erreichen!, FL-info Nr. 1/Januar 1997.

Analyse des Ausgabeverhaltens

weil sie sich dem gegebenen Wahlversprechen verpflichtet fühlen.²⁷³ Helga Michalsky führt hinsichtlich der Erwartungshaltung der Bürger gegenüber den Parteien und dem Staat aus: "Gleichzeitig erwarten sie aber ebenso mehrheitlich Unterstützung ihrer sehr persönlichen Anliegen durch die Amtsträger ihrer Partei sowie Schutz ihrer Interessen."²⁷⁴ Es besteht besonders in Liechtenstein die Gefahr einer sogenannten Gefälligkeitsdemokratie, indem die Parteienvertreter versuchen, die Erwartungen und Ansprüche ihrer Wähler gegenüber dem Staat zufriedenzustellen, um so den Ausgang der nächsten Wahl zu beeinflussen und die Machtverhältnisse für sich zu bestimmen.

Die Wahlprogramme der politischen Parteien sind auch Spiegel der Ansprüche und Erwartungen gegenüber dem Staat. Durch die positive Finanzlage des Staates und die als gesichert geltenden Steuereinnahmen dürften im Laufe der Zeit in der liechtensteinischen Bevölkerung staatliche Leistungen zur Selbstverständlichkeit geworden sein. Es stellt sich die Frage, wieweit die Finanz- und Ausgabenpolitik des Staates für die Bevölkerung überhaupt noch von Interesse und in den Zusammenhängen bewusst ist. Zu vermuten ist, dass in den Vorstellungen weiter Kreise der Bevölkerung der Staat für ihre Einzelinteressen da ist und die Parteien ihre Interessen zu vertreten haben. Der Blick für das Ganze und die Zurückstellung persönlicher Ansprüche im Interesse des Gemeinwohls scheinen mit dem fortschreitenden Wohlstand in Liechtenstein immer mehr verloren zu gehen.

Gerard Batliner sah im früheren Zweiparteiensystem die Gefahr, "dass die verfassungsrechtlichen, eigenverantwortlichen Organe wie Regierung, Landtag und Fürst zu Ausführungsorganen der Parteien und ihrer Programme werden."²⁷⁵ Die äusserst knappen Mehrheitsverhältnisse im Landtag seit Ende des Zweiten Weltkrieges zwangen die Parteien zu persönlichen Rücksichtnahmen, insbesondere wenn es um die politische Besetzung von Ämtern oder die Vergabe von Staatsaufträgen ging.²⁷⁶ Wie Arno Waschkuhn ausführt, haben die direkten persönlichen Beziehungen zwischen Parteianhängern und Politikern auch zu persön-

²⁷³ Vgl. Batliner G.: Lage des Parlaments, S. 158ff.

²⁷⁴ Michalsky H.: Politischer Wandel, S. 149.

²⁷⁵ Batliner G.: Lage des Parlaments, S. 159.

²⁷⁶ Seit 1945 verfügt die regierende Partei im Landtag mit Ausnahme der Jahre 1958 bis 1962 und 1993 nur jeweils über einen Abgeordnetensitz mehr.

Rollen der Akteure

lichen Abhängigkeiten und Verpflichtungen geführt.²⁷⁷ Aufgrund der sozialen Nähe und der persönlichen Beziehungen in einem Kleinstaat erwartet der Bürger von seinen politischen Akteuren Entgegenkommen sowohl auf der politischen als auch auf der Verwaltungsebene.²⁷⁸ So warnt Waschkuhn auch vor der Gefahr, dass die Parteien lediglich mit Stimmen Ämter und mit Ämtern Stimmen gewinnen wollen.²⁷⁹

Neben den Parteien kommt in Liechtenstein auch den verschiedenen Verbänden und Organisationen hinsichtlich der politischen und wirtschaftlichen Interessenvertretung gegenüber dem Staat eine besondere Bedeutung zu. Arno Waschkuhn gibt eine umfassende Übersicht zu den organisierten Interessen im Bereich der Wirtschaft und der Arbeitswelt, im sozialen Bereich, im Bereich Freizeit und Erholung, im gesellschaftspolitischen Bereich sowie im Bereich von Religion, Kultur und Wissenschaft.²⁸⁰ In seinen Ausführungen zeigt er auch auf, wie sich diese Interessenverbände organisieren, welche speziellen Interessen sie gegenüber dem Staat vertreten und wie sie sich dabei verhalten. Dazu stellt er fest: "Die Strategiefornien des öffentlichen Drucks (pressure) und der politisch-administrativ internen Beeinflussung (lobbying) sind eher grobschnittartige Vorstellungsmuster erfolgreicher Einflusspolitik, während die tatsächlichen Zusammenhänge viel subtiler und informeller ausgestaltet sind."²⁸¹

Die Schwierigkeit besteht darin, dass diese Einflussnahmen in den verschiedensten Formen meist verborgen und nur Insidern bekannt sind. Dennoch dürfte dieses Phänomen von entscheidender Relevanz sein, da Verbände und Gruppen durch die partikulare Wahrnehmung von Sonderinteressen die auf allgemeinen Konsens und auf Wählerstimmen ausgerichteten Parteien unter Druck setzen können. Herbert Wille stellte schon früher fest, dass Verbände ausserhalb des Verfassungsfeldes Sachentscheidungen beeinflussen und die Gefahr besteht, dass Landtag und Regierung zu Stätten der blossen Reproduktion bereits gefällter Entscheide herabgemindert werden.²⁸² Thomas Allgäuer stellt diesbezüglich fest: "Die ausgeprägte personelle Verflechtung von Parteien,

²⁷⁷ Waschkuhn A.: Politisches System Liechtenstein, S. 264.

²⁷⁸ Vgl. Michalsky H.: Parteien, S. 257ff.

²⁷⁹ Vgl. Waschkuhn A.: Politisches System Liechtenstein, S. 277.

²⁸⁰ Vgl. Waschkuhn A.: Politisches System Liechtenstein, S. 280ff.

²⁸¹ Waschkuhn A.: Politisches System Liechtenstein, S. 281.

²⁸² Vgl. Wille H., S. 29.

Analyse des Ausgabeverhaltens

Vertretern von Partikularinteressen, Regierung, Verwaltung und Parlament führt, verstärkt durch das System der Ko-Opposition, wohl zu vor- und ausserparlamentarischen Entscheidungsverfahren, ohne aber den Landtag völlig auszuschalten.”²⁸³ Während in grösseren Staaten vor allem Lobbyisten Regierung und Parlament zu beeinflussen suchen, ist es in Liechtenstein vor allem das persönliche und parteipolitische Beziehungsgeflecht, das vorentscheidend eingesetzt wird.

4.1.4. Der Landtag: rechtliche und faktische Kompetenzen

Thomas Allgäuer unterscheidet zwischen dem Recht des Landtags zur Gesetzgebung und seinen Kontrollfunktionen, zu der auch die Finanz-oberaufsicht zählt.²⁸⁴ In Art. 45 Abs. 1 LV wird der Landtag als “das gesetzmässige Organ der Gesamtheit der Landesangehörigen” bezeichnet. Der Landtag hat gemäss Art. 62 LV die Hauptfunktion in der Gesetzgebung und ist auch der zentrale Rechtsträger bei der Begründung von Aufgaben, Verpflichtungen und Ausgaben.²⁸⁵ Die Aufgaben des Landtags sind in Art. 62 LV festgehalten. Dazu gehört insbesondere die Mitwirkung an der Gesetzgebung (lit. a) und beim Abschluss von Staatsverträgen (lit. b). Zu den Kontrollaufgaben des Landtags zählt die Festsetzung des jährlichen Voranschlages und die Bewilligung von Steuern und anderen öffentlichen Abgaben (lit. c) sowie die Beschlussfassung über Kredite und über den An- und Verkauf von Staatsgütern (lit. d). Dem Landtag obliegt auch die Genehmigung des alljährlichen Rechenschaftsberichts der Regierung über die Staatsverwaltung (lit. e), die Antragstellung und Beschwerdeführung bezüglich der Staatsverwaltung (lit. f) sowie die Erhebung der Anklage gegen Mitglieder der Regierung bei Verletzung der Verfassung und sonstiger Gesetze (lit. g). Das Budgetrecht des Landtags wird in Art. 69 Abs. 1 LV konkretisiert.

Entsprechend der Geschäftsordnung des Landtags ist zwischen einer Initiative und einer Motion zu unterscheiden. In Art. 32 GOLT ist unter dem Titel Initiativrecht festgelegt:²⁸⁶ “Gesetzesvorschläge sind in Form

²⁸³ Allgäuer T., S. 100.

²⁸⁴ Vgl. Allgäuer T., S. 115.

²⁸⁵ Zu den anderen Funktionen des Parlaments vgl. Batliner G.: Lage des Parlaments, S. 36ff.

²⁸⁶ GOLT in der neuen Fassung vom 20. Februar 1997 (LGBl. 1997/61).

Rollen der Akteure

eines ausgearbeiteten Entwurfes einzubringen." Formell ist das Initiativrecht zwar dem Landtag übertragen, faktisch kann es aber von den Landtagsabgeordneten nur begrenzt wahrgenommen werden, da die Milizparlamentarier zeitlich überfordert wären, komplexe Gesetzesvorlagen selber vorzubereiten.²⁸⁷ Parlamentarische Vorstösse von Landtagsabgeordneten mit ausgearbeiteten Gesetzesvorschlägen oder Motionen sind selten. So sind 1994 jeweils nur eine Initiative und eine Motion eingereicht worden.²⁸⁸ Mit Hilfe der Motion kann gemäss Art. 33 GOLT der Landtag der Regierung den Auftrag erteilen, "dem Landtag den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung eines Verfassungsgesetzes, eines Gesetzes, eines Finanzbeschlusses oder eines anderen Landtagsbeschlusses zu unterbreiten."

Das Recht zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen steht nach der Verfassung dem Landesfürsten in Form von Regierungsvorlagen, den Landesbürgern in Form von Gesetzesinitiativen und dem Landtag in Form von Vorstössen zu. In der Praxis werden die Gesetzesvorlagen jedoch fast ausschliesslich von der Regierung eingebracht. Da der Regierung ein selbständiges Initiativrecht nicht zusteht, vermutet Arno Waschkuhn, "dass ein von der Regierung initiiertes Gesetz von der (zumindest stillschweigend erteilten) Zustimmung des Monarchen getragen sein muss."²⁸⁹ Dazu kommt, dass Initiativen von Regierungsseite aufgrund der politischen und verwaltungsinternen Vorabstimmungen grössere Chancen haben als parlamentarische Vorstösse.²⁹⁰ Gemäss Art. 19 GOLT legt der Präsident des Landtags nach Rücksprache mit dem Landtagsbüro die Tagesordnung für die Sitzungen fest. Dabei ist der Regierung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. De facto richtet sich der Landtag auch danach, welche Prioritäten die Regierung setzt und welche vorbereiteten Vorlagen und Anträge zur Beschlussfassung im Landtag anstehen.

Die drei Lesungen der Gesetze erfolgen in den öffentlichen Landtagsitzungen. Hier stellt sich Thomas Allgäuer die Frage: "Wenn der Landtag an der Initiierung und Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe schon nur in bescheidenem Masse beteiligt ist, kann er dann wenigstens seine

²⁸⁷ Vgl. Allgäuer T., S. 115f.

²⁸⁸ Vgl. LaProt vom 14./15. September 1994, S. 1121ff., und LaProt vom 14./15. Juni 1994, S. 764ff.

²⁸⁹ Vgl. Waschkuhn A.: Politisches System Liechtenstein, S. 145.

²⁹⁰ Vgl. Allgäuer T., S. 116.

Analyse des Ausgabeverhaltens

‘Bill reviewing function’, die kritische Prüfung, Änderung oder Zurückweisung, befriedigend wahrnehmen?’ Eine gewisse Einflussnahme sieht er bei den legislativen Ausschüssen (Landtagskommissionen), “wo die nach aussen starren Parteigrenzen gelegentlich zugunsten eines problemorientierten Denkens etwas in den Hintergrund treten.”²⁹¹ Aufgrund einer Befragung von Abgeordneten schätzt er den parlamentarischen Einfluss auf die Gesetzgebung allerdings als gering ein.

4.1.5. Die Regierung: zentrale Drehscheibenfunktion

Liechtenstein hat gemäss Art. 79 LV eine Kollegialregierung mit einem Regierungschef, einem Regierungschef-Stellvertreter und drei Regierungsräten. Die Regierungsmitglieder werden auf Vorschlag des Landtags vom Landesfürsten ernannt. Entsprechend der Zahl der Mandate im Landtag stellte bis 1997 die Mehrheitspartei den Regierungschef und zwei Regierungsräte, die Minderheitspartei den Regierungschef-Stellvertreter und einen weiteren Regierungsrat. Das bisherige Regierungssystem war durchmischt von den Wesensmerkmalen: Koalition in der Regierung und Opposition im Landtag, Kollegialitätsprinzip bei den Regierungsentscheiden und Ressortverantwortung der Regierungsmitglieder (Art. 83 und Art. 91 LV) sowie präsidiale Führung durch den Regierungschef (Art. 85 LV). Die Kollegialregierung ist dem Landesfürsten und dem Landtag gegenüber verantwortlich (Art. 78 Abs. 1 LV).²⁹²

Nach der Landesverfassung gehören zu den besonderen Aufgaben der Regierung die Erledigung der Verwaltungstreitsachen (Art. 90 LV), der Vollzug der Gesetze und der Aufträge des Landesfürsten und Landtags und der Erlass der zur Durchführung der Gesetze erforderlichen Verordnungen (Art. 10 und Art. 92 LV) sowie die Personalführung der Landesverwaltung, die Überwachung der Gefängnisse und des Geschäftsganges des Landgerichtes, die Verwaltung der landschaftlichen Gebäude, die Berichterstattung über die Amtstätigkeit, die Ausarbeitung von Regierungsvorlagen an den Landtag, die Begutachtung von

²⁹¹ Allgauer T., S. 117.

²⁹² Zum liechtensteinischen Regierungssystem vgl. Pappermann E., Batliner G.: Lage des Parlaments, sowie Waschkuhn A.: Politisches System Liechtenstein, S. 168ff., und Allgauer T., S. 77f.

Rollen der Akteure

Vorlagen des Landtags und die Verfügung über dringende, im Vorschlage nicht vorgenommene Auslagen (Art. 93 lit. a bis lit. h LV). Ernst Pappermann verweist auf weitere Aufgaben, die der Regierung aufgrund der Verfassung und der Gesetze übertragen sind.²⁹³ Hinzuweisen ist insbesondere auch auf die vielfältigen Aufgaben, die sich aufgrund von Art. 78 LV ergeben. Demnach ist der Regierung die Besorgung der gesamten Landesverwaltung sowie der innen- und aussenpolitischen Führungsfunktion übertragen.

Amtsstellen im Sinne des Art. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsorganisation des Staates (VOG) sind die Stabstellen der Regierung und der Regierungsmitglieder sowie die Ämter und Dienststellen. Gemäss Art. 3 VOG beraten, unterstützen und entlasten die Stabstellen die Regierung und die Regierungsmitglieder. Den Stabstellen können vor allem Aufgaben aus dem Bereich der Planung, Organisation, Vorbereitung, Koordination und Aufsicht zugewiesen werden. Nach Art. 8 VOG erfolgt die Einrichtung der Ämter, ihre Gliederung sowie die Zuweisung der Geschäfte in einem von der Regierung aufzustellenden und vom Landtag zu genehmigenden Ämterplan. Im VOG ist ausdrücklich festgehalten, dass die Übertragung von Geschäften (zur selbständigen Erledigung durch die Ämter gemäss Art. 78 Abs. 2 LV) davon unberührt bleibt. Über die besondere Funktion von Dienststellen oder ihre Unterscheidung zu den Ämtern wird im VOG keine Aussage getroffen.²⁹⁴ Im Ämterplan sind alle der Regierung unterstellten Ämter, Dienststellen und Kommissionen der Landesverwaltung aufgeführt, deren wichtige Geschäfte (Aufgaben) angeführt sowie deren Ressortzuordnung festgelegt.

Gemäss Staatskalender (1996) sind der Regierung 33 Ämter, 5 Dienststellen und 11 Stabstellen sowie 51 Kommissionen und Beiräte unterstellt. Daraus resultiert eine relativ breite Kontrollspanne. In der Landesverwaltung bestehen eigentlich nur zwei hierarchische Ebenen, da die Amtsstellenleiter direkt den Regierungsmitgliedern unterstellt sind. Die flache Führungsstruktur ermöglicht es den Regierungsmitgliedern direkten Einfluss in den Verwaltungsvollzug und in einzelne Amtsge-

²⁹³ Vgl. Pappermann E., S. 64ff., sowie Schulamt des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.).

²⁹⁴ Im Bericht und Antrag zur Abänderung des Gesetzes über die Verwaltungsorganisation schlägt die Regierung vor, den Begriff der Amtsstellen künftig als Oberbegriff für die Stabstellen, Ämter sowie Dienststellen der Landesverwaltung zu verwenden. Vgl. BuA, Nr. 94/1995, S. 4f.

Analyse des Ausgabeverhaltens

schäfte zu nehmen. Zu beachten ist, dass dem Regierungschef neben den Amtsstellen der unterstellten Ressorts überdurchschnittlich viele Stab- und Dienststellen zugeteilt sind. Aufgrund dieser Matrixstruktur kann der Regierungschef über die Stab- und Dienststellen Führungskompetenzen in Ämtern anderer Ressorts, insbesondere bei rechtlichen, organisatorischen, administrativen, personellen und finanziellen Fragen, wahrnehmen und so seine präsidentialen Kompetenzen in der Führung der Landesverwaltung nutzen.

Erst mit der Ergänzung des Art. 78 LV wurde es ab 1964 möglich, durch Gesetz oder kraft gesetzlicher Ermächtigung bestimmte Geschäfte einzelnen Amtspersonen, Amtsstellen oder besonderen Kommissionen unter Vorbehalt des Rechtszuges an die Kollegialregierung zu übertragen. Die weitgehend zentrale Entscheidungsbefugnis der Regierung in Verwaltungssachen ist ein charakteristisches Merkmal der liechtensteinischen Verwaltung geblieben. So hatte sie sich, wie aus dem Bericht und Antrag zur Schaffung von Stellen für qualifizierte Mitarbeiter bei der Regierung aus dem Jahre 1994 hervorgeht, noch mit bis zu 150 Traktandenpunkten in ihren wöchentlichen Tagessitzungen zu beschäftigen; eine zeitliche Belastung, die eine gründliche Bearbeitung und Entscheidungsfindung in Frage stellt und nur noch ein "Reagieren aber kein Agieren" mehr zulässt.²⁹⁵

Staatliche Aufgabenträger im Bereich der Judikative sind die Gerichte des öffentlichen Rechts sowie die Zivil- und Straferichte. Die Rechtsprechung in Zivil- und Strafsachen wird durch das Landgericht und das Obergericht sowie den Obersten Gerichtshof in letzter Instanz ausgeübt. Im Gerichtsorganisations-Gesetz (LGBI. 1922/16) sind die Zuständigkeit und die Instanzenverhältnisse der Gerichte geregelt. Die Geschäftsordnung für das Fürstliche Landgericht in Vaduz (LGBI. 1970/3) gibt Aufschluss über die Verteilung der Geschäfte beim Landgericht sowie den Aufbau und die Grundsätze des gerichtlichen Dienstes. Die Richter sind wie die anderen Beamten zwar allgemeinen Dienst-Anweisungen oder der Besoldungsordnung unterstellt, doch stehen sie gemäss Art. 99 LV unter dem Schutz der richterlichen Unabhängigkeit, d.h. sie sind bei der Bearbeitung ihrer Fälle weder an Weisungen des Landesfürsten, der Regierung noch einer anderen Behörde gebunden.

²⁹⁵ Vgl. BuA, Nr. 54/1994 und Nr. 75/1994.

Rollen der Akteure

Für Verwaltungsbeschwerden sind die Regierung und die Verwaltungsbeschwerdeinstanz (VBI) zuständig. Die Organisation der Verfahren in Verwaltungssachen, insbesondere der VBI, ist im Gesetz über die Landesverwaltungspflege geregelt (LGBl. 1922/24).

Einzugehen ist auch auf die Kommissionen und Beiräte der Landesverwaltung. Gemäss Art. 11 VOG erfolgt die Einrichtung von Kommissionen zur selbständigen Erledigung von Geschäften (Art. 78 Abs. 2 LV) sowie als ständig beratende Kommissionen (Beiräte) durch Gesetz oder kraft gesetzlicher Ermächtigung. Zur Einsetzung nicht ständiger beratender Kommissionen ist die Regierung frei. Der Geschäftsgang der Kommissionen und Beiräte untersteht dem nach der Geschäftsverteilung zuständigen Regierungsmitglied (Art. 12 VOG). Die Kommissionsmitglieder sind für ihre Amtsführung der Regierung verantwortlich (Art. 13). Die Besetzung der Kommissionen erfolgt durch die Regierung, wobei in der Regel die Regierungs- und Parteienvertreter ihnen nahestehende Personen zur Wahl vorschlagen. Die Mitglieder der Kommissionen und Beiräte haben dadurch nicht nur einen gesetzlichen Leistungsauftrag, sondern indirekt oft auch ein parteipolitisches Mandat.

Die über 50 Kommissionen und Beiräte übernehmen einen beachtlichen Aufgabenbereich der Landesverwaltung sowohl in der Vorbereitung als auch im Vollzug von Sach- und Finanzgeschäften. Hans Geser führt die vor allem bei kleinen Kantonsverwaltungen feststellbare Bildung von Kommissionen und die damit verbundene Tendenz für "umweltoffene, interaktive Vollzugsstrategien" auf folgende Gründe zurück:²⁹⁶ Infolge der geringen Zahl von gleichen Fällen sind weniger die Anforderungen zur verwaltungsinternen Rationalisierung als zur Berücksichtigung partikulärer Aspekte gestellt. Nach Auffassung Gesers kann die Verwaltung, die primär zur Einhaltung von gesetzlichen Normen (konditionale Programmierung) verpflichtet ist, damit erreichen, dass allfällige Unzufriedenheiten entweder durch andere Institutionen absorbiert oder überhaupt nicht ins politische System zurückgeleitet werden. Weiters werden mit der Bildung von Kommissionen (fachliche und politische) Kapazitäten zur Selbstkorrektur herangezogen, damit prophylaktisch unbeabsichtigte Fehlhandlungen und arbeitsaufwendige Beschwerden vermieden werden.

²⁹⁶ Vgl. Geser H.: Staatsorganisation, S. 233ff.

Analyse des Ausgabeverhaltens

Die Kommissionen der Regierung üben nicht nur materiell Einfluss auf die Entscheidungen der Regierung und den Verwaltungsvollzug aus, sondern wirken auch in wirtschaftlichen und finanziellen Fragen entscheidend mit. So kommt der Bankenkommision als beratendes Organ der Regierung bei der Erteilung von Konzessionen an Banken und Finanzgesellschaften und in der Wahrnehmung der Aufsicht über diese Institute eine wichtige wirtschafts- und finanzpolitische Bedeutung zu. Der Kulturbeirat und der Sportbeirat sowie die Erwachsenenbildungskommission sind weichenstellende vorentscheidende Gremien der Regierung zur Ausschüttung von Förderungsmitteln. In eigener Kompetenz entscheiden Kommissionen zum Beispiel über die Milchkontingente oder die Ausschüttung von Flächenbeiträgen für die Landwirtschaftsbetriebe. Die Stipendien- und Wohnbauförderungskommissionen verfügen mit ihren Beschlüssen über grosse Budgets.²⁹⁷ Welche politische Brisanz die Gewährung von Förderungsmitteln in sich birgt, zeigte der im Jahre 1996 aufgedeckte und von einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) beziehungsweise der GPK untersuchte Fall eines rechtswidrig ausbezahlten Wohnbaudarlehens.²⁹⁸

4.1.6. Die Finanzkontrolle: Rollenkonflikte

Nach Art. 33 FHG übt die Finanzkontrolle als ständiges Fachorgan "innerhalb der gesamten Landesverwaltung die Finanzkontrolle aus, soweit diese nicht andern Organen zugewiesen ist." Sie ist als verwaltungsinterne, administrativ der Regierung unterstellte Kontrollstelle konzipiert, die im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften ihre Tätigkeit selbständig und unabhängig ausübt. Gemäss Art. 34 FHG führt die Finanzkontrolle "die Aufsicht nach den Kriterien der richtigen Rechtsanwendung, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der rechnerischen Richtigkeit durch." Gegenüber den Grundsätzen des Art. 2 FHG ist in Art. 33 FHG der Grundsatz der Dringlichkeit weggelassen und das Kriterium der richtigen Rechnungsführung aufgenommen worden.

²⁹⁷ Im Jahre 1995 wurden für 3.0 Mio CHF Stipendien und für 1.6 Mio CHF Studendarlehen sowie für 17.6 Mio CHF Wohnbauförderungsdarlehen gewährt.

²⁹⁸ Vgl. Bericht der Untersuchungskommission in Sachen Wohnbauförderung vom 5. Dezember 1996 und Bericht der GPK an den Landtag betreffend die Überprüfung der Handhabung von Art. 28 WBFG.

Rollen der Akteure

Dies kann als Hinweis gedeutet werden, dass die Finanzkontrolle nicht beauftragt ist, über die Zweckmässigkeit und Dringlichkeit einer staatlichen Aufgabe oder Ausgabe zu urteilen. Der Finanzkontrolle wird zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Art. 36 FHG das uneingeschränkte Recht erteilt, "jederzeit in die mit dem Finanzhaushalt in Zusammenhang stehenden Akten Einsicht zu nehmen und von allen Behörden, Ämtern, Dienststellen und Kommissionen der Staatsverwaltung zweckdienliche Auskünfte zu verlangen."

Der Finanzkontrolle ist im Gesetz insbesondere die laufende Überprüfung des Finanzhaushalts, die Überwachung des Vollzuges bei der Erstellung des Voranschlags und der Landesrechnung, die Kreditkontrolle, die Überwachung der Verpflichtungskredite und die Gegenzeichnung sämtlicher Belege und Anweisungen übertragen (Art. 35 FHG). Zusätzlich kann die Regierung der Finanzkontrolle innerhalb des Finanz- und Rechnungswesens weitere Aufgaben zuweisen. Die Stabstelle Finanzen übt zusammen mit dem für das Ressort Finanzen zuständigen Regierungschef eine zentrale Koordinationsfunktion durch die interne Finanzplanung, -disposition und -kontrolle aus. Die Finanzkontrolle ist mit Einführung des FHG im Jahre 1975 eingerichtet worden. In der inzwischen auf "Stabstelle Finanzen" umbenannten Dienststelle waren 1997 insgesamt fünf Personen in Vollzeit beschäftigt. Über die Aufgaben der Finanzkontrolle hat schon Thomas Allgäuer in seiner Dissertation berichtet.²⁹⁹ Die Aufgaben haben sich in der Zwischenzeit nicht grundlegend verändert, mit der Ausnahme, dass die Anforderungen gewachsen, der Datenunterhalt und die Auswertungen umfangreicher sowie die Informations-, Koordinations- und Fachaufgaben komplexer geworden sind.

Allgäuer betrachtet weiters die interne Revision als das wohl wichtigste Kontrollinstrument zur Ausübung der Dienstaufsicht. Er sieht ihre Funktion in der vollzugsunabhängigen Überwachung der Verwaltungstätigkeit. Da die Stabstelle Finanzen sowohl Aufgaben der Finanzplanung und -verwaltung als auch der Finanzkontrolle übernimmt, sind Aufgaben der Finanzführung und -kontrolle vermischt. Eine zumindest personelle Entflechtung von Vollzugs- und Kontrollaufgaben ist eine von der Lehre und Praxis schon länger gestellte Forderung.³⁰⁰ In der

²⁹⁹ Vgl. Allgäuer T., S. 191ff.

³⁰⁰ Vgl. Allgäuer T., S. 197ff.

Analyse des Ausgabeverhaltens

Finanzkontrolle sind noch keine ausreichenden Instrumente entwickelt worden, mit denen gesetzliche Aufgaben oder öffentliche Verwaltungseinheiten, Projekte und Massnahmen systematisch geprüft oder evaluiert werden. Mit dem personellen Ausbau der Finanzkontrolle sollen künftig diese wichtigen Controlling-Aufgaben, wie zum Beispiel Leistungs- und Kostenvergleiche (Benchmarking), Kosten-/Nutzenanalysen, Folgekosten- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen, verstärkt wahrgenommen werden. Zu den Aufgaben staatlicher Finanzkontrollen in der Schweiz gehören neben Buchprüfungen vermehrt auch Leistungsprüfungen (performance audits). Dies beinhaltet auch eine Wirksamkeits- und Zielerreichungsprüfung, d.h. neben der Prüfung, ob die Verwaltung "die Dinge richtig tut" auch die Prüfung, ob sie "die richtigen Dinge tut".³⁰¹

Hans Geser stellte bei der Untersuchung der Kantonalverwaltungen fest, dass in kleineren Kantonen die Inkraftsetzung vorgesehener Organisationsmodelle eher behindert wird. So ist auf formeller Ebene die Institutionalisierung dezentraler Verwaltungsbereiche und handlungsfähiger Abteilungen dadurch beschränkt, dass nicht genügend personelle und finanzielle Mittel bestehen. Zudem ist in diesen kleinen Verwaltungen "manchmal die Schaffung besonders 'polyvalenter' Rollen oder Amtsstellen nötig, die auf Grund formeller Zuständigkeit in verschiedene Amtsbereiche übergreifen und damit zu einem Integrationsfaktor werden können." Auf informeller Ebene werden die organisatorischen Differenzierungen oft dadurch relativiert, dass dank der Nähe der Ämter und der Bekanntschaft der Beamten "formell nicht vorgesehene Koordinationen dennoch systematisch erfolgen, oder dass Einzelpersonen auf Grund überdurchschnittlicher Ausbildung, langjähriger Erfahrung oder diffuser persönlicher Ausstrahlung Führungsfunktionen übernehmen und Kristallisationskeime für Verwaltungskoordination bilden."³⁰² Dieses Phänomen der formellen und informellen Koordination trifft für die Stabstelle Finanzen mit ihrem Leiter Gerold Matt in besonderem Masse zu.

Die Stabstelle Finanzen ist im Rahmen der Planungs- und Budgetierungsprozesse, bei der Kreditbewilligung für Einzelprojekte oder bei Verhandlungen über Finanz- und Fiskalfragen die zentrale Informa-

³⁰¹ Vgl. Bulletin der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL), Nr. 4, Juni 1997, S. 1.

³⁰² Vgl. Geser H.: Staatsorganisation, S. 217f.

Rollen der Akteure

tions-, Koordinations- und Fachstelle in der Landesverwaltung. In den verschiedenen Arbeitsgruppen und Verhandlungsdelegationen liefert sie wichtige Informationen und Fachbeiträge zur Erarbeitung gemeinsamer Lösungen. So hat zum Beispiel der Stabstellenleiter in der liechtensteinischen Delegation zu den MWSt-Verhandlungen massgeblich mitgewirkt. Die Stabstelle Finanzen beliefert nicht nur verwaltungsinterne Stellen mit gewünschten Daten und Informationen, sondern stellt auch der FKo und der GPK sowie den Landtagsabgeordneten oder den Gemeinden wichtige Grundlagen und Auswertungen zur Verfügung. Bei den verschiedenen Abklärungen zu Anträgen und Projekten ist die Stabstelle zudem in ihrer Rolle als Controller gefragt. Durch die langjährige Erfahrung des Stabstellenleiters, die sich sowohl in seinen Detailkenntnissen als auch in seiner Übersicht über das Geschehen in der Landesverwaltung ausdrückt, ist die ehemalige Finanzkontrolle zu einer zentralen Anlaufstelle geworden, die eine wichtige Koordinationsfunktion in der Landesverwaltung wahrnimmt.

Wie die Umbenennung der Finanzkontrolle zur Stabstelle Finanzen verdeutlicht, hat sie sich von ihrer ursprünglichen Konzeption als verwaltungsinterne Kontrollstelle entfernt und sich mehr zu einer (unterstützenden) Stabstelle der Regierung entwickelt. In den verschiedenen Stabs- und Kontrollaufgaben, die sie für Regierung und Landesverwaltung zu erfüllen hat, sowie bedingt durch das Auftrags- und Informationsrecht der Regierung und des Landtags besteht ein latenter Rollen- und Interessenkonflikt. Die hierarchische Unterstellung der Stabstelle Finanzen unter den Regierungschef führt tendenziell dazu, dass sie primär im Auftrag der Regierung arbeitet und bei der Erstellung des Finanzplans und des Voranschlages, dem Kommentar zur Rechnungslegung sowie bei den Auswertungen und anderen Entscheidungsunterlagen sich nach den Vorstellungen und Zielen des Regierungschefs auszurichten hat. Zu Loyalitätskonflikten kann es insbesondere führen, wenn im Auftrag der Regierung vertrauliche Finanzkonzepte und -berichte auszuarbeiten sind und Landtagsabgeordnete der Opposition mehr über die Hintergründe und Auswertungen erfahren wollen.

Die Revision der Landesrechnung ist schon seit vielen Jahren der Ostschweizerischen Treuhandgesellschaft AG (OTG) übertragen. Aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung und ihrer Tätigkeit in anderen öffentlichen Verwaltungen sowie aufgrund ihres ausländischen Status kann die OTG praxisbezogene und neutrale Vorschläge zur Verbesse-

Analyse des Ausgabeverhaltens

rung der Rechnungsführung einbringen. Die Revisionsgesellschaft hat sich nach Art. 38 FHG in ihrer Arbeit nach den im Revisionswesen üblichen Methoden zu richten und auf einen Revisionsplan zu stützen, der den Bedürfnissen laufend angepasst wird. Zur Zusammenarbeit zwischen externer Revision und Finanzkontrolle legt Art. 42 FHG ausserdem fest, dass die beiden Stellen ihre Tätigkeit zu koordinieren und sich gegenseitig zu informieren haben. Diese Koordination hat sich gut eingespielt, und die externe Revision kann Teilaufgaben der Finanzkontrolle übernehmen, wenn letztere in ihrer Doppelfunktion als Vollzugs- und Kontrollorgan befangen ist.

Durch den Beizug einer externen Kontrollstelle ist zwar eine neutrale Finanzkontrolle der Landesverwaltung gewährleistet, doch auch diese kann nur die formell richtige Verwendung und Verrechnung der Geldmittel kontrollieren. Die externe Revision überprüft nicht nur den Rechnungsabschluss, sondern führt während des Jahres auch Zwischenprüfungen durch, die zur besseren Vorbereitung der Hauptprüfung und zur Beratung in der Behandlung verschiedener Finanz- und Buchungsfälle dienen.³⁰³ Da für das Forschungsprojekt keine solchen Revisionsberichte zugänglich waren, kann nicht beurteilt werden, wie weit diese Berichte auch materiell zur Verwendung öffentlicher Mittel Stellung nehmen und die externe Revision die Rolle eines Rechnungshofes wahrnimmt. Da besondere Kontrollen nur im Auftrage der Regierung oder der GPK erstellt werden und diese Berichte nur vertraulich diesen Stellen zur Verfügung stehen, kann nicht von einer unabhängigen und eigenständig operierenden Kontrollinstanz gesprochen werden, welche die verwaltungsinterne Verwendung öffentlicher Mittel und eventuelle Missstände offenlegt und auch öffentlich macht.

Zur Wahrnehmung der externen Verwaltungs- und Finanzaufsicht hat der Landtag eine Geschäftsprüfungskommission (GPK) und eine Finanzkommission (FKo) eingerichtet.³⁰⁴ Die GPK übt gemäss Art. 62 GOLT die Kontrolle über die Staatsverwaltung nach Massgabe der Verfassung und des Gesetzes aus. Zu den Aufgaben der GPK gehören insbesondere die Prüfung der Landesrechnung und des Jahresberichtes sowie die Ämterprüfung. Zudem kann der Landtag nach Art. 56 GOLT Untersuchungskommissionen mit besonderen Abklärungen und Be-

³⁰³ Vgl. Allgäuer T., S. 350ff.

³⁰⁴ Zu den Funktionen der GPK und FKo vgl. auch Allgäuer T., S. 303ff. und 322ff.

Rollen der Akteure

richten beauftragen. Die FKo hat entsprechend Art. 61 GOLT die Aufgabe, sämtliche Vorlagen über Kredite und andere Finanzgeschäfte des Staates sowie einzelner öffentlicher Körperschaften zu überprüfen. Doch wie Thomas Allgäuer feststellt, können die beiden Kommissionen ihre Kontrollfunktion in der Praxis nur beschränkt wahrnehmen.³⁰⁵

Bei der FKo ist nach den Ausführungen von Allgäuer der Kontrollzweck in Frage zu stellen. Dabei verweist er auf eine grundsätzliche Diskussion im Landtag und stellt fest: "Kein Abgeordneter liesse sich durch die Vorberatung der FKo davon abhalten, auch zu Einzelheiten der finanziellen Auswirkungen einer Vorlage Stellung zu beziehen." Und in seinen weiteren Ausführungen kommt er zum Schluss: "Die Kommission sagt nie 'nein', sie behandelt die Vorlagen in 15 Minuten, was eine echte Prüfung ausschliesst."³⁰⁶ Als Gründe dazu führt er an, dass die FKo in den wenigen und kurzen Sitzungen nur eine vorberaternde Rolle wahrnimmt, die günstige Finanzlage des Staates die Kontrolle lähmt und sich die Mitglieder in der Kommission zurückhalten, um ihre politische Munition nicht schon vor der öffentlichen Landtags-sitzung zu verschiessen. Sie prüft zwar den Voranschlag, ist aber bei der Landesrechnung nicht beteiligt. Weiters weist der Autor darauf hin, dass die Kommission in ihren Beratungen an die jeweiligen Vorlagen gebunden ist und sich im wesentlichen mit Krediten, Anleihen, Kauf und Verkauf von Liegenschaften, Staatsbauten oder Unterstützungsbeiträgen beschäftigt.

Die GPK kann aufgrund ihrer Besetzung und ihren beschränkten Kontrollmöglichkeiten auch kaum eine Beurteilung zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben abgeben, insbesondere zur Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung. Ausserdem hütet sich die GPK, in den gegebenen persönlichen und politischen Beziehungen eventuelle Missstände öffentlich zu machen und gewisse Verwaltungsstellen zu diskreditieren. Bemerkenswert ist der im Bericht zum Rechnungsjahr 1996 geäusserte Wunsch des GPK-Präsidenten, eine zusätzliche Stelle für die GPK zu schaffen, damit sie ihre Kontrollaufgaben künftig besser wahrnehmen kann.³⁰⁷ Dies ist als ein Indiz dafür zu werten, dass die GPK in

³⁰⁵ Vgl. Allgäuer T., S. 59ff., 115ff. und 303ff., sowie Batliner G.: Lage des Parlaments, S. 73ff.

³⁰⁶ Allgäuer T., S. 329.

³⁰⁷ Vgl. LaProt vom 18./19. Juni 1997, S. 962.

Analyse des Ausgabeverhaltens

ihren Aufgaben zur Verwaltungsaufsicht zeitlich und fachlich überfordert ist und dass zur parlamentarischen Finanzkontrolle eine eigene beziehungsweise unabhängige Stelle gewünscht wird. In den Berichten der GPK fehlen vor allem auch der sachliche Bezug und Hintergrundinformationen zu bestimmten Ausgabeentwicklungen sowie Beurteilungen zur Effektivität und Effizienz der Verwaltung hinsichtlich der Wahrnehmung gesetzlicher Aufgabenbereiche. Als parlamentarisches Aufsichtsorgan, das auch verwaltungsinterne Kontrollen durchführt, wäre die GPK besonders dafür befähigt, zu Entwicklungen in der Verwaltung Stellung zu nehmen, doch durch die Grenzen der Milizparlamentarier sowie durch die verwaltungsinternen und parteipolitischen Rücksichtnahmen bedingt, ist eine eingehende Stellungnahme der GPK wohl kaum zu erwarten.

4.2. Gesetzgebung: Begründung öffentlicher Aufgaben

Es ist nicht Aufgabe der Forschung, über die Zweckmässigkeit, die Zielsetzungen und die damit entstehenden Ausgaben eines Gesetzes oder eines Staatsvertrags eine Beurteilung abzugeben. Dies ist die ur-eigene Aufgabe des Gesetzgebers selber beziehungsweise der Regierung, des Landtags, des Landesfürsten oder des Volkes als eigentliche Machtvertreter und staatliche Entscheidungsorgane. Im Rahmen dieses Forschungsprojektes gilt es jedoch zu prüfen, wieweit sich die gesetzgebenden Organe über die Zielsetzungen und die Wirkungen eines Gesetzes oder eines Vertrages sowie die daraus resultierenden Ausgaben klare und nachvollziehbare Vorstellungen verschaffen. Die gesetzgebenden Organe Liechtensteins können sich nicht nur auf die formal-rechtliche Erfüllung des Legalitätsprinzips berufen, sondern tragen auch die sachliche und finanzielle Verantwortung für deren Auswirkungen.

Am Beispiel aktueller Gesetzesvorlagen des Landtags im Jahre 1994 soll aufgezeigt werden, wieweit in der Gesetzgebung auf Zweck- und Zielsetzungen Einfluss genommen sowie auf die weitere Evaluation und den Vollzug geachtet wird und wieweit die finanziellen Auswirkungen dabei eine Rolle spielen. Herangezogen wurde dazu vor allem das im Herbst 1994 in Lesung stehende Schulgesetz sowie die Verträge zur MWSt und das MWStG.

4.2.1. Revision des Schulgesetzes

Die im Jahre 1994 vorgenommene Teilrevision des Schulgesetzes sah u.a. neue Formen der Schülerbeurteilung, die Einführung eines Ergänzungs- und Förderungsunterrichts, Kleinklassen an den Oberschulen, Einführungsklassen und Vorschulkindergarten, Deutsch für Fremdsprachige und ein freiwilliges 10. Schuljahr vor. Wie in anderen Berichten und Anträgen an den Landtag wurde auch in dieser Regierungsvorlage zu den personellen und finanziellen Auswirkungen Stellung genommen, doch der Landtagsabgeordnete Paul Vogt kritisierte in der ersten Lesung, dass die finanziellen Auswirkungen darin völlig ungenügend dargestellt seien und er keine Zahlen darüber gefunden habe, "was die Ausbildung und Anstellung von 20 Ergänzungslehrern kostet und was man mit der Auflösung der Hilfsschule einspart."³⁰⁸ In der Regierungsvorlage fehlen insbesondere eine systematische Zusammenstellung der Kosten für das gesamte Schul- und Bildungswesen sowie weitere Übersichten, mit welchem Kostenrahmen und welchen Ausgabenentwicklungen bei verschiedenen gesetzlichen Anträgen und Zielsetzungen zu rechnen ist.

Als wesentliche Ergänzung wurde in den Bericht und Antrag zur zweiten Lesung der Vorbereitungslehrgang zur Fachschulreife aufgenommen. Zusätzlich gab die Regierung in ihren Unterlagen eine erste Übersicht zu den finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Massnahmen. Aufgeworfen wurde dann noch die Frage der Besoldung der Lehrer des Vorbereitungslehrganges sowie der Kostenbeteiligung durch die angrenzenden Länder, da der Vorbereitungslehrgang zum überwiegenden Teil von Studenten aus der Schweiz und Österreich besucht werde.³⁰⁹ In den Anmerkungen, Anregungen und Wünschen zu den einzelnen Gesetzesartikeln wurde jedoch kein Bezug zu den finanziellen Auswirkungen hergestellt. Unerwähnt blieben auch die Kosten, die den Gemeinden durch die hälftig zu tragenden Besoldungskosten für zusätzliche Lehrer im Ergänzungs- und Förderunterricht entstehen.³¹⁰

³⁰⁸ LaProt vom 23./24. Februar 1994, S. 143 und 155. Vgl. dazu auch BuA betreffend die Teilrevision des Schulgesetzes, Nr. 4/1994.

³⁰⁹ Vgl. LaProt vom 14./15. Juni 1994, S. 671, 674f., 676f. und 680f.

³¹⁰ Vgl. LaProt vom 14./15. Juni 1994, S. 701f.

Analyse des Ausgabeverhaltens

Der Lehrgang zur Erlangung der Fachhochschulreife wurde demgegenüber in kürzester Zeit in die Teilrevision des Schulgesetzes aufgenommen, nachdem er auf Anregung des Landtags zur zweiten Lesung eingebracht wurde. Obwohl Strukturfragen noch nicht geklärt waren und der Schulversuch 1994 erst begonnen hatte, fanden die Bemühungen der Liechtensteinischen Ingenieurschule Anerkennung, und der Lehrgang wurde bei der Teilrevision des Gesetzes berücksichtigt. Ein Phänomen, das auf die Initiative einzelner Personen, die unbürokratischen Verhältnisse und die pragmatische Lösungsfindung im kleinen Land zurückzuführen sein dürfte. Für die gesetzliche Verankerung hat sich vor allem der Rektor der LIS eingesetzt, um die staatliche und internationale Anerkennung der berufsbegleitenden Ausbildung und damit auch die staatliche Unterstützung sicherzustellen. Dieser Fall zeigt auch, dass eine langfristige Vorbereitung und kurzfristiges Handeln erfolgversprechende Strategien zur Übertragung von Aufgaben an den Staat sein können.

Im Bericht und Antrag der Regierung zur dritten Lesung des Schulgesetzes wurden aufgrund der vorangehenden Landtagsdebatte materiell nur noch geringfügige Änderungsvorschläge gemacht.³¹¹ Darin wird nochmals auf den Vorbereitungslehrgang für die Fachhochschulreife eingegangen, insbesondere auf dessen gesetzliche Verankerung. Der Landtagsabgeordnete Paul Vogt ging in der dritten Lesung nochmals auf die mangelnden Zielsetzungen des Schulgesetzes ein und wies auf den bedeutenden Schritt hin, der mit den bereits durchgeführten Schulversuchen und der weiteren Gesamtreform getan werde.³¹² Die Hinweise des Abgeordneten geben beispielhaft das Dilemma wieder, in dem sich der Landtag befindet. Es fehlen klare Zielvorstellungen und Kriterien, was im Rahmen eines Gesetzes bewirkt und angestrebt werden soll. So ist es weitgehend der Regierung, den zuständigen Ressorts und Ämtern überlassen, was aus einem Gesetz gemacht wird, welche Ressourcen dafür eingeplant werden und welcher Kostenaufwand dadurch entsteht.

Das Schulgesetz hat zwar den Charakter eines Rahmengesetzes, das der Regierung die Kompetenz erteilt, die nötigen Verordnungen zu erlassen und entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Als Rahmengesetz

³¹¹ Vgl. BuA zu den in der zweiten Lesung im Landtag aufgeworfenen Fragen betreffend die Teilrevision des Schulgesetzes, Nr. 60/1994.

³¹² Vgl. LaProt vom 23./24. November 1994, S. 855ff.

Gesetzgebung

setz ist es jedoch in bezug auf die Regelungsdichte und -tiefe eher atypisch für liechtensteinische Gesetze. Im allgemeinen enthalten Gesetze detaillierte Bestimmungen, so dass oft vorgesehene Verordnungen nicht erlassen werden müssen. Ein hoher Detaillierungsgrad schränkt zwar den Handlungsspielraum der Adressaten und den Freiheitsgrad der Massnahmen ein, kann aber die eigentlichen Zwecksetzungen und Zielbestimmungen eines Gesetzes nicht ersetzen. So besteht in der regelgetreuen Ausführung der Gesetze die weitere Gefahr, dass in der Perfektion des Tuns die Konfusion der Ziele verschleiert wird.

Das Gesetz orientiert weder über den Zweck dieser Massnahmen noch über die Ziele, die damit verfolgt werden sollen. Es ist somit der Regierung, dem zuständigen Ressort und der Schulverwaltung beziehungsweise den einzelnen Schulen überlassen, was daraus gemacht und was erreicht wird. Seitens des Gesetzgebers fehlen vielfach konkrete Zielsetzungen, die die Exekutive hinsichtlich der Ausrichtung der Verordnungen und die weitere Erfüllung des gesetzgeberischen Auftrags binden. So kann die Geschäftsprüfungskommission oder der Landtag nur feststellen, ob Massnahmen im betreffenden Bereich ergriffen wurden, jedoch nicht, wieweit ein vom Gesetzgeber gewollter Zustand oder konkrete Ergebnisse erzielt wurden. Am Beispiel des Gesetzes über die Abänderung des Schulgesetzes zeigt sich die grundlegende Problematik auch für andere gesetzliche Regelungsbereiche. Der Landtag lässt als Gesetzgeber die eigentlichen Zielsetzungen offen und muss darauf vertrauen, dass die Aufgabenträger in der Verwaltung ihre Kompetenz nicht missbrauchen. Eine Evaluation des gesetzgeberischen Auftrags ist illusorisch, da bestenfalls die Durchführung der gesetzlichen Bestimmungen, aber nicht die Erreichung von Zielsetzungen überprüft werden kann.

4.2.2. MWStG und Staatsverträge

Aufgrund der bilateralen und multilateralen Verträge hat der Landtag in zunehmendem Masse auch gesetzliche Normen ausländischer Staaten und internationaler Organisationen zu übernehmen. Die Ratifikation von staatsvertraglichen Verpflichtungen kann sich auch auf die staatlichen Ausgaben und Einnahmen auswirken. So hatte sich der Landtag im Jahre 1994 mit wichtigen Verträgen, wie zum Beispiel dem EWR-Vertrag oder dem Zollvertrag, auseinanderzusetzen. Von besonderer

Analyse des Ausgabeverhaltens

Bedeutung war die Vereinbarung zwischen Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Mehrwertsteuer, die den öffentlichen Haushalt, insbesondere die künftigen Staatseinnahmen, nachhaltig beeinflusst. Dieses umfassende Vertrags- und Gesetzeswerk war, bedingt durch den Zollvertrag mit der Schweiz, zu übernehmen.

Der umfassende Bericht und Antrag der Regierung betreffend ein Gesetz über die Mehrwertsteuer (MWStG) gab ausführlich über die personellen und finanziellen Aspekte zur Einrichtung einer MWSt-Abteilung bei der Steuerverwaltung sowie über die Auswirkungen auf die Fiskaleinnahmen Auskunft.³¹³ Die Jahreskosten wurden bei selbständiger Einhebung der MWSt, ohne Berücksichtigung der EDV-Einführungs- und Unterhaltskosten und der zusätzlichen Aufwendungen für die Verwaltungsgerichte, auf knapp 1 Mio CHF geschätzt. Für das Jahr 1995 wurde aufgrund vorgenommener Erhebungen mit Mehreinnahmen von 15 bis 18 Mio CHF gegenüber den bisherigen Einnahmen aus der Warenumsatzsteuer (WUSt) gerechnet. Obwohl die Verhandlungen zum Vertrag und zur Vereinbarung noch nicht abgeschlossen waren, musste der Landtag unter Zeitdruck im Oktober 1994 auf die Gesetzesvorlage betreffend die MWSt eingehen. Zur Aufrechterhaltung des Zollvertrags war Liechtenstein verpflichtet, die schweizerische MWSt-Verordnung in ihrem materiellen Gehalt zu übernehmen. Gleichzeitig war Liechtenstein bestrebt, eine selbständige Steuererhebung durchzuführen, um sich die Mehrerträge, die sich insbesondere aus dem stark ausgebauten Dienstleistungssektor des Landes ergeben, zu sichern sowie den Datenschutz für das Banken- und Treuhandwesen des Landes vor den Schweizer Behörden zu gewährleisten.

Das MWStG bringt, wie auch andere Gesetze, zusätzliche administrative Aufwendungen sowohl für die öffentliche Verwaltung als auch für private Unternehmen und Haushalte mit sich. Auffallend ist, dass im Antrag der Regierung auf andere Aufwendungen in der Landesverwaltung, insbesondere im verwaltungsrechtlichen und EDV-Bereich, nicht eingegangen wird. Wie beim Schulgesetz fehlen auch in diesen Unterlagen Hinweise zu den erforderlichen personellen Ressourcen in der Landesverwaltung sowie zu den Massnahmen, die zur Ein- und Durchführung erforderlich sind. Auf die administrativen und finanziellen Auf-

³¹³ Vgl. BuA betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Mehrwertsteuer (MWStG), Nr. 65/1994.

Gesetzgebung

wendungen, die sich für den privaten Sektor ergeben, wird nicht eingegangen. Ebenso fehlen Analysen, welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen sich durch dieses Gesetz in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen ergeben. Die ungenügende Untersuchung der wirtschaftlichen Gegebenheiten zeigte sich auch darin, dass die Mehreinnahmen aus der MWSt im Jahre 1995 nicht die geschätzten 18 Mio CHF, sondern 45.7 Mio CHF betrugten.³¹⁴

Nach Zustimmung zum MWStG hatte der Landtag in der folgenden Sitzung im Dezember 1994 den Vertrag und die Vereinbarung zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend die Mehrwertsteuer im Fürstentum Liechtenstein zu ratifizieren. Der Landtag konnte die vorliegenden Vertragswerke nur annehmen, da die Entscheidung bereits mit der vorangegangenen Annahme des MWStG gefällt war. So nahmen die Abgeordneten nur grundsätzlich zu den vorliegenden Vertragswerken Stellung, wobei je nach parteipolitischer Zugehörigkeit der Verhandlungserfolg gewürdigt oder kritisiert wurde. Die Situation charakterisierte der Landtagsabgeordnete Guido Meier folgendermassen: "Es werden hier dem Landtag Dinge zur Ratifizierung vorgelegt, die mit der bei anderer Gelegenheit von der Regierung mit grossen Worten verkündeten Souveränität und Selbständigkeit in der Tat nicht mehr viel zu tun haben."³¹⁵ In seinem Votum kommt auch zum Ausdruck, dass es letztlich nur noch um das politisch richtige Verkaufen eines bereits beschlossenen Vertragswerks im Landtag und in der Öffentlichkeit ging.

Zufällig wurde nach der Schlussabstimmung zu den Verträgen über die MWSt als nächster Traktandenpunkt der Landtagssitzung die Fachhochschulvereinbarung und das regionale Schulabkommen mit der Ostschweiz behandelt. Es erscheint von Interesse, auf diese Vereinbarung hinzuweisen, da es im Bildungswesen und auch in anderen staatlichen Leistungsbereichen zahlreiche solcher interregionaler und zwischenstaatlicher Verträge gibt, durch die Liechtenstein die Infrastruktur seiner Nachbarstaaten beanspruchen kann, damit aber auch Kostenverpflichtungen übernimmt. Wie im entsprechenden Bericht und Antrag der Regierung ausgeführt wird, sichert sich das Fürstentum Liechtenstein mit den beiden Globalabkommen den Zugang zu zahlreichen höheren Fach-

³¹⁴ Vgl. ReBe 1995, S. 286.

³¹⁵ LaProt vom 14./15./16. Dezember 1994, S. 2008.

Analyse des Ausgabeverhaltens

schulen in der Schweiz durch einen pauschalen Beitrag pro Student, ohne dass inskünftig teure Einzelvereinbarungen mit Standortschulen abgeschlossen werden müssen.³¹⁶

Da sich Liechtenstein in der Gesetzgebung immer mehr mit der Übernahme schweizerischer Vorlagen und neuerdings auch mit der Umsetzung zahlreicher EU-Richtlinien befassen muss, sind bezüglich der legislativen Vorbereitung und des zeitlichen Durchlaufs von Gesetzesvorlagen erhebliche Unterschiede festzustellen. So mussten die Verträge zur MWSt und das MWStG oder die AHV-Revision in kürzester Frist ausgehandelt und vom Landtag verabschiedet werden. Es besteht Gefahr, dass die betroffenen Akteure und Entscheidungsträger zuwenig in die Vorbereitung miteinbezogen werden, um die rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Auswirkungen einer Vorlage für das Land zu überprüfen. Der Gesetzgeber muss sich dann dem Zeitdruck und der Macht des Faktischen beugen.

4.2.3. Gesetzesdelegation und Verordnungen

Im folgenden soll auf das Verordnungsrecht der Regierung eingegangen werden, ein Aspekt, der in der Landtagsdebatte zur Teilrevision des Schulgesetzes auch zum Ausdruck kam. Der Abgeordnete Peter Wolff wies in der zweiten Lesung darauf hin, dass noch eine viel weitreichendere Ausgestaltung des Gesetzes erforderlich sei, insbesondere was die Einsetzung der Kommissionen, die Zusammensetzung, deren Kompetenzen, ein allfälliger Rechtsmittelzug dagegen betreffe.³¹⁷ In der dritten Lesung forderte Paul Vogt, dass weitere Gebiete, wie zum Beispiel die Lehrpläne, die Lernziele und die Schülerbeurteilung, durch verwaltungsinterne Ausführungsvorschriften der Regierung geregelt werden.³¹⁸ Hier stellen sich folgende Fragen: Was will der Gesetzgeber materiell regeln und inwieweit will er einerseits auf die konkrete Aus-

³¹⁶ Vgl. BuA betreffend den Beitritt zur interregionalen Vereinbarung über Beiträge an ausseruniversitäre Bildungsanstalten im tertiären Bereich (Fachhochschulvereinbarung) vom 17. September 1992 sowie zur Vereinbarung über Schulbeiträge von Schulen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe (Regionales Schulabkommen), Nr. 99/1994, S. 6f.

³¹⁷ Vgl. LaProt vom 14./15. Juni 1994, S. 699.

³¹⁸ Vgl. LaProt vom 14./15. September 1994, S. 857.

Gesetzgebung

führung des Gesetzes Einfluss nehmen und andererseits durch eine generelle Delegation bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Ausführungsbestimmungen und den daraus entstehenden Aufwendungen und Ausgaben der Regierung "freie Hand" lassen?

In der dritten Lesung zur Revision des Schulgesetzes wurde nochmals eingehend auf die Lehrpläne und die Schülerbeurteilung sowie auf die Kompetenzen des Gemeindeschulrates bei der Bestellung der Primarlehrer eingegangen, und es wurden vier Änderungsanträge zur Vorlage gestellt.³¹⁹ Diskutiert wurde insbesondere, ob die Lerninhalte in die Verordnungen der Regierung über die Lehrpläne aufgenommen werden sollen. Der Landtagsabgeordnete Karlheinz Ospelt verlangte beim Art. 9 des Schulgesetzes hinsichtlich der Notengebung beim Übertritt und hinsichtlich der Ausdehnung der Schulversuche auf die Sekundarschulen eine gesetzliche Klarstellung. Er führte dazu wörtlich aus: "Sollte nämlich mittels Verordnung die neue Schülerbeurteilungspraxis auf die Sekundarschulen ausgedehnt werden, sind die dadurch entstehenden Kosten für den Landtag sozusagen unabwendbar, wo hingegen der Landtag über solche Kostenfolgen zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden könnte, wenn die Regierung mittels Gesetzesänderung die neue Schülerbeurteilung auch auf Sekundarschulen ausweiten will."³²⁰

Mit diesem Hinweis sprach der Abgeordnete wichtige Aspekte hinsichtlich der staatlichen Ausgabenentwicklung und Kontrolle durch den Gesetzgeber an. Der Gesetzgeber kann durch eine klare Eingrenzung der Verordnungskompetenz der Regierung die weitere Entwicklung und mögliche Folgekosten selber steuern. Ohne klare Eingrenzung besteht die Gefahr, dass auf dem Verordnungswege eine Eigendynamik entsteht, die eine Kontrolle durch den Gesetzgeber nicht mehr ermöglicht oder höchstens durch Kürzung der Budgetmittel eingeschränkt werden kann. Dem Landtag droht durch die voneinander getrennten Verfahren der Gesetzgebung, Stellenbewilligung und Budgetierung die Übersicht über die Ausgaben- und Kostenentwicklung immer mehr verloren zu gehen.

In Verordnungen werden meist die ausführenden Bestimmungen zu den Gesetzen und der Verwaltungsvollzug geregelt, aus denen sich der verwaltungsinterne und -externe Aufwand in der Praxis ergibt. So legt die Verordnung über die Beurteilung der Kinder und deren Beförderung

³¹⁹ Vgl. LaProt vom 14./15. September 1994, S. 856ff.

³²⁰ LaProt vom 14./15. September 1994, S. 859ff.

Analyse des Ausgabeverhaltens

an der Primarschule (LGBL 1995/121) fest, welche Beurteilungsverfahren die Lehrpersonen einzusetzen, wie die Beurteilungen durchzuführen, welche Voraussetzungen dafür zu schaffen sind und wie die Beförderung beziehungsweise die Wiederholung einer Schulstufe für die Kinder geregelt ist. In einem weiteren Abschnitt der Verordnung ist festgelegt, wie die Eltern über Leistungen und Verhalten der Kinder zu orientieren, welche Gespräche dazu zu führen und welche Zeugnisunterlagen zu erstellen sind. Gegenüber der traditionellen Notengebung verlangt dieses Verfahren einen höheren Zeitaufwand und stellt höhere Ansprüche hinsichtlich der individuellen Betreuung und Führung der Kinder, die administrative Abwicklung und die Gesprächsführung mit den Eltern.

4.3. Verwaltung: Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben

Die Regierung nimmt eine zentrale Drehscheibenfunktion zur Steuerung und Koordination der haushaltswirksamen Prozessstufen wahr. So kann sie nicht nur inhaltlich auf einzelne Entscheidungen Einfluss nehmen, sondern auch in die Prozesse selber in rechtlicher, instrumenteller und organisatorischer Hinsicht gestaltend eingreifen. Die Regierung bestimmt weiters in ihrer Führungsfunktion, mit welchem Personal öffentliche Verwaltungsbereiche besetzt, wie die personellen Kapazitäten zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zugeteilt und wie die Führungsinstrumente zur Zielerreichung eingesetzt werden und damit auch, in welchem Masse den gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen durch die Verwaltung nachgekommen wird.

4.3.1. Stellenplanung und -besetzung

Seit Einführung der heutigen Verfassung haben sich Bedeutung und Aufgaben der Verwaltung grundlegend verändert. Im Rechenschaftsbericht des Jahres 1923 wird in der Regierung und Landesverwaltung ein Personalbestand von neun Personen aufgeführt.³²¹ Im öffentlichen Sektor und in der Landesverwaltung fand nach dem Zweiten Weltkrieg eine dynamische Entwicklung statt. Entsprechend der Untersuchung von

³²¹ Vgl. ReBe 1923, S. 8f.

Verwaltung

Hubert Büchel haben sich die öffentlichen Personalbestände von 1950 bis 1979 mehr als verdreifacht, was im Rahmen des gesamten Dienstleistungssektors lag.³²² Gemäss Stellenplan 1997/98 sind bei der Regierung, der Landesverwaltung, den Gerichten und dem Landtagssekretariat etwa 530 ständige Stellen vorhanden.³²³ Rechnet man dazu auch die Lehrer und das Personal der öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen, so sind (ohne Gemeindebedienstete und Angestellte der öffentlich-rechtlichen Unternehmen und Körperschaften) über 1000 Personen im staatlichen Dienst tätig. Die Regierung stellt dazu fest: "Die Verwaltung ist heute ein wesentlicher Machtfaktor geworden. Sie ist – ob man das will oder nicht – das Zentrum der staatlichen Tätigkeit. Sie muss nicht nur kontrolliert, sondern auch geführt werden."³²⁴

Art. 11 LV bestimmt: "Der Landesfürst ernennt unter Beobachtung der Bestimmungen dieser Verfassung die Staatsbeamten. Neue ständige Beamtenstellen dürfen nur mit Zustimmung des Landtags geschaffen werden." Michael Ritter schliesst daraus, "dass das Erfordernis der Zustimmung des Landtages als Beschränkung der monarchischen Ernennungskompetenz konzipiert ist."³²⁵ In Hinsicht auf einen möglichen Verzicht des Fürsten auf die Beamtenernennung ist Ritter der Auffassung, dass der zweite Satz dieses Verfassungsartikels nicht ersatzlos aufgehoben werden sollte, da es einer ständigen Praxis entspricht, "dass die Zustimmung des Landtages eingeholt wird, wenn die Regierung eine neue ständige Stelle einrichten will." Er betrachtet es entsprechend dem Bericht und Antrag der Regierung zur Revision des Beamtenrechts als "eine aus der Finanzhoheit des Parlaments fliessende Kompetenz", die gewahrt werden sollte. Ausserdem betrachtet er es in Hinblick auf die Bewilligung von Stellen durch den Landtag für unerheblich, ob eine neue Stelle mit einem Beamten oder Angestellten besetzt wird.

Gemäss Art. 11 LV dürfen neue ständige Stellen nur mit Zustimmung des Landtages geschaffen werden. Dazu hat die Regierung Bericht und Antrag an den Landtag zu stellen, der die neuen Stellen in der Landesverwaltung, bei den Gerichten und in den Schulen im Rahmen eines Stellen-

³²² Vgl. Büchel H.F., S. 74ff. und 279ff.

³²³ Vgl. BuA betreffend Bestand und Bedarf an Stellen bei der Regierung, der Landesverwaltung, den Gerichten und dem Landtagssekretariat (Stellenplan 1997/98), Nr. 67/1997; S. 10.

³²⁴ Vgl. BuA, Nr. 54/1994, S. 17.

³²⁵ Ritter M., S. 109.

Analyse des Ausgabeverhaltens

planes bewilligt. Zur Schaffung neuer Lehrerstellen wird für das jeweilige Schuljahr von der Regierung Antrag an den Landtag gestellt, in dem auch eine Übersicht über die bestehenden Lehrerstellen gegeben wird. Entsprechend dem Vorbild des Stellenplanes für Lehrer legte die Regierung erstmals im Jahre 1982 einen Bericht und Antrag über Bestand und Bedarf an Stellen bei der Landesverwaltung und beim Landgericht vor.³²⁶ Damit wurde mit der bis dahin unbefriedigenden Praxis gebrochen, wonach neue Stellen im Budget aufgeführt und dann im Verlauf des Jahres einzeln beantragt wurden.³²⁷ Die vom Landtag bewilligten und zu besetzenden Beamtenstellen der Landesverwaltung, Gerichte und Schulen werden öffentlich ausgeschrieben. Nach Vorauswahl der Bewerber durch das Amt für Personal und Organisation entscheidet schliesslich die Regierung über die Einstellung und Gehaltseinstufung.³²⁸

Im Herbst 1995 beantragte die Regierung beim Landtag die Umwandlung von befristeten in ständige Stellen. Der Bericht und Antrag gibt interessante Hinweise zur bisherigen Stellenplanung und Einstellungspraxis der Regierung. Wie aus dem Bericht hervorgeht, hat die Regierung im Jahre 1988 erstmals einen Stellenplan vorgelegt, in dem zwischen ständigen und nichtständigen Stellen unterschieden wird. Nachdem die Arbeiten am Beamtengesetz wegen der angekündigten Nichtsanktionierung abgebrochen wurden, die Regierung aber immer mehr Mitarbeiter in befristeten Anstellungsverträgen einstellte, blieb das Problem der befristeten Stellen ungelöst. Wie die Regierung weiters in ihrem Bericht ausführt, wurden aufgrund von Arbeitsüberlastungen, Krankheitsfällen, Organisationsanalysen und auch aus sozialen Gründen immer mehr nichtständige Stellen eingerichtet, was im Verlauf der Zeit gemäss Stellenplan zu 41,6 befristeten Stellen in der Landesverwaltung und 11,65 befristeten Stellen bei den öffentlich-rechtlichen Stiftungen führte.³²⁹ Vermerkt wird auch, dass bei der Umwandlung des Stellenplanes im Jahre 1988 und dessen Weiterführung administrative Fehler

³²⁶ Vgl. BuA betreffend Bestand und Bedarf an Stellen bei der Landesverwaltung und beim Landgericht vom 26. November 1982.

³²⁷ Vgl. Allgäuer T., S. 220.

³²⁸ Zur Einstellung von Beamten und öffentlich Bediensteten vgl. auch Ritter M., S. 169ff.

³²⁹ Vgl. BuA betreffend die Umwandlung befristeter in ständige Stellen, Nr. 95/1995, S. 10f. Bei den in der Personalplanung angeführten Stellen ist der Beschäftigungsanteil bzw. die Teilzeitbeschäftigung miteinberechnet. Es ist somit zu unterscheiden zwischen den im Stellenplan berechneten Personaleinheiten und der effektiven Zahl der Mitarbeiter.

Verwaltung

entstanden sind, so dass nach einer Überprüfung effektiv von 47,10 befristeten Stellen in der Landesverwaltung, den Gerichten und dem Landtagssekretariat auszugehen war.

Ziel der Regierung war es daher, den Stellenplan zu bereinigen, damit der Personalbestand der Landesverwaltung klar ausgewiesen und nachvollziehbar ist.³³⁰ Ausserdem sollten für die befristet angestellten Mitarbeiter klare Verhältnisse geschaffen und ihnen eine gewisse Sicherheit bezüglich weiterer Beschäftigung gegeben werden. Da es für den Staat eine verpflichtende Aufgabe sei, in einem beschränkten Ausmass behinderte und gesundheitlich geschädigte Personen zu beschäftigen, wurde auch die Schaffung von 10 sogenannten Ausgleichsstellen beantragt. Die Regierung hat mit der Neuregelung der Stellenplanung auch einen Bericht und Antrag zur Revision des Gesetzes über die Verwaltungsorganisation des Staates eingebracht. In diesem Bericht weist sie darauf hin, dass es für die Regierung und zuständigen Amtsstellen immer schwieriger werde, den genauen Personalbedarf für neue Aufgaben abzuschätzen.³³¹ Sie ersuchte daher den Landtag, über die genehmigte Zahl ständiger Stellen frei verfügen zu können, um den Beamten und Angestellten neue Aufgaben zu übertragen oder sie je nach den wechselnden Anforderungen in andere Amtsstellen zu versetzen, ohne dafür jedes Mal beim Landtag die Zustimmung einholen zu müssen.

Die Berichte und Anträge der Regierung betreffend den Stand und die Schaffung neuer Lehrstellen an den liechtensteinischen Schulen für das bevorstehende Schuljahr gehen im allgemeinen Teil auf die Geburten- und Schulstatistik und die Entwicklung der Klassengrössen ein und weisen auf die besonderen Entwicklungen im Schulwesen hin.³³² Im Bericht dargestellt sind auch die finanziellen Auswirkungen und Folgekosten, die mit der Veränderung des Stellenplanes verbunden sind.³³³ So zeigen sich im Stellenplan 1995/96 erste Auswirkungen der 1994 im Landtag genehmigten Teilrevision des Schulgesetzes. Durch den Weiterausbau des Ergänzungsunterrichts und des Bereichs "Deutsch für

³³⁰ Vgl. BuA betreffend die Umwandlung befristeter in ständige Stellen, Nr. 95/1995, S. 6.

³³¹ Vgl. BuA betreffend die Abänderung des Gesetzes über die Verwaltungsorganisation des Staates, Nr. 94/1995, S. 3f.

³³² Vgl. BuA zur Lehrstellenplanung, Nr. 48/1993, Nr. 113/1994, Nr. 96/1995 und Nr. 133/1996, S. 10.

³³³ So wird im Bericht und Antrag Nr. 113/1994 auf Seite 4 darauf hingewiesen, dass die durchschnittliche Schülerzahl pro Klasse mit 17.15 Schülern etwas tiefer liegt als in der Schweiz mit 18.0 Schülern pro Klasse.

Analyse des Ausgabeverhaltens

Fremdsprachige“ waren zusätzliche Stellen erforderlich. Entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen erfolgt die Aufteilung und Festlegung der Schülerzahlen pro Klasse, wobei in Grenzfällen Ausnahmen bei der Mindestklassengrösse gewährt werden. Der vom Gesetz und den schulischen Verhältnissen bestimmte Stellenplan wird in der Regel von der Regierung geprüft und vom Landtag ohne längere Diskussion und Änderung auch genehmigt.

Wie der Leiter des Amtes für Personal und Organisation (APO) in einem Interview erläuterte, werden die Anträge zur Schaffung neuer Stellen im Rahmen der Budgetierung durch die Amtsleiter gestellt.³³⁴ Entsprechend dem neuen Budgetablauf prüft zuerst das für dieses Amt zuständige Regierungsmitglied, ob dem Antrag zugestimmt werden kann. Bei dieser Prüfung geht es vor allem darum, ob entsprechend neuen gesetzlichen Aufgaben eine zusätzliche Stelle gerechtfertigt und erforderlich ist. Bei administrativen Stellen prüft das APO in der Regel über einen externen Berater, ob der Arbeitsaufwand die Einrichtung einer solchen Stelle rechtfertigt und ob allenfalls durch Rationalisierung der Abläufe und den Einsatz der EDV die Anstellung zusätzlichen Personals vermieden werden kann.³³⁵

Die geprüften und in erster Stufe bewilligten Stellenanträge werden vom Ressort Präsidium zusammengefasst und in Abstimmung mit den einzelnen Ressorts hinsichtlich Aufnahme in den Stellenplan geprüft. Der für das Ressort Präsidium zuständige Regierungschef kann so den Stellenplan hinsichtlich Kompatibilität gegenüber der gesamten Finanz- und Budgetplanung abstimmen und allenfalls weitere Streichungen für den Stellenplan vornehmen. Die Regierung trifft mit der Verabschiedung des Berichts und Antrags zur Stellenplanung die eigentliche Vorentscheidung. Wie Thomas Allgäuer schon feststellt, werden in der Landtagsdiskussion zur Stellenplanung wenig Voten eingebracht und in der Regel die zusätzlichen Planstellen mit grossem Mehr verabschiedet.³³⁶ Wie der Abgeordnete Paul Vogt in einem Votum darauf hinwies, ist der Landtag sachlich auch nicht in der Lage zu beurteilen, ob es eine Stelle braucht oder nicht.³³⁷

³³⁴ Interview mit Peter Mella vom 17. Juni 1997.

³³⁵ Vgl. dazu den verwaltungswirtschaftlichen Bericht von Franz J. Heeb zur Organisation des Zivilstandsamtes und der ZPV vom 20. Juni 1994.

³³⁶ Vgl. Allgäuer T., S. 220.

³³⁷ LaProt vom 6./7. Dezember 1995, S. 2086.

4.3.2. Organisation und Führung

Die Organisation, Führung und Regelung der Dienstverhältnisse erfolgt formal durch die für die Landesverwaltung geltenden Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsverordnungen.³³⁸ Bei der Vielfalt der Gesetze und der damit verbundenen öffentlichen Aufgaben, zu denen immer wieder neue Aufgaben dazukommen, stellt sich bei den begrenzten personellen Kapazitäten vor allem die Frage, auf welche öffentlichen Aufgaben das Schwergewicht gelegt wird, wieweit gesetzliche Leistungsaufträge und Normen erfüllt werden und für welche Aufgaben das Verwaltungspersonal seine Arbeitszeit effektiv einsetzt. Für welche gesetzlichen Aufgaben und öffentlichen Funktionen die Verwaltung ihre Zeit und damit die personellen und finanziellen Ressourcen verwendet, hängt von der "multimedialen Steuerung" durch Recht (Gesetz – Richterspruch), durch Macht (Hierarchie – Weisung), durch Geld (Ressourcen – Budget) und durch Kompetenz (Person – Einfluss) ab.³³⁹

Nach VOG stehen der Regierung verschiedene Instrumentarien zur Führung der Verwaltung zur Verfügung. So hat die Regierung das Recht, Verwaltungsverordnungen (Dienstanweisungen, Instruktionen usw.) zu erlassen (Art. 9), Pflichtenhefte für die Bediensteten aufzustellen (Art. 8), zusätzliche Aufgaben oder andere Tätigkeiten zu übertragen (Art. 13d) und Beamte zu versetzen (Art. 13e). Daneben werden in der Verwaltung auch andere Führungsinstrumente, wie Zielsetzungs- und Beurteilungsgespräche in Verbindung mit der Bewilligung von Gehaltsvorrückungen eingesetzt. Entscheidend für die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben ist auch, wieweit in den internen Planungsprozessen der Bedarf an Personal, Räumlichkeiten, EDV und anderen Verwaltungseinrichtungen Berücksichtigung findet und in die Anträge an den Landtag (Stellenplanung, Verpflichtungskredite oder Voranschlag) aufgenommen wird.

Einen Einblick in die Organisation der Regierung und in die Führung der Landesverwaltung gibt der Bericht und Antrag der Regierung zum Konzept einer Regierungsreform.³⁴⁰ Als Hauptproblem wurde die Bela-

³³⁸ Vgl. dazu Sammlung der Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsverordnungen und Mitteilungen im Personalhandbuch der Liechtensteinischen Landesverwaltung.

³³⁹ Vgl. König K. und Beck J., S. 138f.

³⁴⁰ Vgl. BuA, Nr. 54/1994.

Analyse des Ausgabeverhaltens

stung der Regierung, insbesondere der drei nebenamtlichen Regierungsräte, betrachtet. Durch die Reform im Jahre 1995 wurde erreicht, dass auch die Regierungsräte hauptamtlich angestellt und die Stab- und Dienststellen der Regierung beziehungsweise des Präsidiums weiter aufgestockt wurden. Hier zeichnet sich eine Verlagerung der Gewichte ab, und zwar von den auf den Verwaltungsvollzug ausgerichteten Amtsstellen auf die entscheidungsvorbereitenden und unterstützenden Stab- und Dienststellen der Regierung. Gründe hierfür sind die zunehmenden juristischen und formalen Anforderungen an die Beschlüsse der Regierung und das Erfordernis einer amtsübergreifenden Koordination und Unterstützung der Amtsstellen bei verschiedenen Verwaltungsgeschäften und Regierungsbeschlüssen.³⁴¹

Angesprochen wird im Bericht der Regierung auch die Frage der Führung der Landesverwaltung, wobei die besondere hierarchische und verwaltungsorganisatorische Rolle des Regierungschefs hervorgehoben wird. Neben der staatlichen Machtausübung wird auch auf das starke Instrument der Führung hingewiesen, das dem Regierungschef durch das ressortübergreifende Präsidium zur Verfügung steht. Dem Regierungschef steht demnach in Organisations-, Personal- und Besoldungsfragen unabhängig von der Ressortzuteilung eine Führungskompetenz zu.³⁴² Auch wenn in den Ausführungen darauf hingewiesen wird, dass die anderen Regierungsmitglieder in diesen Fragen mitwirken oder mitgestalten können, verdeutlicht diese Aussage neben dem vorrangig kollegialen auch das präsidiale Prinzip der Führung in der liechtensteinischen Landesverwaltung, das im Gegensatz zur Ressortverantwortung der einzelnen Regierungsmitglieder steht. Generell ist festzustellen, dass von der Regierung ein entscheidender Einfluss auf die Verwaltungstätigkeit ausgeübt wird, da insbesondere durch die präsidiale Rolle des Regierungschefs die Verwaltungsabläufe und die Ressourcenzuteilung in der Landesverwaltung gesteuert werden.

Neben gesetzlichen Ermächtigungen, Dienstanweisungen und Instruktionen wurden in der Landesverwaltung auch die in der Privatwirtschaft gebräuchlichen Führungsinstrumente, wie zum Beispiel Stellenbeschreibungen und Personalbeurteilungen, eingeführt. In Folge der 1991 in Kraft getretenen Besoldungsordnung waren neue Einreihungs-

³⁴¹ Vgl. dazu auch Geser H.: Staatsorganisation, S. 227ff.

³⁴² Vgl. BuA, Nr. 54/1994, S. 18.

pläne durch Verordnung festzulegen und für die Einstufung in Besoldungsklassen Stellenbeschreibungen zu erstellen. Weiters wurden 1993 und 1994 die Amtsstellenleiter und Regierungsmitglieder zur Einführung der Personalbeurteilung und des Managements by Objectives (MbO) ausgebildet.³⁴³ Im Jahre 1995 war die Personalbeurteilung, von der auch die weitere Gehaltsvorrückung im Einreichungsplan abhängig ist, für die gesamte Landesverwaltung eingeführt. Über die Auswirkungen dieser Führungsinstrumente auf Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung liegen keine Berichte oder Evaluationen vor.

Hinweise zum Einsatz und zur Führung des Verwaltungspersonals enthalten die Rechenschaftsberichte der Regierung. In den dazu herangezogenen Berichten der letzten fünf Jahre von 1991 bis 1995 berichtet das Amt für Personal und Organisation (APO) über die wichtigen Vorhaben und Projekte der abgelaufenen Jahre.³⁴⁴ Darin werden die Reorganisations- und Führungsmassnahmen in den verschiedenen Ämtern, Stabs- und Dienststellen beschrieben. Einschlägige Projekte waren unter anderem zum Beispiel die Überprüfung der Administration beim Landgericht im Zusammenhang mit dem Aufbau des EDV-Einsatzes sowie die Reorganisation des Schulamtes, des Hochbauamtes, des Fürsorge- und Jugendamtes, der Fremdenpolizei und des Passamtes oder des Amtes für Personal und Organisation. Diese Projekte gingen teilweise einher mit der Anpassung von Führungsstrukturen, Stellenumteilungen und -besetzungen oder mit der Einführung von EDV-Applikationen.

4.3.3. Rationalisierung, Privatisierung und NPM

Die verschiedenen Ansätze zur Modernisierung der Verwaltung geben Aufschluss, auf welchem Stand sich die Landesverwaltung heute befindet und welche organisatorischen Projekte (inklusive der EDV-Projekte) und verwaltungsrechtlichen Massnahmen zur Veränderung der Verwaltungsstrukturen und -prozesse geplant sind.³⁴⁵ Rationalisierung

³⁴³ Vgl. Amt für Personal und Organisation: Die Personalbeurteilung in der Landesverwaltung, August 1993.

³⁴⁴ Vgl. Rechenschaftsberichte der Regierung von 1991 bis 1995.

³⁴⁵ Vgl. dazu Jans A./Meili R., König K. und Beck J., Hablützel/Haldemann/Schedler/Schwaar (Hrsg.), Bussmann W. (Hrsg.), Fleiner T. und König H.

Analyse des Ausgabeverhaltens

gen können sich im Aus- oder Abbau öffentlicher Leistungen, in der Verbesserung der verwaltungsinternen Strukturen und Abläufe, im Auf- oder Abbau von Stellen, im verstärkten EDV-Einsatz, in Kosteneinsparungen oder in der entsprechenden Weiterbildung des Verwaltungspersonals zeigen. Hinsichtlich der Ausrichtung der Projekte ist zu prüfen, wieweit in diesen Projekten eine Veränderung der Effektivität und Effizienz konkret angestrebt wird.

Nach den Rechenschaftsberichten von 1991 bis 1995 wurden seitens des Amtes für Personal und Organisation in der Verwaltung folgende grössere Projekte durchgeführt, die auf eine Rationalisierung der Abläufe und auf einen verstärkten EDV-Einsatz ausgerichtet waren: Überprüfung der Administration beim Landgericht mit Einführung eines PC-Netzes, Büroautomatisation in Regierung und Verwaltung im Antragswesen, Neukonzeption der Zentralen Personenverwaltung, Reorganisation der Fremdenpolizei und des Passamtes, Neustrukturierung des Schulamtes mit PC-Vernetzung, Einführung eines gemeinsamen Rechnungs- und Informationssystems für das Land und die Gemeinden (LARIX) sowie Einführung weiterer PC-Anwendungen in der Steuerverwaltung, im Zivilschutzamt, in der Motorfahrzeugkontrolle, im Amt für Soziale Dienste, im Grundbuchamt, im Bauamt, in der Landeskasse, in der Landesbibliothek und anderen Stellen. Wie aus dem Jahresbericht 1993 hervorgeht, wurde die Büroautomation stark vorangetrieben; in diesem Jahr wurden Schulungen für 60 PC-Benützer (davon 25 neue) durchgeführt.

Rationalisierungen in der Landesverwaltung sind vor allem durch die Entwicklungen im EDV-Bereich, insbesondere durch den Einsatz von Personalcomputern, forciert worden. Nach dem EDV-Leitbild von 1987 wurde eine dezentrale Ausrichtung für den weiteren Ausbau der Datenverarbeitung gesucht.³⁴⁶ Entsprechend dem internen Bericht des APO vom Januar 1997 besteht in der Landesverwaltung neben der Hard- und Softwareausrüstung ein Netzwerk mit Zugriff auf zentrale Datenbanken, dem zirka 360 vernetzte PC-Arbeitsplätze angeschlossen sind.³⁴⁷

³⁴⁶ Vgl. Amt für Personal und Organisation: Informatik – Leitbild für die Liechtensteinische Landesverwaltung vom November 1987 sowie Informatik-Handbuch für die Landesverwaltung vom Dezember 1996.

³⁴⁷ Vgl. Amt für Personal und Organisation: EDV-Technisches Umfeld bei der Liechtensteinischen Landesverwaltung vom Januar 1997 sowie schriftliche Stellungnahme von Peter Mella vom 18. August 1998 zu Handen von Franz J. Heeb.

Verwaltung

Nach Auskunft des Leiters des APO, Peter Mella, haben sich die Lösungen vor allem hinsichtlich Flexibilität und Austausch von Daten mit externen Stellen in der Praxis bewährt. Zusätzliche Kostensenkungen wurden durch die Umstellung auf die zentral administrierbaren NET-PC's erreicht. Mit der Datenbank Oracle seien die verschiedenen Informatiklösungen, wie zum Beispiel die ZPV oder das LIS/GIS, gut integrierbar. So sei beim LIS/GIS auf eine offene Architektur geachtet und ein System gewählt worden, das auf der Datenbeschreibungssprache (INTERLIS) beruht. Aufgrund der Kostensituation werde vermehrt eine Zentralisierung angestrebt. Ausserdem werde entsprechend dem Regierungsbeschluss vom 3. März 1998 das Informatik-Leitbild überarbeitet.³⁴⁸

Bei EDV-Projekten der Landesverwaltung erfolgt zwar eine Endabnahme, doch zu wenig Berücksichtigung fand bisher ein auf die Effizienz ausgerichtetes Projektmanagement, in dem EDV-Investitionen hinsichtlich ihrer Einführungs- und Betriebskosten sowie ihres Nutzens vor- und nachevaluiert wurden.³⁴⁹ Mit dem raschen Aufbau der EDV und der Einführung von PC-Anwendungen sind vermutlich wichtige Verbesserungen und Rationalisierungen in einzelnen Bereichen der Verwaltung erzielt worden, was jedoch aufgrund unzureichender Projekt-evaluationen nicht verifizierbar ist. Für Aussenstehende und vermutlich auch für die Mitglieder der GPK und des Landtags ist eine objektive Beurteilung der Rationalisierungserfolge äusserst schwierig, und es wird, wie dies im Rahmen der Überarbeitung des Informatik-Leitbilds vorgesehen ist, empfohlen, eine Evaluation zum konzeptionellen Stand und zur weiteren Entwicklung der Datenverarbeitung und EDV-Anwendungen durchzuführen.

In seiner Stellungnahme wies Peter Mella darauf hin, dass die Informatik der Landesverwaltung personell zu schwach besetzt sei, um den Aufwand für eine Nutzwertanalyse zu betreiben. Ausserdem fehle eine dazu erforderliche Kostenrechnung. Bei einzelnen Projekten, wie zum Beispiel der Einführung der MWSt oder erforderlicher EWR-Statistiken, fehle einfach die Zeit, da man gezwungen sei, rasche Lösungen zu

³⁴⁸ Vgl. RA 98/368-0260.

³⁴⁹ Im neu geschaffenen Informatik-Handbuch vom Dezember 1996 ist die Vorgehensweise sowohl zur Projektabwicklung als auch zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Informatik-Projekten enthalten.

Analyse des Ausgabeverhaltens

finden. Er wies auch darauf hin, dass die Aufgabenbereiche der vierzig Amtsstellen in der Landesverwaltung sehr unterschiedliche Anforderungen an die Informatik stellen und die EDV-Lösungen gegenseitig nicht einsetzbar sind. Ausserdem stelle der Zugriff und die Vernetzung, wie dies zum Beispiel beim Fahndungssystem der Landespolizei, den CH- und EWR-Datenbanken oder dem Internet der Fall sei, enorme Anforderungen an die EDV.³⁵⁰

Hinweise über Bestrebungen zur Modernisierung der Verwaltung finden sich in den Rechenschaftsberichten der Regierung und in den Landeszeitungen. Im Jahre 1994 wurde das Amt für Personal und Organisation mit einer Studie zur Privatisierung von Teilen der Landesverwaltung beauftragt. Das APO hat zusammen mit einem Beratungsbüro eine Prioritätenliste sowie einen Vorgehensvorschlag zur Privatisierung von Teilen der Landesverwaltung ausgearbeitet. Der Bericht und Antrag des APO und die beigelegte Expertise zeigen, dass bei einer Privatisierung von Verwaltungsbereichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind und in der Praxis Schwierigkeiten entstehen.³⁵¹ Als Rahmenbedingungen werden darin u.a. angeführt: gesetzliche Aufträge einzelner Ämter und Dienststellen, hoheitliche Aufgaben des Staates, Beamtengesetz und Versetzungsmöglichkeiten oder politischer Wille zur Privatisierung. In der Sitzung vom 12. Dezember 1995 hat die Regierung weitere Bedingungen und einen Massnahmenkatalog zur Privatisierung festgelegt.³⁵²

In den Landeszeitungen haben sich Regierungsvertreter verschiedentlich zu ihren Vorstellungen zur Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung geäussert. In einem Artikel zum Jahreswechsel 1996 wies Regierungschef Frick darauf hin, dass für eine Totalrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes noch gewisse Entwicklungen in der Organisationslehre, wie beispielsweise das NPM, beobachtet und abgewartet werden.³⁵³ In einem anderen Interview forderte Vizeregierungschef Büchel, dass endlich ernst gemacht werde mit der Privatisierung von staatlichen Aufgaben. Um staatliche Aufgaben effizient bewäl-

³⁵⁰ Vgl. schriftliche Stellungnahme von Peter Mella vom 18. August 1998 zu Händen von Franz J. Heeb.

³⁵¹ Vgl. Amt für Personal und Organisation: Privatisierungsmöglichkeiten in der Landesverwaltung, Bericht und Antrag vom 18. September 1995.

³⁵² Vgl. Schreiben der Regierung an das APO vom 12. Dezember 1995, RA 95/3124.

³⁵³ Vgl. LVa vom 3. Januar 1996, S. 3.

Verwaltung

tigen zu können, genüge es nicht, mit Schlagworten wie "New Public Management" zu operieren, sondern die Reorganisation von Regierung und Verwaltung an die Hand zu nehmen sei.³⁵⁴ Der frühere Landtagspräsident Othmar Hasler sieht das NPM als eine Herausforderung für den Landtag.³⁵⁵ Er weist darauf hin, dass die Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung nicht nur Fragen über die Notwendigkeit von Reformen in der Regierung und Verwaltung aufwirft. Insbesondere sei über die verfassungsmässige Aufgabenteilung zwischen Landtag und Regierung und über die parlamentarischen Steuerungs- und Kontrollmechanismen nachzudenken. In seinem Artikel weist er auf die Gefahr einer Eigendynamik hin, wenn die öffentliche Verwaltung selber darüber zu bestimmen beginne, welche öffentlichen Aufgaben sie für wichtig erachte. In seinen Ausführungen regt Othmar Hasler eine Besinnung auf die wesentlichen künftigen Aufgaben des Staates und der Gemeinden an, um durch Straffung und Vereinfachung der ständig wachsenden Rechtsvorschriften bei der Einführung des NPM die Ausrichtung auf die staatlichen Zielsetzungen zu gewährleisten.

4.3.4. Verwaltung des Finanzvermögens

Art. 70 LV legt fest, dass der Landtag "in Übereinstimmung mit dem Landesfürsten über die Aktiven der Landeskasse zu verfügen" hat. Gerard Batliner führt dazu aus: "Insofern als der Landtag über die Aktiven der Landeskasse nur in Übereinstimmung mit dem Landesfürsten verfügen darf (Art. 70), werden auch die einfachen Ausgabenbeschlüsse des Landtages dem Fürsten zur Zustimmung unterbreitet."³⁵⁶ Entsprechend Art. 27 FHG leitet das nach der Geschäftsverteilung zuständige Regierungsmitglied die Verwaltung der Finanzen. Gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. a bis d FHG beschliesst die Kollegialregierung im Rahmen des Voranschlages über die Aufwendungen, die Anlage und Verwaltung des Finanzvermögens, über Kredite, Anleihen sowie Garantie- und Bürgschaftsverpflichtungen als auch über den An- und Verkauf von Staatsgütern. Im Art. 28 Abs. 2 FHG ist ausdrücklich angeführt: "Artikel 70

³⁵⁴ Vgl. LVo vom 3. Januar 1996, S. 2, und LVo vom 8. Februar 1996, S. 3.

³⁵⁵ Vgl. LVo vom 10. Februar 1996, S. 3.

³⁵⁶ Vgl. Batliner G.: Verfassung, S. 52.

Analyse des Ausgabeverhaltens

der Verfassung bleibt unberührt.“ Daraus ist zu schliessen, dass zwar der Regierung die operative Verfügung zur Verwendung oder Anlage von Finanzmitteln der Landeskasse gemäss Art. 28 Abs. 1 übertragen ist, die Richtlinien- und Verfügungskompetenz aber letztlich dem Landtag und dem Landesfürsten vorbehalten bleibt. Hinsichtlich der internen und externen Finanzaufsicht führt Thomas Allgäuer aus: “Die Verantwortung für die Führung der Finanzen liegt schwergewichtig, jedoch nicht ausschliesslich, bei der Regierung und innerhalb der Regierung im Ressort Finanzen.”³⁵⁷

Zur Anlage und Verwaltung des Finanzvermögens (flüssige Mittel), der Deckungskapitalien der Fonds und Stiftungen sowie der unselbständigen Anstalten und Stiftungen (PV und ALV) hat die Regierung im Oktober 1993 Richtlinien erlassen.³⁵⁸ Darin sind die Bewertungsgrundsätze, Anlageziele und die Anlagebegrenzungen für die flüssigen Mittel des Finanzvermögens, die Fonds und Stiftungen sowie die Pensionsversicherung (PV) für das Staatspersonal und für die Arbeitslosenversicherung (ALV) festgelegt. Gemäss Punkt 7 der Richtlinie ist die Landeskasse insbesondere bei risikoreicheren Anlagen befugt, Verwaltungsaufträge mit Banken abzuschliessen. Darin wird auch festgelegt, dass die der Bank zur Vermögensverwaltung überlassenen Mittel einen Pool bilden, wobei die einzelnen Vermögen entsprechend ihrem Mitteleinsatz am Pool partizipieren. In den abschliessenden Bestimmungen beauftragt die Regierung die Finanzkontrolle mit der Überwachung der Anlagerichtlinien und legt fest, dass sie über Ausnahmen und Änderungen der Richtlinien mit Regierungsbeschluss entscheidet.

In der Sitzung vom 20. Juni 1995 hat die Regierung neue Anlagerichtlinien beschlossen, die gegenüber den bis dahin gültigen Vorschriften grundlegende Änderungen beinhalten.³⁵⁹ Um das Verfahren der internen und externen Vermögensverwaltung mit den dazugehörigen Planungs- und Überwachungsaufgaben zu regeln, legt die Regierung die Zuständigkeiten der Stellen in einem Funktionendiagramm fest.³⁶⁰ Dabei ist die

³⁵⁷ Allgäuer T., S. 189.

³⁵⁸ Vgl. Richtlinien für die Vermögensverwaltung des Fürstentums Liechtenstein vom 19. Oktober 1993, RB 4078/64/93.

³⁵⁹ Vgl. Richtlinien für die Vermögensverwaltung des Fürstentums Liechtenstein vom 20. Juni 1995, RA 95/208.

³⁶⁰ Vgl. dazu auch den Entwurf des Funktionendiagramms für die Vermögensverwaltung des Fürstentums Liechtenstein von der Complemeta, Investment-Controlling AG, St. Gallen, vom 7. August 1996.

Verwaltung

Landeskasse (nur) noch "Koordinationsstelle" für die Vermögensverwaltung. Zur sachgerechten und zweckmässigen Gestaltung der Anlageorganisation kann die Regierung besondere Bestimmungen erlassen. Während bei den früheren Anlagezielen vor allem die Sicherheit, d.h. die Vermeidung nomineller Verluste und die reale Kaufkraftsicherung durch sorgfältige Auswahl der Schuldner und eine breite Risikostreuung, an erster Stelle standen, wird in den neuen Richtlinien angestrebt, die anlagepolitischen Ziele Liquidität, Sicherheit und Ertrag inhaltlich auf Zweck und Grösse des zu bewirtschaftenden Finanzvermögens abzustimmen. Dabei wird eine effiziente finanzielle Führung verlangt, in der die Ertragsmöglichkeiten auf den Finanzmärkten optimal ausgeschöpft, unvorhergesehene Ertragseinbrüche möglichst begrenzt und kritische Entwicklungen in der Vermögensbewirtschaftung frühzeitig erkannt werden.

Bei der Aufzählung zulässiger Anlagen sind diese in der neuen Regelung allgemein für alle Fonds, Stiftungen und unselbständigen Anstalten festgelegt und nicht mehr wie früher auf die Anlagen der Pensionsversicherung und der Arbeitslosenkasse beschränkt. Aufgehoben wurde die Bestimmung, dass sich Wohn- und Geschäftshäuser sowie Bauten im Baurecht, Stockwerkeigentum und Bauland auf liechtensteinischem Gebiet befinden müssen sowie dass Aktien, Partizipations- und Genussscheine, Anteile von Genossenschaften und ähnlichen Wertschriften und Beteiligungen an der Börse kotiert sein müssen. Unter den zulässigen Anlagen wurden die Festgeldanlagen bei schweizerischen Versicherungsgesellschaften mit einer Laufzeit von maximal 10 Jahren nicht mehr gesondert aufgeführt. Als Anlagen sind künftig auch Edelmetalle und realwirtschaftliche Anteilsrechte zulässig. Neu zugelassen sind in den Richtlinien vom Juni 1995 im Rahmen der festgelegten Begrenzungen auch derivate Instrumente auf die Basisanlagen, wie zum Beispiel Optionen und Futures. Weitgehend beibehalten wurden die Höchstsätze für die einzelnen Anlagen in bezug auf das in der Vorjahresbilanz ausgewiesene Deckungskapital und die Gesamtbegrenzungen für die Anlage der Vermögen.

Grundlegend geöffnet wurden die Bestimmungen hinsichtlich der Fremdverwaltung der Finanzvermögen. Während in der früheren Fassung die Fremdverwaltung nur durch Banken möglich war, und zwar insbesondere für risikoreiche Vermögensanlagen, für welche Spezialkenntnisse und intensive Marktbeobachtungen erforderlich waren, kann

Analyse des Ausgabeverhaltens

diese Verwaltung jetzt auch an spezialisierte und ausgewiesene Vermögensverwalter erteilt werden. Diese Öffnung wird zwecks Nutzung besonderer Infrastrukturvorteile in der Wertschriftenadministration, aufgrund besonderer Fachkompetenz oder aus Kapazitätsgründen empfohlen.³⁶¹ In den neuen Richtlinien wird weiters verlangt, dass für jedes Mandat klare Leistungsvorgaben und Beurteilungskriterien zu definieren und in der Folge laufend zu beobachten und periodisch zu vergleichen sind. In der weiteren Bestimmung wird die Landeskasse auch befugt, Verwaltungsaufträge mit den Banken abzuschliessen, die sowohl als Misch- wie auch als Spezialmandate erteilt werden können. Verlangt wird auch bei der Bewirtschaftung einzelner Fonds, Stiftungen und unselbständiger Anstalten, dass die Aufteilung von Poolvermögen den Ansprüchen entsprechend korrekt und nachvollziehbar ausgewiesen wird.

Die gesamte Geld- und Kapitalbewirtschaftung ist in den vergangenen Jahren von der Landeskasse fest in die Leitung der Regierung übergegangen. Dies kommt vor allem im Regierungsbeschluss vom 12. Juni 1997 zum weiteren Vorgehen hinsichtlich der Umsetzung des Anlagekonzepts für die Personalversicherung für das Staatspersonal, die Arbeitslosenversicherung sowie der Fonds und Stiftungen zum Ausdruck.³⁶² Darin wird als Rahmenziel für die staatliche Vermögensbewirtschaftung der verschiedenen Fonds, Stiftungen und unselbständigen Anstalten eine durchschnittliche Rendite von insgesamt 6 bis 6,5 Prozent p.a. bei einem Risiko von 4 bis 5 Prozent vorgegeben. Auf die Festlegung bestimmter Vermögensstrukturen (Strategische Asset Allocation) wird zugunsten einer situativen Steuerung durch die involvierten Anlageberater beziehungsweise Vermögensverwalter verzichtet. Weiters wird zur ziel- und erfolgsorientierten Koordination der Aktivitäten der verschiedenen Portfoliomanager ein Steuerungsausschuss bestellt, der einmal pro Quartal tagen soll.

³⁶¹ Vgl. Richtlinien für die Vermögensverwaltung des Fürstentums Liechtenstein vom 20. Juni 1995, RA 95/208, S. 6.

³⁶² Vgl. Schreiben der Regierung vom 12. Juni 1997, RA 97/1516-670.

4.4. Planung: Budgetierung und Kreditbewilligung

4.4.1. Finanzplanung

Gemäss Art. 25 FHG hat die Regierung für eine mehrjährige Finanzplanung zu sorgen und dem Landtag jährlich einen Finanzplan vorzulegen, in dem sie über seine Verwirklichung und die notwendigen Anpassungen berichtet (Abs. 1 und 3). Nach Art. 25 Abs. 2 enthält der Finanzplan: "a) einen mehrere Jahre umfassenden Überblick des künftigen Aufwands und Ertrags der Verwaltungsrechnung; b) eine Schätzung des künftigen Finanzbedarfs, insbesondere auf Grund der Investitionsplanung, mit Einstufung der Aufwendungen nach sachlicher und zeitlicher Dringlichkeit sowie Angaben über die Möglichkeiten der Deckung; c) eine Übersicht über die mutmassliche Entwicklung des Aktivvermögens und der Schulden." Dementsprechend informiert die Regierung den Landtag im Finanzplan über Aufgabe der Finanzplanung, finanzpolitische Ausgangslage und Ziele, Rahmenbedingungen, Entwicklung des laufenden und des Investitionshaushalts sowie der Vermögensrechnung und zieht daraus ihre Schlussfolgerungen.³⁶³

Thomas Allgäuer weist darauf hin, dass der Finanzplan neben der Koordinations- und Ausgleichsfunktion vor allem als ein längerfristiges Orientierungs- und Führungsmittel für Regierung und Parlament eine Informationsfunktion erfüllen sollte.³⁶⁴ Dabei stellt er fest, dass der liechtensteinische Finanzplan zwar vom Landtag diskutiert und zur Kenntnis genommen, aber nicht genehmigt oder bewilligt wird. Er weist auf den früheren Regierungsentwurf zum FHG, in dem eine Genehmigung des Finanzplanes vorgesehen war. Die Debatte im Landtag zeigte jedoch deutlich, dass sich das Parlament nicht zum Finanzplan verpflichten, sondern ihn als finanzpolitisches Orientierungsmittel nur zur Kenntnis nehmen wollte. Demzufolge ist der Finanzplan weder rechtlich noch politisch für den Landtag verbindlich. Durch die mangelnde Selbstverpflichtung des Parlaments zeichnet sich ein grundlegendes Problem in der Finanzplanung ab, nämlich, dass dadurch die sachliche Koordinationsfunktion zu anderen Planungen und Gesetzesvor-

³⁶³ Vgl. dazu die Gliederung der untersuchten Finanzpläne der Jahre 1993–1996.

³⁶⁴ Vgl. Allgäuer T., S. 201ff.

Analyse des Ausgabeverhaltens

lagen sowie die finanzielle Ausgleichsfunktion zur verbindlichen Ausrichtung auf Eckwerte in der Haushalts- und Fiskalpolitik kaum erreicht werden können.

Nach Auskunft von Gerold Matt werden die ausgefüllten Formulare von der Stabstelle Finanzen zusammengefasst.³⁶⁵ Dabei wird aufgrund des Kenntnisstandes über die (zusätzlichen) gesetzlichen Aufgaben, der Stellenplanung und den daraus resultierenden Folgekosten sowie der erwarteten Teuerung die Plausibilität der laufenden Ausgabenentwicklung überprüft und in Abstimmung mit den kreditverwaltenden Stellen konsolidiert. Durch die Berücksichtigung der mutmasslichen Teuerung in der längerfristigen Finanzplanung können sich vor allem bei Konjunkturschwankungen und hohen Inflationsraten nominell grössere Abweichungen ergeben.³⁶⁶ Die Anträge zu den Investitionen werden zur weiteren Klärung durch die Regierung aufgelistet, um entsprechend bereits bewilligter Projekte die Prioritäten festzulegen und den jährlichen Investitionsbedarf zu ermitteln. Diese Prioritätenfestlegung wurde vom Landtag mehrmals gefordert und von der Regierung in der Finanzplanung des Jahres 1996 erstmals berücksichtigt, indem im Finanzplan die Investitionen für staatliche Hochbauten nach Prioritäten (Jahr des Baubeginns) aufgelistet wurden.³⁶⁷ Die Entwicklung der Steuereinnahmen wird durch die Steuerverwaltung und die Gebühren werden durch die verschiedenen Ämter und die PTT geschätzt und in Abstimmung mit der Stabstelle Finanzen prognostiziert. Der Finanzplan und der Bericht für den Landtag werden zusammen mit dem Regierungschef konsolidiert und abschliessend von der Regierung verabschiedet.

Die Landtagsdebatten zur Finanzplanung verdeutlichen die parteipolitischen Interessen zur Profilierung in der Finanzpolitik und weisen einen stereotypen Ablauf auf. In der Regel eröffnet der Vorsitzende der Finanzkommission die Debatte, um auf die positive Finanzlage und die lobenswerte Finanzpolitik seiner Regierungspartei und des Regierungschefs hinzuweisen, dann folgen kritische Bemerkungen der Opposition, zu denen dann die Abgeordneten der Mehrheitspartei und der Regie-

³⁶⁵ Telefonische Auskunft vom 9. Mai 1997.

³⁶⁶ Vgl. dazu auch Winter A., S. 182. Der Autor empfiehlt die Berechnung des Finanzplans unter Annahme von zwei bis drei plausiblen Inflationsraten und verweist darauf, dass Preissteigerungen sowohl die Einnahmen- als auch Ausgabenseite betreffen, jedoch nicht anzunehmen ist, dass sie sich in ihrer (zeitlichen) Wirkung aufheben.

³⁶⁷ Vgl. Bericht zur Finanzplanung 1997–2001 vom 5. November 1996, Nr. 124/1996.

Budgetierung und Kreditbewilligung

rungschef Stellung nehmen. Mit der negativen oder positiven Darstellung des Finanzplanes und der Finanzlage in den beiden Landeszeitungen findet dann das Ganze seinen öffentlichkeitswirksamen Abschluss.³⁶⁸ Allerdings wird auf grundsätzliche Überlegungen und Anregungen, so wie sie der Abgeordnete Alois Beck zur Finanzpolitik gemacht hat, kaum eingegangen.³⁶⁹

Im Finanzplan 1996–2000 stellt die Regierung fest: "In diesem Sinne ist der Finanzplan auch ein Führungsinstrument, das alle für die Zukunftsentwicklung zuständigen Organe auf die Festlegung von Leitlinien über die Ziele der Finanzpolitik verpflichten sollte. Bei der Beurteilung der finanziellen Perspektiven sollte sich deshalb vornehmlich der Landtag dazu äussern, welche Schwerpunkte bei der Budget- und Planungs politik für die kommenden Jahre zu beachten sind."³⁷⁰ Die Stellenplanung und die Bewilligung des Stellenplanes erfolgt losgelöst von Finanzplanung und Budgetierung. Der Finanzplan wird auch nicht als Richtplanung für die Budgetierung herangezogen, indem darin Vorgaben und Eckwerte für die kurzfristige Planung und die Verabschiedung des Landesvoranschlags festgelegt werden. Nach bisheriger Praxis wird in der Tagesordnung der Finanzplan erst nach Verabschiedung des Voranschlags diskutiert und zur Kenntnis genommen. Entgegen der Regel, dass in einem rollenden Verfahren der längerfristigen Richtplanung die mittelfristige Kapazitätsplanung folgt und dies den Rahmen und die Ausrichtung für die kurzfristige Mittelplanung vorgeben sollte, folgt im Landtag der kurzfristigen Budgetierung die langfristige Finanzplanung.³⁷¹

In den Landtagsdebatten wird auch immer wieder auf die Mängel hingewiesen, die sich durch die Unverbindlichkeit der Finanzplanung ergeben. Unklar zu sein scheint auch, ob die Verantwortung für die Finanzplanung bei der Regierung oder beim Landtag liegt. Von beson-

³⁶⁸ Vgl. LVa vom 8. November 1996, "Finanzplanung: Gute Ausgangslage für die Zukunft", S. 1.

³⁶⁹ Vgl. LaProt vom 15. November 1995, S. 1828ff. Der Abgeordnete äusserte sich insbesondere zur längerfristigen Trendentwicklung von Einnahmen und Ausgaben, zu den Opportunitätskosten von Ausgaben, zur Anspruchshaltung der Bevölkerung gegenüber dem Staat, zum Verursacherprinzip, zur Überprüfung des öffentlichen Leistungsangebots, zur Umverteilung der Staatseinnahmen, zum Budgetierungsprozess und zur Effizienz der Verwaltung.

³⁷⁰ Bericht zur Finanzplanung 1996–2000 vom 10. Oktober 1995, Nr. 86/1995, S. 2.

³⁷¹ Vgl. Tagesordnung des LaProt vom 20./21. Dezember 1993, vom 14./15./16. Dezember 1994, vom 15. November 1995 und vom 20./21. November 1996.

Analyse des Ausgabeverhaltens

derem Interesse war dazu die Landtagsdebatte im Jahre 1994, in der der FBPL-Abgeordnete Gebhard Hoch feststellte: "Hier werden grundlegende Sachen verwechselt, und zwar Finanzpolitik und Finanzhoheit. Die Finanzhoheit liegt gemäss Verfassung beim Landtag. Darüber gibt es nichts zu diskutieren. Die Bestimmung der Finanzpolitik liegt aber massgeblich bei der Regierung, hängt doch die Realisierung des Regierungsprogramms direkt mit der Finanzpolitik zusammen."³⁷² Demgegenüber vertrat der VU-Abgeordnete Peter Wolff die Auffassung, dass die Regierung "nicht den Schimmer einer Finanzhoheit" hat und zum Unterschied einer Gemeinde, in der der Vorsteher als Mitglied des Gemeinderates zusammen mit diesem verbindlich etwas festlegen kann, "kein Mitglied dieses Hauses beabsichtigt, der Regierung auch nur eine Salamischeibe unserer Finanzhoheit abzutreten".³⁷³

Verschiedentlich bemängelt wurden auch die unzuverlässigen Annahmen zur Finanzplanung, insbesondere was die vorsichtige Schätzung der Einnahmen und die eventuellen fiskalpolitischen Steuerungsmassnahmen betraf. So kann im Vergleich des Finanzplanes 1994 bis 1998 und der Landesrechnung 1996 festgestellt werden, dass die Gesamteinnahmen effektiv um 12,5 Prozent höher ausfielen und die Gesamtausgaben um nur 0,6 Prozent von der geplanten Grösse abwichen.³⁷⁴ Da in der längerfristigen Finanzplanung eine Verknüpfung von Aufgaben- und Ausgabenplanung fehlt, kann die relativ genaue Einschätzung der Ausgabenentwicklung nicht auf die Zuverlässigkeit der Planungsverfahren zurückgeführt werden. Es ist eher zu vermuten, dass die Hochschätzung der Ausgabenentwicklung in der Finanzplanung dann zur vollen Ausschöpfung des vorgegebenen Ausgabe- und Budgetrahmens führt.

Im Landtag wurde wiederholt darauf aufmerksam gemacht, dass die Finanzplanung nur eine Fortschreibung erwarteter Einnahmen und Ausgaben sei und bestenfalls zur Information über drohende Fehlentwicklungen im öffentlichen Haushalt dienen könne.³⁷⁵ So stellte Gebhard Hoch fest, dass es nicht genüge, im Finanzplan nur künftige Entwicklun-

³⁷² LaProt vom 14. Dezember 1994, S. 1772f.

³⁷³ LaProt vom 14. Dezember 1994, S. 1775.

³⁷⁴ Vgl. Finanzplan 1994 bis 1998 vom 23. November 1993, S. 14, und ReBe 1996, S. 319. Die Abweichungen ergeben sich vor allem einnahmenseitig durch die Nichtberücksichtigung der Mehreinnahmen aufgrund der Einführung der MWSt.

³⁷⁵ Vgl. LaProt vom 14. Dezember 1994, S. 1766ff., und LaProt vom 15. November 1995, S. 1827ff.

Budgetierung und Kreditbewilligung

gen aufzuzeigen, er erachte es für notwendig, dass die Regierung den Mut und den politischen Willen aufbringen müsse, die ihr angezeigt erscheinenden Massnahmen in die Finanzplanung zu integrieren.³⁷⁶ Nach seinen weiteren Ausführungen fehlt der staatlichen Finanzplanung jedoch immer noch die Abstimmung von Aufgaben- und Finanzzielen und die zur Einhaltung der Rahmenbudgets erforderlichen Massnahmen.

4.4.2. Investitionsplanung

Thomas Allgäuer weist auf die Bedeutung von Verpflichtungskrediten hin, mit denen der Rahmen für grössere Vorhaben abgesteckt wird und die in ihren gesamten finanziellen Auswirkungen erfasst werden können. Dazu führt er aus: "Allein durch dieses Instrument kann der Landtag sein Budgetrecht bei grösseren Projekten noch wahrnehmen und die Finanzpolitik steuern."³⁷⁷ In seinem Wesen ist ein Verpflichtungskredit, der die Bewilligung eines konkreten Investitionsprojektes zum Inhalt hat und die Regierung zum Eingehen längerfristiger Verpflichtungen ermächtigt, vom Voranschlag zu unterscheiden, der die jährliche Kreditbewilligung mit Genehmigung der entsprechenden Auszahlungen beinhaltet. Verpflichtungskredite werden für Hochbauprojekte sowie längerfristige Programme und Beitragszahlungen genehmigt.

Wie die für das Bauwesen zuständige frühere Regierungsrätin Cornelia Gassner in einem Interview bestätigte, erfolgte die bisherige Projektplanung im Hoch- und Tiefbaubereich losgelöst von den Zahlen des Finanzplanes, der eigentlich als "nicht existent betrachtet" wurde.³⁷⁸ Für die jährliche Investitionsplanung und Budgetierung wurden in der Regierung Kreditrahmen vereinbart, nach denen sich die weitere Investitionsplanung zu richten hatte. So wurden für die Budgetierung die Limiten für den Strassenbau mit 4 Mio CHF und für die EDV-Investitionen mit 3 Mio CHF festgelegt. Die Auswahl von Hochbauprojekten richtete sich primär danach, was aufgrund der planerischen Vorarbeiten reif und wo der Druck am grössten sei. Die Auseinandersetzung um die Auswahl der Projekte führte im Jahre 1996 schliesslich dazu, dass zu-

³⁷⁶ Vgl. LaProt vom 15. November 1995, S. 1831.

³⁷⁷ Allgäuer T., S. 207.

³⁷⁸ Interview vom 13. Juni 1997 von Cornelia Gassner mit Franz J. Heeb.

Analyse des Ausgabeverhaltens

sammen mit dem Finanzplan eine Prioritätenordnung für die Hochbauten des Landes festgelegt wurde. Die Investitionsplanung der PTT wurde bislang relativ kritiklos von der PTT-Direktion St. Gallen übernommen. Seit 1996 werden vor allem die Investitionen im Telecombereich zwischen dem zuständigen Ressort, der Stabstelle Finanzen und der PTT an einem Tisch gemeinsam besprochen.

Cornelia Gassner wies in ihrem Interview darauf hin, dass die Verfahren zur Vorbereitung und Planung von Landesbauten verbessert wurden. So wurde durch einen standardisierten Projektablauf für die Hochbauplanung erreicht, dass wichtige Fragen in der Vorbereitung geklärt werden, damit einerseits der Landtag umfassend über eine Vorlage informiert ist und andererseits die Stimmbürger sich frühzeitig, ohne dass ein zu grosser planerischer Aufwand betrieben worden ist, im Rahmen einer Volksabstimmung zum Standort, Rahmenprogramm und Verpflichtungskredit entscheiden können.³⁷⁹ Die neue Vorgehensweise hat nach ihren Ausführungen auch dazu geführt, dass im Rahmen eines vorgegebenen Kredits geplant wird, und nicht umgekehrt, dass das Siegerprojekt aus einem Architekturwettbewerb den Kreditrahmen bestimmt und fixierte planerische Vorgaben zu weiteren Sachzwängen und unvorhergesehenen Mehrausgaben führen.

Mit mittelfristigen Finanzvorlagen, die über den jährlichen Voranschlag hinausgehen, hat sich der Landtag gemäss Art. 22 FHG nur im Rahmen der Verpflichtungskredite zu beschäftigen. Nach Art. 23 FHG sind die Verpflichtungskredite aufgrund sorgfältiger, nach fachmännischen Regeln erstellter Kostenrechnungen zu bemessen. Obwohl schon Thomas Allgäuer darauf hinwies, dass für die Beschlussfassung über einen Verpflichtungskredit ein gründlicher Überblick über die Folgekosten bedeutsam wäre, wurden bislang nur die Investitionskosten ermittelt.³⁸⁰ Bei Durchsicht der jüngsten Berichte und Anträge der Regierung fällt auf, dass dem Aspekt der Folgekosten von Bauten neuerdings ausführlichere Beachtung geschenkt wird.³⁸¹ Nach Auskunft des Hochbau-

³⁷⁹ Hochbauamt der Landesverwaltung: Handbuch für den Projektablauf im staatlichen Hochbau, vom September 1995.

³⁸⁰ Vgl. Allgäuer T., S. 214f.

³⁸¹ Vgl. dazu BuA betreffend einen Verpflichtungskredit für die Erweiterung und Sanierung des Post- und Verwaltungsgebäudes in Schaan, Nr. 123/1996, die Realisierung von Musikschulräumen im Mehrzweckgebäude Eschen, Nr. 116/1996, oder die Errichtung eines Landtagsgebäudes, Nr. 26/1996, S. 29.

Budgetierung und Kreditbewilligung

antes betragen die kalkulatorischen jährlichen Folgekosten, je nach Ausführung der Verwaltungsgebäude und der installierten Anlagen, bis zu 7 Prozent der Investitionskosten.

Die Entstehung des Strassenbauprogramms geht auf die Beratung des Landtags im Jahre 1980 zur Bewilligung eines Kredits für die Strasse Bendern-Schaan zurück. Dabei wiesen Abgeordnete darauf hin, dass vorerst über das Gesamtprojekt zu entscheiden und ein Verpflichtungskredit zu bewilligen sei und nicht nur jedes Jahr im Rahmen des Voranschlages ein Kredit für ein Baulos gesprochen werden sollte.³⁸² Als Kompromiss legt die Regierung seit 1981 dem Landtag ein Investitionsprogramm vor, in dem eine Kostenübersicht über die geplanten Strassenverbesserungen sowie die laufenden und neuen Strassenprojekte gegeben und auf mögliche Verschiebungen hingewiesen wird. Obwohl das Strassenbauprogramm nur für ein Jahr bewilligt wird, hat es ebenfalls längerfristigen Charakter, da mit der Bewilligung von Teilstücken der längerfristige Endausbau von Strassenprojekten implizit auch genehmigt wird. Wie Allgäuer schon früher feststellte, ist bei den jährlichen Strassenbauprogrammen die finanzrechtliche Stellung ungeklärt. Er schlägt deshalb vor, dass über gebundene und neue Ausgaben im Strassenbauprogramm getrennt zu beschliessen und neue Projekte als Verpflichtungskredite zu betrachten wären.³⁸³

In der Volksabstimmung vom 5./7. März 1993 wurde das Projekt Regierungsviertel mit dem Landtagsgebäude verworfen, und die Regierung schlug angesichts der schlechten konjunkturellen Lage in der Bauwirtschaft ein Ersatzprogramm vor, in dem andere Bauprojekte früher als geplant verwirklicht werden sollten.³⁸⁴ Dieses Ersatzprogramm erforderte damals noch einen Nachtragskredit, der vom Landtag zu bewilligen war. In den jüngsten Finanzbeschlüssen zum Strassenbauprogramm wird der Regierung ein grösserer Spielraum eingeräumt. So wird im Strassenbauprogramm der Jahre 1996 und 1997 die Regierung zusätzlich ermächtigt, innerhalb des Rahmenkredits auf Alternativprojekte auszuweichen. In einem bestimmten Budgetrahmen kann so der Bau von Alternativprojekten vorgezogen werden, falls es zu Verzögerungen bei bewilligten Einzelprojekten kommt. Dadurch ist eine höhere Flexibilität

³⁸² Vgl. Allgäuer T., S. 216f.

³⁸³ Vgl. Allgäuer T., S. 218.

³⁸⁴ Vgl. BuA betreffend die Bewilligung von Nachtragskrediten im Tiefbau, Nr. 9/1993.

Analyse des Ausgabeverhaltens

gewährleistet, und es wird möglich, dass das Budget für das Strassenbauprogramm auch voll ausgeschöpft wird.

Eine grundlegende Veränderung erfuhr die Bewilligungspraxis bei Subventionsgesuchen der Gemeinden im Hoch- und Tiefbaubereich. Bis 1996 wurden die Gesuche zu einzelnen Projekten durch das Bauamt auf ihre Subventionsberechtigung hin überprüft und durch die Regierung bewilligt. In einem ersten Revisionsschritt wurden vor allem Bagatellsubventionen, die einen hohen administrativen Aufwand erforderten, aufgehoben.³⁸⁵ Die umfangreichen Vorabklärungen und die aufwendigen Abrechnungen für die Tief- und Hochbauprojekte der Gemeinden sowie die Schwierigkeiten, kommunalpolitisch einen Ausgleich bei der Berücksichtigung der vielen Vorhaben und verschiedenen Ansprüche zu finden, führten mit der Revision des Finanzausgleichs dazu, dass für die Investitionsbeiträge der Gemeinden ein Rahmen festgelegt wurde.³⁸⁶ Dieser orientiert sich zur Wahrung von Besitzständen an den durchschnittlichen Beiträgen, die das Land während der letzten fünf Jahre den einzelnen Gemeinden entrichtet hatte. Mit dieser Revision kann das Land jedoch kaum mehr Einfluss auf die infrastrukturelle Entwicklung der Gemeinden nehmen.

Die zunehmende Bewilligung von Verpflichtungskrediten für andere Projekte, Programme und Beitragszahlungen, die gemäss Art. 22 FHG Aufwendungen über das Jahr des Voranschlages hinaus zur Folge haben, dürfte nicht mehr in allen Fällen der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers entsprechen. Als kritisch zu beurteilen sind insbesondere Begehren, mit denen materiell die Schaffung gesetzlicher Grundlagen oder staatsvertraglicher Regelungen umgangen werden und der Landesverwaltung weitgehend freie Hand in der Ausführung überlassen bleibt. So hat der Landtag zuerst der Einrichtung eines "FirstLink-Institutes" durch einen Projekt- und Nachtragskredit (LGBl. 1996/110) zugestimmt. Gestützt auf Art. 13 des Gesetzes über Fachhochschulen, Hochschul- und Forschungsinstitute (LGBl. 1992/106) hat dann die Regierung ein Institut für Bildung und Forschung im Bereich der Informationstechnologie an der LIS Fachhochschule gegründet. Hauptzweck dieser Institution war aber, ein Internet für das Fürstentum Liechtenstein aufzubauen und den Zugang zu den weltweit bestehenden Daten-

³⁸⁵ Vgl. LGBl. 1995/202–205.

³⁸⁶ Vgl. LGBl. 1997/18.

Budgetierung und Kreditbewilligung

netzen für die öffentliche Verwaltung zu nutzen. Mit diesem Vorgehen wurde meines Erachtens die gesetzliche Gründung einer erforderlichen öffentlich-rechtlichen Anstalt umgangen und die Möglichkeit zur Einholung weiterer Verpflichtungskredite geschaffen.³⁸⁷

Art. 22 Abs. 5 FHG schreibt ausserdem vor, dass ein Ergänzungskredit beantragt werden muss, falls ein (bewilligter) Verpflichtungskredit nicht ausreicht. Kostenüberschreitungen bei einzelnen Projekten, wie beim Bau des Schulzentrums Unterland, haben dazu geführt, dass detaillierte Kostenvoranschläge verlangt und die Kreditkontrolle verbessert wurden.³⁸⁸ Gemäss Art. 24 FHG ist über die Beanspruchung jedes Verpflichtungskredits eine laufende Kontrolle zu führen, aus der die bereits eingegangenen und voraussichtlich noch erforderlichen Verpflichtungen sowie der Stand der bereits geleisteten Zahlungen hervorgeht. Im Rechenschaftsbericht der Regierung sind dementsprechend auch tabellarische Übersichten enthalten, aus denen zu den einzelnen Verpflichtungskrediten die jährlich geleisteten beziehungsweise zu erwartenden Zahlungen hervorgehen. Die Kontrolle beschränkt sich somit auf die quantitative finanzielle Beanspruchung der Kredite. Für diese mit bestimmten Zweck- und Zielsetzungen verbundenen Bauprojekte, staatlichen Programme und Beitragszahlungen werden keine Schlussberichte erstellt.

4.4.3. Budgetierung und Voranschlag

In seiner Rechtsnatur ist das Budget ein formelles Gesetz, das gemäss Art. 65 LV folgenden Erfordernissen unterliegt: Zustimmung des Landtags, Sanktion des Landesfürsten, Gegenzeichnung des Regierungschefs und Kundmachung im Landesgesetzblatt. Thomas Allgäuer hat in seiner Dissertation die rechtlichen Grundlagen des Voranschlags eingehend untersucht.³⁸⁹ Er stellt fest, dass die Geldbewilligung durch das Parlament die älteste Form der Regierungskontrolle ist und der Staat ohne

³⁸⁷ Vgl. BuA betreffend den Aufbau, die bisherigen Tätigkeiten und die zukünftige Tätigkeitsplanung des FirstLink-Institutes und die Gewährung eines Verpflichtungskredits für die Weiterführung des FirstLink-Institutes in den Jahren 1997 und 1998, Nr. 9/1997.

³⁸⁸ Vgl. Allgäuer T., S. 209.

³⁸⁹ Vgl. Allgäuer T., S. 221ff.

Analyse des Ausgabeverhaltens

Zustimmung des Landtags weder Ausgaben tätigen noch Steuern erheben kann. Er verweist auf einen Bericht und Antrag im Jahre 1981, in dem die Regierung das Budget als den ziffernmässigen Ausdruck der für das kommende Jahr in Aussicht genommenen staatlichen Tätigkeiten darstellt. Dazu führt Allgäuer weiter aus: "Dem Budget als einem zentralen Staatsakt kommt eine Steuerungsfunktion zu: indem der Landtag die für die Durchführung der Regierungspolitik geforderten Mittel bewilligt oder ablehnt, kontrolliert er (präventiv) die Exekutive. Diese Budgetkontrolle durch das Parlament darf indessen nicht bloss als negativ-abwehrende Reaktion auf den Entwurf der Regierung verstanden werden."³⁹⁰

Der Budgetprozess wird anfangs des zweiten Quartals mit einer Weisung der Regierung zur Ausarbeitung eines Entwurfs für den Landesvoranschlag sowie für die Erstellung der mittelfristigen Finanzplanung eingeleitet.³⁹¹ In einem Schreiben der Stabstelle Finanzen wird allen Ämtern, Dienststellen und kreditverwaltenden Instanzen Auftrag erteilt, das Budget und die Finanzplanung einzureichen.³⁹² Darin wird auf die beiliegenden Formulare zur Auflistung der Ausgaben und Einnahmen für das zuständige Aufgabengebiet verwiesen. Zur Orientierung sind in den Formularen die Vorjahreszahlen nach dem Kontoplan aufgeführt. Da die meisten Amtsstellen inzwischen am LARIX-System angeschlossen sind, erhalten diese keine Detailblätter mehr.³⁹³ Sie können die Daten selber ausdrucken und die beantragten Budgetbeträge direkt in das System eingeben.

Die zuständigen Stellen sind auch darüber informiert, dass die Personalkosten vom Amt für Personal und Organisation aufgrund des Stellenplanes und der geltenden Regierungsbeschlüsse budgetiert werden. Für die Lehrer der Primar- und Sekundarschulen werden die Personalkosten vom Schulamt ermittelt. Dabei sind die Gehaltsvorrückungen, jedoch nicht die Teuerung, über die zu einem späteren Zeitpunkt entschieden wird, zu berücksichtigen. Hinsichtlich des Sachaufwands werden die Ämter und kreditverantwortlichen Stellen angehalten, die Betriebs-, Verwaltungs-, Unterhalts- und Abwicklungskosten sparsam zu

³⁹⁰ Allgäuer T., S. 223.

³⁹¹ Vgl. RA 94/1590 vom 19. April 1994.

³⁹² Vgl. Stabstelle Finanzen, Schreiben vom 29. April 1994.

³⁹³ Vgl. Stabstelle Finanzen, Schreiben vom 2. Mai 1997.

Budgetierung und Kreditbewilligung

budgetieren und Mehrausgaben detailliert zu begründen. Zur Budgetierung der laufenden Subventionen, Beitragsleistungen und Defizitbeiträge wird verlangt, dass diese unter Angabe des Rechtserlasses (Gesetz, Finanzbeschluss) detailliert aufzulisten und auf das voraussichtliche Betreffnis hin zu überprüfen sind. Bei der Aufstellung der Investitionsrechnung wird darauf hingewiesen, dass nur baureife Projekte aufgenommen werden können, bei denen die Planung, Bodenbeschaffung und Detailprojektierung abgeschlossen ist und die Realisierung gesichert erscheint.

Zur Budgetierung der Einnahmen werden auch verschiedene Ämter und Institutionen, die Steuer- und Gebühreneinnahmen verwalten, wie zum Beispiel das Steueramt oder die Schweizerische Zollverwaltung, schriftlich angefragt, mit welchen Einnahmen sie in den kommenden Jahren rechnen.³⁹⁴ Zusätzlich wird darin um Auskunft ersucht, wie die voraussichtlichen Anteile, geschätzt nach den vorliegenden Zwischenergebnissen, im laufenden Jahr ausfallen. Die Verwaltung ist bei der Budgetierung und Planung der eidgenössischen Steuereinnahmen und der PTT-Gebühren auf die Erfahrungen, Berechnungen und Einschätzungen dieser Stellen angewiesen. In den vergangenen Jahren haben sich die festgestellten Abweichungen zwischen dem Budget und der Rechnung vor allem auf der Einnahmeseite ergeben. Darauf angesprochen, erklärte Gerold Matt, der Leiter der Stabstelle Finanzen, dass das Steueramt in der bisherigen Abschätzung des Einnahmenwachstums eher vorsichtig kalkulierte und es erst in weiteren Abstimmungsgesprächen zu realistischeren Einschätzungen kam.

Wie die Einsicht in verschiedene ausgefüllte Antragsformulare zeigte, werden die Anträge durchwegs korrekt und vollständig ausgefüllt. Probleme bereitet vor allem die Vielzahl von Amtsstellen und kreditverantwortlichen Stellen, weshalb die Stabstelle Finanzen mit den wenigen Mitarbeitern und eigentlich nur einem zuständigen Budgetkoordinator durch vielseitige Rückfragen und Abklärungen besonders gefordert ist. Zeitliche Engpässe entstehen vor allem dadurch, dass einzelne Stellen ihre Anträge nicht termingerecht oder lückenhaft einreichen und zeitraubende Mahnungen erforderlich sind, bis der Zusammenzug der Budgeteingaben gemacht werden kann. Zu einer grossen Überraschung kam

³⁹⁴ Vgl. Stabstelle Finanzen, Schreiben vom 2. Mai 1994.

Analyse des Ausgabeverhaltens

es nach dem Zusammenzug der Anträge für das Budget 1995, als festgestellt wurde, dass für eine ausgeglichene Gesamtrechnung 50 Mio CHF zu viel beantragt wurden. Dadurch war eine sehr zeitaufwendige "Knetphase" erforderlich, indem die Regierung Budgetkürzungen beschliesen und bei den kreditverantwortlichen Stellen durchsetzen musste.

Die Erfahrungen der Budgetrunde 1995 waren dann Anlass, im Dezember 1994 einen Workshop einzuberufen, an dem Regierungschef Mario Frick und sein Ressortsekretär sowie der Leiter der Stabstelle Finanzen Gerold Matt und sein Budgetkoordinator und der Verfasser dieses Projekts teilnahmen. In einer Bewertung des Budgetablaufs zeigten sich Stärken und Schwächen bei der Erstellung des Budgets:³⁹⁵ Für positiv erachtet wurde der hohe Detaillierungsgrad in der Budgetierung, so dass es in der weiteren Bearbeitung und Budgetdebatte des Landtags nur noch zu wenigen Rückfragen kam. Durch die frühzeitige Budgetierung, durch die das erste Resultat schon in den Sommerferien bekannt war, blieb ausreichend Zeit für die weitere Problemwältung in der Regierung. Von den kreditverantwortlichen Stellen wurde der speditive und produktive Ablauf durch die Unterstützung der Stabstelle Finanzen positiv erwähnt.

Schwächen zeigte der Budgetablauf vor allem durch die fehlenden Zielvorgaben durch die Regierung und den Umstand, dass die Ressortinhaber bei Beginn der Budgetierung nicht in den Budgetprozess einbezogen waren. So bestand für die Ämter und kreditverantwortlichen Stellen kein Anreiz für die Einhaltung von Vorgaben, und die Budgetierung war für verschiedene Stellen nur eine Fortschreibung bestehender Zahlen. Bemängelt wurde auch die ungenügende Termintreue, die teilweise auf die fehlende Information der Stellen über den gesamten Budgetablauf, die ungenügenden Erarbeitungshilfen für die Ämter und auf die nicht vorhandene Führungsunterstützung der Ressortverantwortlichen in der Anfangsphase der Budgetierung zurückzuführen war. In Frage gestellt wurden auch die hohe Detaillierung der Budgetposten und der grosse Umfang des Zahlenmaterials. Daraus ergaben sich zeitliche Engpässe bei der Zusammenfassung des Budgets und bei der An-

³⁹⁵ Vgl. Stabstelle Finanzen, Nachbetrachtung Budget-Workshop vom 22. Dezember 1994, Protokoll vom 28. Dezember 1994. Vgl. dazu auch Beilage 1 mit den handschriftlichen Bemerkungen zum Budget-Ablauf-Plan seitens der Regierung und der Stabstelle Finanzen.

Budgetierung und Kreditbewilligung

tragstellung an den Landtag. Als nachteilig betrachtet wurden in der weiteren Bearbeitung und Konsolidierung des Budgets die viel zu detaillierten Erörterungen der Budgetposten in der Regierung, was auf den schlechten Informationsstand einzelner Regierungsmitglieder zurückzuführen war.

Aufgrund dieser Stärken-/Schwächenanalyse wurde empfohlen, den Budgetierungsprozess in folgenden Kernpunkten zu verbessern: Festlegung eines Budgetrahmens und von Ressortzielen in der Regierung am Beginn des Budgetprozesses, daraus abgeleitet Kreditvorgaben an die verantwortlichen Stellen, verbunden mit Anreizen zur Einhaltung sowie Übertragung der Verantwortung zur Erarbeitung des Budgets an die Ressortinhaber unter Federführung des Ressorts Finanzen und Koordination der Stabstelle Finanzen. Diese Änderungsvorschläge wurden in einem nächsten Schritt in der Kollegialregierung vorgestellt, diskutiert und verbindlich festgelegt, um sicherzustellen, dass die vorgeschlagene Lösung vom Willen der Gesamtregierung getragen ist und mit dem Rückhalt der einzelnen Ressortinhaber umgesetzt wird. Auf Basis dieser Zielsetzungen wurde im Workshop auch ein neuer Ablauf für die Erstellung des Budgets 1996 entworfen.

Charakteristisch für das liechtensteinische Budgetierungs- und Rechnungsmodell ist, dass es an der Zuteilung der jährlichen Mittel, über welche die Landesverwaltung in den einzelnen Aufgabenbereichen in einem Jahr verfügen kann, ansetzt. Diese einseitige Input-Orientierung des Führungs- und Rechnungssystems unterstützt das Denken in Besitzständen verwaltungsinterner und -externer Interessengruppen und behindert eine wirkungsbezogene Leistungs- und Kostenorientierung in der öffentlichen Verwaltung. Es stellt sich die Frage, wieweit das damit verbundene Verhalten in der Legislative und Exekutive sich in Richtung einer output- oder wirkungsgeführten Verwaltung ändern lässt.³⁹⁶ Dazu wird im Sinne einer Ausrichtung auf output-orientierte Globalbudgets angeregt, dass bei Antragstellung der Ämter beziehungsweise kreditverantwortlichen Stellen die einzelnen Ausgaben mit Bezug auf die gesetzlichen und vertraglichen Aufgaben und Zielsetzungen festgelegt werden.

³⁹⁶ Vgl. Buschor E. und Lüder K., S. 161ff.

4.4.4. Bewilligung des Voranschlags

Im Bericht und Antrag zum Landesvoranschlag wird einleitend über die allgemeine Situation, die Ziele zur Finanz- und Haushaltspolitik sowie über laufende und geplante Massnahmen informiert.³⁹⁷ Weiters folgt ein ausführlicher Kommentar zur Laufenden Rechnung, in dem die Ausgaben- und Einnahmenbereiche dargestellt werden. Die Investitionsrechnung wird hinsichtlich Sachgüterinvestitionen, Darlehen und Beteiligungen und Investitionsbeiträgen sowie investiven Erträgen erläutert. Im Schlussteil wird vergleichend zum Voranschlag und zur Finanzplanung Stellung bezogen. Beigelegt ist dem Antrag ein umfassendes Tabellenwerk, und zur Diskussion des Landesvoranschlages und des Finanzgesetzes werden den Landtagsabgeordneten oft noch gesonderte Berichte und Anträge mit entsprechenden Beilagen zugestellt, die zu einem kaum mehr bearbeitbaren Papierstoss anwachsen.

Im Bericht und Antrag zum Finanzgesetz sind im ersten Teil die gesperrten Kredite aufgeführt, denen gemäss Art. 1 FiG die gesetzliche Grundlage noch fehlt oder für die noch ein separater Finanzbeschluss des Landtags erforderlich ist.³⁹⁸ Im weiteren werden die Festlegung der Ansätze für die Vermögens- und Erwerbssteuer (Art. 2 FiG) und in der Regel auch Anpassungen der Ansätze für den Finanzausgleich (Art. 3 FiG) kommentiert. Darin enthalten sind auch die Begründungen für die im kommenden Jahr vorgesehenen und beantragten Änderungen der Fiskal- und Finanzgesetzgebung. So wurde für das Jahr 1995 eine Reduzierung des Staatsbeitrags um weitere 2 Prozent der Zuteilungsquote an die Gemeinden beantragt (Art. 15 FiG). Für das Jahr 1996 wurde ein Antrag auf die Ausweitung des Geltungsbereichs der liechtensteinischen Gründungsgebühr gestellt, da durch die Reform der eidgenössischen Stempelabgaben die entstandenen Ertragsausfälle in einer Neufassung des Art. 6 FiG aufgefangen werden sollten.

Der Bericht und Antrag der Regierung zum Landesvoranschlag und zum Finanzgesetz wird in der Finanzkommission des Landtags vorberaten. Wie die einführenden Voten des Präsidenten der Finanzkommission

³⁹⁷ Vgl. dazu die untersuchten Berichte und Anträge der Regierung zum Landesvoranschlag für die Jahre 1994, 1995, 1996 und 1997, Nr. 41/1993, Nr. 66/1994, Nr. 71/1995 und Nr. 114/1996.

³⁹⁸ Vgl. dazu die untersuchten Berichte und Anträge der Regierung zum Finanzgesetz für die Jahre 1995, 1996 und 1997, Nr. 67/1994, Nr. 72/1995 und Nr. 115/1996.

Budgetierung und Kreditbewilligung

zeigen, ergeben sich aus den Beratungen der Finanzkommission keine gemeinsamen Stellungnahmen, Beschlüsse oder Anträge zum Budget, sondern die Berichte und Anträge der Regierung werden lediglich vom Präsidenten der Kommission, welcher auch der regierenden Mehrheitsfraktion angehört, kommentiert. Diese Kommentierung des Voranschlages ist durchwegs positiv gehalten, indem der Voranschlag der Regierung erläutert und die Finanz- und Haushaltspolitik der Regierung grundsätzlich unterstützt wird. Eröffnet wird die Landtagsdebatte zum Budget in der Regel durch den Regierungschef, der den Voranschlag erläutert und eine Stellungnahme dazu abgibt. In weiterer Folge werden grundsätzliche Voten zum Voranschlag und zur Haushaltspolitik abgegeben, bevor auf die Beratung und Beschlussfassung zu den einzelnen Budgetposten eingegangen wird.³⁹⁹

Die Diskussion des Landtags zum Landesvoranschlag folgt dem allgemein bekannten Muster: Landtagsabgeordnete der FBPL-Minderheit kritisieren das vorgelegte Budget, Abgeordnete der VU-Mehrheit verteidigen es, und Abgeordnete der FL geben ebenfalls einen Kommentar dazu. Durch das konkret vorliegende Budget bietet sich in der einleitenden Debatte indirekt die Möglichkeit, die Finanz- und Haushaltspolitik der Regierung in positiver oder negativer Weise hervorzuheben. Die Eintretensdebatte zum Landesvoranschlag gibt wertvolle Hinweise zur Finanz- und Haushaltspolitik der Regierung und des Landtags. Während bei der Eintretensdebatte zum Voranschlag 1994 und 1995 die drohende Scherenbewegung in der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung und notwendige Sparanstrengungen im Vordergrund standen, hat sich durch die unerwartete Zunahme der MWSt-Einnahmen im Voranschlag 1996 und 1997 die Eröffnungsdebatte auf die zweckmässige Verwendung dieser Mittel konzentriert. Die Finanzsprecher der FBPL-Fraktion gerieten immer mehr in Schwierigkeiten, ihre Mahnungen vor einem drohenden Budgetdefizit und einen von der Regierung geforderten Sparkurs glaubwürdig zu vertreten.

In den Detailberatungen des Landtags wird zuerst auf die Laufende Rechnung und dann auf die Investitionsrechnung eingegangen, wobei

³⁹⁹ Vgl. dazu LaProt zur Diskussion des Landesvoranschlags für die Jahre 1994, 1995, 1996 und 1997 vom 20./21. Dezember 1993, S. 845–950, 23./24. November 1994, S. 1368–1415 und 1423–1592, 15. November 1995, S. 1676–1817, und 20./21. November 1996, S. 2146–2184 und 2188–2261.

Analyse des Ausgabeverhaltens

der Landtagspräsident die jeweilig zu diskutierenden Titel unter den entsprechenden Hauptkonten zur Diskussion stellt. Die Diskussion entwickelt sich im weiteren Verlauf zu einem Frage- und Antwortspiel zwischen den Landtagsabgeordneten und den zuständigen Ressortinhabern. In der Fragestellung kann unterschieden werden zwischen Informationsfragen, die zur Klärung eines Sachverhalts gestellt werden, und Kontrollfragen, die mit Hinweisen auf Missstände und Abweichungen die Regierungsmitglieder zu einer Stellungnahme herausfordern. So beziehen sich Klärungsfragen darauf, was mit einem Ausgabentitel gemeint ist, welche Ausgaben unter einem bestimmten Konto subsumiert sind oder worauf bestimmte Abweichungen der Jahresbudgets beziehungsweise -rechnungen zurückzuführen sind. Kontrollfragen nehmen meist Bezug zu bestehenden Problemen und Versäumnissen und fordern das zuständige Regierungsmitglied heraus, Farbe zu bekennen. Sie geben zudem den Abgeordneten Gelegenheit, auf ein Thema näher einzugehen, bei dem sie Schwachstellen im anderen politischen Lager vermuten oder sich selber parteipolitisch profilieren können.⁴⁰⁰

Vermutlich wegen der meist fortgeschrittenen Zeit und bedingt durch den Umstand, dass über die Investitionsplanung für die Hochbauten im Rahmen des Finanzplanes und das Strassenbauprogramm in den folgenden Traktanden noch zu beschliessen ist, nimmt die Diskussion um das Investitionsbudget wenig Raum ein. Wie bereits darauf hingewiesen wurde, ist nicht verständlich, dass erst nach der Genehmigung des Voranschlages über die längerfristige Finanz- und Investitionsplanung diskutiert oder ein Strassenbauprogramm beschlossen wird, das mit dem Voranschlag in Zusammenhang steht beziehungsweise sich bei abweichenden Beschlüssen des Landtags auf den Voranschlag auswirkt.

Die zeitaufwendigen Diskussionen zum Landesvoranschlag, die in den untersuchten Jahren zu umfangreichen Protokollen von 105 bis 216 Seiten führten, zeigen die Bedeutung auf, die der Landtag einer ausführlichen Erörterung des Budgets beimisst. Sie sind aber gleichzeitig auch ein Zeichen dafür, dass sich der Landtag im Rahmen der Budgetdebatte mit zu vielen Details befasst und dass der Blick für das Gesamtbudget verlorengehen kann. In der Beratung der Einzelpositionen und der Stel-

⁴⁰⁰ So fällt in der Diskussion des Landesvoranschlags für das Jahr 1997 auf, dass dem Beitrag an das Schweizer Fernsehen DRS von 250 000 CHF breiter Raum gewidmet wurde und ein Antrag auf Reduktion dieses Budgetpostens gestellt wurde. Vgl. LaProt vom 20./21. November 1996, S. 2207ff.

Budgetierung und Kreditbewilligung

lung von Einzelanträgen ist nicht zu verkennen, dass auch parteipolitische Interessen verfolgt und eine politische Profilierung gesucht wird. Thomas Allgäuer betrachtet die vorgängige parlamentarische Kontrolle durch Prüfung und Verabschiedung des Budgets als wichtigen Teil der parlamentarischen Aufsicht über die Verwaltung.⁴⁰¹ Wichtig ist für ihn auch, dass bisherige Staatstätigkeiten beziehungsweise -ausgaben, die auch im neuen Budget fortgeschrieben sind, in Frage gestellt sind. Und er führt weiter dazu aus, dass schon durch das blosses Wissen um die Kontrolle Regierung und Verwaltung dem Budget und seiner Begründung eine gewisse Sorgfalt zukommen lassen.

Die generelle Tendenz, dass im jährlichen Voranschlag die Einnahmen sehr vorsichtig eingeschätzt und die Ausgaben meines Erachtens eher grosszügig budgetiert werden, scheint sich auch unter der Regierung Frick fortzusetzen.⁴⁰² Regierung und Landtag können daher davon ausgehen, dass trotz der Bewilligung von Nachtragskrediten der Ertragsüberschuss in der Landesrechnung meist höher ausfällt, als im Voranschlag ursprünglich kalkuliert. So lag in der Regierungszeit von Hans Brunhart der Ertragsüberschuss im Rechnungsbericht durchschnittlich um 2.9 Mio CHF höher als im vergleichbaren Voranschlag.⁴⁰³ Auch bei der Bewilligung des Investitionsbudgets scheint sich die Erfahrung eingespielt zu haben, dass Kredite des Voranschlags durch die Zurückstellung von Projekten nicht immer voll ausgeschöpft werden. Wenn man die Bruttoinvestitionen im Zeitraum von 1979 bis 1993 betrachtet, so waren diese um durchschnittlich 6.1 Mio CHF höher veranschlagt.⁴⁰⁴ Die dann aus der Landesrechnung resultierenden "Einsparungen und Mehreinnahmen" mögen auf den ersten Blick zwar positiv erscheinen, doch sie weisen eher auf eine zu wenig abgestimmte Projektplanung und unrealistische Einschätzung der Einnahmenentwicklung hin. Andererseits ist auch zu berücksichtigen, dass auf diese Weise ein gewisser Toleranzbereich für unvorhersehbare, kurzfristige erforderliche Nachtragskredite geschaffen wird.

⁴⁰¹ Vgl. Allgäuer T., S. 230.

⁴⁰² Vgl. dazu auch Allgäuer T., S. 228ff.

⁴⁰³ Rechenschaftsberichte von 1979 bis 1993. Die extremsten Abweichungen sind in den Jahren 1981 und 1993 feststellbar, wo der effektive Ertragsüberschuss 11.2 Mio CHF über bzw. 4.7 Mio CHF unter dem des Voranschlags lag.

⁴⁰⁴ Rechenschaftsberichte von 1979 bis 1993. Eine Ausnahme bilden die Jahre 1979, 1986, 1989 und 1990, in denen eine Erhöhung des Dotationskapitals für die LLB im Voranschlag nicht vorgesehen war, was zu einer Überschreitung der veranschlagten Bruttoinvestitionen führte.

4.4.5. Einholung von Nachtragskrediten

Nach Art. 69 Abs. 2 LV hat die Regierung für jedes abgelaufene Verwaltungsjahr "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". Im Abs. 3 dieses Artikels ist festgehalten: "Unter dem gleichen Vorbehalte ist die Regierung berechtigt, im Voranschlag nicht vorgesehene, dringliche Ausgaben zu machen." Und im Abs. 4 ist ausserdem festgelegt: "Etwaige Ersparnisse in den einzelnen Positionen des Voranschlages dürfen nicht zur Deckung des Mehraufwandes in anderen Positionen verwendet werden." Der Vorbehalt des Abs. 2 versteht sich so, dass es gegenüber dem Voranschlag zu Überschreitungen kommen kann, diese aber wie budgetierte Ausgaben der Genehmigung des Landtags bedürfen.

In Art. 11 und 12 FHG wurde die Einholung von Nachtragskrediten rechtlich präzisiert. In Art. 11 Abs. 1 ist festgelegt: "Fehlt für einen im Laufe des Verwaltungsjahres notwendigen Aufwand der Kredit oder reicht der im Voranschlag bewilligte Kredit nicht aus, so ist vor Eingehung der neuen Verpflichtung oder Vornahme der Zahlung beim Landtag ein Nachtragskredit einzuholen." Der Gesetzgeber spricht hier sowohl in bezug auf die im Voranschlag als auch in den Nachtragskrediten bewilligten Mitteln von Krediten im Sinne eines der Landesverwaltung anvertrauten Geldbetrags für bestimmte Verpflichtungen und Aufgaben. Gemäss Art. 11 Abs. 2 entfallen Nachtragskredite für Zahlungen, "die teuerungsbedingt sind, sich auf Grund gesetzlicher Anteile Dritter an bestimmten Erträgen zwingend ergeben oder den bewilligten Voranschlagskredit um höchstens 5000 Franken übertreffen."⁴⁰⁵ Demgegenüber sind in Art. 12 Verpflichtungen und Ausgaben angesprochen, welche die Regierung aus zeitlicher Dringlichkeit bereits eingegangen ist beziehungsweise gemacht hat.

Im Bericht und Antrag vom August 1995 zur Bewilligung der gesammelten Nachtragskredite unterscheidet die Regierung auch zwischen

⁴⁰⁵ Vgl. LGBL. 1992/44. Da der Landtag aufgrund des früheren Art. 11 Abs. 2 FHG mit einer Vielzahl von Anträgen zu Kreditüberschreitungen belastet wurde, die teuerungsbedingt, gesetzlich und vertraglich unvermeidbar oder die nur geringfügig waren, wurde im Jahre 1992 dieser Artikel gelockert und revidiert.

Budgetierung und Kreditbewilligung

echten Nachtragskrediten und Kreditüberschreitungen. Wie aus der Regierungsvorlage hervorgeht, werden unter den echten Nachtragskrediten Ausgaben des Investitionshaushalts und unter Kreditüberschreitungen laufende Ausgabenverpflichtungen, die bereits konsumiert wurden, subsumiert.⁴⁰⁶ Mit dieser Unterscheidung ist ein weiterer Aspekt bei den Nachtragskrediten angesprochen, und zwar, ob es sich um eine im Voranschlag nicht vorgesehene Ausgabe handelt oder ob es in einer bestehenden Budgetposition zu nicht vorhersehbaren Überschreitungen kommt. Dementsprechend werden im veröffentlichten Landesgesetzblatt unter Art. 1 die Nachtragskredite und unter Art. 2 die Kreditüberschreitungen aufgeführt. In Art. 3 ist die Dringlichkeitserklärung des Kreditbeschlusses festgelegt.

Thomas Allgäuer unterscheidet in seinen Ausführungen zwischen Sammel- und Einzelnachtragskrediten, je nachdem, ob die Nachtragskredite dem Landtag gesammelt in einem Paket oder einzeln, meist im Zusammenhang mit Gesetzen, internationalen Verträgen oder selbständigen Finanzbeschlüssen, vorgelegt werden.⁴⁰⁷ Die selbständigen Einzelkredite werden zwar vom Landtag verabschiedet, bedürfen jedoch nicht der Sanktion des Fürsten und werden auch nicht im Landesgesetzblatt publiziert.⁴⁰⁸ In der Praxis durchgesetzt haben sich die Sammelanträge, in denen die Regierung in gewissen Zeitabständen auf rationelle Weise erforderliche Kredite bei Budgetüberschreitungen oder Zusatzausgaben beantragt. Die laufende Kontrolle der Rechnungen und der Vergleich mit den Budgetvorgaben erfolgt durch die Stabstelle Finanzen. Bei der Feststellung von Kostenüberschreitungen werden die Rechnungsunterlagen an das zuständige Amt zurückgesandt mit der Aufforderung, diese zu begründen und einen Nachtragskredit zu beantragen. Zusammen mit Kreditanträgen für unvorhergesehene Ausgaben werden diese geprüft und aufgelistet. Die Regierung beschliesst über den entsprechenden Bericht und Antrag, der dem Landtag zur Genehmigung vorgelegt wird. Die Sammelkredite eines Jahres werden fortlaufend numeriert, so dass im Rechenschaftsbericht auch die Querverbindung hergestellt werden kann, bei welcher Kontonummer ein Nachtragskredit gewährt wurde.

⁴⁰⁶ Vgl. BuA betreffend die Bewilligung von Nachtragskrediten (II), Nr. 56/1995.

⁴⁰⁷ Vgl. Allgäuer T., S. 245.

⁴⁰⁸ Vgl. BuA betreffend die Bewilligung von Nachtragskrediten (IV), Nr. 11/1996, und (VI), Nr. 2/1997, S. 2.

Analyse des Ausgabeverhaltens

In den Jahren 1990 bis 1994 betragen die bewilligten Nachtragskredite durchschnittlich 16.6 Mio CHF pro Jahr, die Extremwerte lagen zwischen 12 und 21.5 Mio CHF, was 3 bis 5 Prozent der jährlichen Gesamtausgaben entspricht.⁴⁰⁹ Die Nachtragskredite betragen dabei in der Laufenden Rechnung durchschnittlich 10.5 Mio CHF und in der Investitionsrechnung 6.1 Mio CHF pro Jahr. Im Jahre 1995 hat sich die Summe der Nachtragskredite deutlich auf 20.8 Mio CHF erhöht.⁴¹⁰ Besonders ins Gewicht fielen darin die Nachtragskredite für die Behebung der Unwetterschäden vom Sommer 1995 von 5.6 Mio CHF und für den Staatsbeitrag an die Invalidenversicherung von 2.1 Mio CHF. Vermutlich hat im Jahre 1995 die sich abzeichnende Verbesserung der Einnahmensituation durch die Einführung der MWSt zu einer bereitwilligeren Einreichung von Nachtragskrediten geführt. So wurde dem letzten Sammelkredit des Jahres 1995 im Landtag ohne Diskussion zugestimmt.⁴¹¹

4.5. Rechnungslegung: Revision und Information

4.5.1. Verfügung über Ausgaben

Damit der Staat tätig werden kann, ist nicht nur die gesetzliche Ermächtigung zur Wahrnehmung von Aufgaben sowie die Bewilligung von Krediten erforderlich, sondern auch die Verfügungsgewalt über die finanziellen Mittel. Verwaltungsrechtlich, wirtschaftlich und politisch von besonderer Relevanz ist, welches staatliche Organ im Falle der Bedarfs-, Eingriffs- und Leistungsverwaltung entscheidet und wem die staatlichen Ausgaben letztlich zugute kommen.⁴¹² Nach Art. 26 FHG sind die Regierung und die Dienststellen für eine sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung und Verwaltung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte verantwortlich. Und nach Art. 27 FHG leitet das nach der Geschäftsverteilung zuständige Regierungsmitglied die Verwaltung der Finanzen. Zusammen mit der Abänderung von Art. 66 LV und von Art. 80 VRG, in denen die Betragslimiten für Volks-

⁴⁰⁹ Vgl. amtsinterne Auswertung der Stabstelle Finanzen zum jährlichen Budget und den Nachtragskrediten 1990–1994, vom 25. Oktober 1995.

⁴¹⁰ BuA betreffend die Bewilligung von Nachtragskrediten (IV), Nr. 11/1996, S. 2.

⁴¹¹ Vgl. LaProt 2./3. Mai 1996, S. 499.

⁴¹² Vgl. Fleiner-Gerster T.: Verwaltungsrecht, S. 28ff.

Rechnungslegung

initiativen und Finanzreferenden erhöht wurden, sind die Art. 12 und Art. 28 FHG revidiert und damit die Kompetenzen der Regierung hinsichtlich ihrer Verfügungsgewalt über die finanziellen Mittel ausgeweitet und konkretisiert worden.⁴¹³

In der bisherigen Verwaltungspraxis bestand keine einheitliche Regelung zum Ausgaberahmen, über den ein Amt verfügen konnte. Durch Regierungsbeschluss waren verschiedene Ämter ermächtigt, Aufträge innerhalb der Detailbudgets zu vergeben beziehungsweise entsprechende Zahlungsanweisungen zu erlassen, wie zum Beispiel das Amt für Gewässerschutz für Kontrollen, Analysen, Gutachten und den Kataster für Grundwasser und Abwasser, der Kulturbeirat für Beiträge an kulturelle Verbände, der Sportbeirat für Sportförderung und Beiträge an Sportverbände sowie die Beteiligung an Jugend und Sport, das Amt für Personal und Organisation für das Projekt Reorganisation der Ämter, zur Auszahlung der Mietzinsen und Versicherungsprämien oder die Finanzkontrolle für Beiträge an internationale Organisationen.⁴¹⁴

Zur Entlastung der Regierung wurden in Art. 2 der Verordnung über die Delegation von Geschäften nach dem FHG (LGBI. 1996/3) dem Amt für Personal und Organisation die Anschaffung von Mobilien, Geräten, Maschinen, Fahrzeugen, Einrichtungs- und Ausstattungsgegenständen sowie die Anschaffung von Geräten und Programmen für die Datenverarbeitung im Rahmen des Landesvoranschlages übertragen. Nach Art. 3 der Verordnung ist die Anschaffung von Mobilien, Geräten, Lehrmitteln und Schulausstattungen für die Landesschulen an das Schulamt delegiert. Im März 1996 ist aufgrund von Art. 4 der Verordnung über die Delegation von Geschäften nach dem FHG auch eine Einkaufsrichtlinie geschaffen worden, nach der die Beschaffung von Einrichtungen und Material in einem gewissen Rahmen an die Amtsstellen delegiert wird.⁴¹⁵ Dementsprechend haben die zuständigen Amtsstellen bei Investitionen oder Anschaffungen im Umfragewert von über 20 000 CHF mehrere Offerten von verschiedenen Lieferanten einzuholen. Bei grösseren Anschaffungen von über 50 000 CHF hat eine öffentliche Ausschreibung nach den Submissionsrichtlinien zu erfolgen.

⁴¹³ Vgl. LaProt vom 3./4. Mai 1995, S. 536ff., und LGBI. 1996/83.

⁴¹⁴ Vgl. dazu: RB 161/59/86.

⁴¹⁵ Vgl. Einkaufsrichtlinien für das Amt für Personal und Organisation sowie das Schulamt vom 27. Februar 1996, RA 95/3862 und RA 97/336-0221.

Analyse des Ausgabeverhaltens

Im nicht publizierten Submissionsreglement vom 12. Mai 1992 ist das Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge für sämtliche Amtsstellen des Landes sowie für Auftragsgemeinschaften von Land, Gemeinden und anderen selbständigen Körperschaften geregelt.⁴¹⁶ Entsprechend Art. 2 dieser Weisung war bisher bei Anschaffungen von über 10 000 CHF eine öffentliche Ausschreibung zu machen.⁴¹⁷ Bei der Öffnung der Offerten ist von den zuständigen Beamten ein Rapport zu erstellen. Nach Art. 11 sind Angebote, die preislich 30 Prozent über oder unter dem Mittel der Offertsummen liegen, auszuschneiden und in einem weiteren Schritt Angebote, die 15 Prozent unter dem neuen Durchschnitt liegen. Wenn nach eventueller weiterer Ausscheidung von höher- und tieferliegenden Offerten noch fünf oder weniger Angebote vorliegen, ist eine Einzelbewertung der Bewerber durchzuführen. Diese Bewertung richtet sich nach den früher erteilten Aufträgen nach der Mitarbeiterzahl des Betriebs, der Personalstruktur, der Termineinhaltung und der Leistungsfähigkeit des Offertstellers. Über die definitive Vergabe der Arbeiten und Aufträge entscheidet schliesslich die Regierung auf Antrag der zuständigen Amtsstelle.

Um das öffentliche Auftragswesen auf eine einheitliche gesetzliche Grundlage zu stellen und es besser in das Rechtsmittelsystem einzubetten sowie die Regelungen des EWR-Rechts und des WTO-Abkommens zu berücksichtigen, hat die Regierung eine Vorlage zu einem Gesetz über die Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge erarbeitet.⁴¹⁸ Durch dieses Gesetz, das auf die Vergabe aller öffentlichen Aufträge Anwendung findet, werden vermehrt auch Anbieter der benachbarten Region und bei Bauaufträgen im Wert von mehr als 5 Mio ECU Unternehmen des EWR zu berücksichtigen sein. Eine einseitige gewerbepolitische Begünstigung von Unternehmen des Landes durch die öffentliche Hand, wie sie durch den bisherigen Art. 14 des Submissionsreglements sichergestellt war, wird damit wohl schwieriger werden.⁴¹⁹

⁴¹⁶ Gleichlautende Bestimmungen sind auch in der Verordnung zum Gesetz über die Ausrichtung von Landessubventionen (LGBL. 1992/8) enthalten. In den Art. 13ff. ist die Auftragsvergabe bei Bauten, Anlagen und Anschaffungen für Subventionsempfänger geregelt.

⁴¹⁷ Bei Landesbauten gilt eine Untergrenze von 20 000 CHF.

⁴¹⁸ Vgl. Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge (Öffentliches Auftragswesen, ÖAWG) vom 7. Februar 1996, S. 8, und BuA zum ÖAWG, Nr. 23/1997.

⁴¹⁹ Schon im April 1995 sind die EWR- und WTO-widrigen Bestimmungen im Art. 14 Abs. 1, 2 und 3 des Submissionsreglements aufgehoben worden.

4.5.2. Prüfung und Verrechnung

Nach der bisherigen Verwaltungspraxis wird eine Kopie jedes Regierungsbeschlusses, der Ausgaben zur Folge hat, der Finanzkontrolle zur Information übermittelt. Das zuständige Amt führt die entsprechenden Verwaltungsakte oder Geschäfte im Auftrag der Regierung oder neu im eigenen Kompetenzrahmen durch und erhält dafür eine Rechnung. Der Rechnungsbeleg wird unter Angabe der zu verbuchenden Kontonummer und des betreffenden Regierungsbeschlusses an die Finanzkontrolle weitergeleitet. Diese überprüft die Belege und macht eine Zusammenstellung, wenn alle Rechnungen zu einem Kredit- oder Regierungsbeschluss vorliegen. Bei Kostenüberschreitungen werden die Unterlagen an das zuständige Amt zurückgesandt mit der Aufforderung, diese zu begründen und einen Nachtragskredit einzureichen.⁴²⁰

Die Regierung hat mit der Verordnung über die Delegation von Geschäften nach dem FHG die Verfügungsberechtigungen im Kassen- und Zahlswesen für die Stabstelle Finanzen, das Amt für Personal und Organisation und das Schulamt näher geregelt.⁴²¹ Mit dieser Delegation der Verfügungsberechtigung hat die Regierung einen längst fälligen Schritt zur Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens und zur speditiven Abwicklung des Zahlungsverkehrs getan. Gemäss Art. 29 Abs. 1 FHG besorgt die Landeskasse den Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst. Nach Art. 29 Abs. 2 FHG bilden die von den zuständigen Regierungsmitgliedern oder Dienststellen gezeichneten und von der Finanzkontrolle visierten Belege die Grundlagen der Zahlungen und Buchungen. Diese Belege werden jetzt von der Stabstelle Finanzen meist umgehend an die Landeskasse weitergeleitet mit der Ermächtigung, die entsprechenden Zahlungen vorzunehmen. Die Zahlungen erfolgen in der Regel über Post- oder Bankanweisungen. Dazu kann die Landeskasse neben eigenen Einnahmen über die Gelder, die von der Steuerverwaltung über interne Konten überwiesen werden, verfügen.

In der Buchhaltung werden die Rechnungen mit den Zahlungsbelegen nach Auszahlungsdatum abgelegt. Die Verbuchung erfolgt über

⁴²⁰ Gemäss Art. 11 Abs. 2 FHG entfallen seit 1992 Nachtragskredite für Zahlungen, die teuerungsbedingt sind, sich auf Grund gesetzlicher Anteile Dritter an bestimmten Erträgen zwingend ergeben oder den bewilligten Voranschlagskredit um höchstens 5000 CHF übertreffen (LGBI. 1992/44).

⁴²¹ Vgl. LGBI. 1996/3.

Analyse des Ausgabeverhaltens

EDV-gestützte Systeme nach dem für die Budgetierung und die Landesrechnung festgelegten Kontenrahmen. Nach Auskunft des Amtsleiters der Landeskasse Elmar Negele sind jährlich zirka 55 000 bis 60 000 Buchungen vorzunehmen. Die Abschlussbuchungen, in der die Abschreibungen und andere Wertberichtigungen mitzubersichtigen sind, werden von der Landeskasse gemeinsam mit der Finanzkontrolle durchgeführt. Einzelne Amtsstellen, wie zum Beispiel das Schulamt, die Fremdenpolizei, die Arbeitslosenversicherung, die Stipendienstelle oder die Steuerverwaltung, verfügen über eigene Kassen, Fakturierungen oder Buchhaltungen. Durch verschiedene EDV-Projekte konnte eine Integration ihrer Rechnungsführungen mit der Fakturierung und Buchhaltung der Landeskasse inzwischen verwirklicht werden.⁴²²

4.5.3. Erstellung und Kontrolle der Landesrechnung

Die Stabstelle Finanzen führt zusammen mit der Landeskasse den Abschluss der Landesrechnung durch. Der erste Rechnungsabschluss wird von der Finanzkommission des Landtags dahingehend überprüft, ob Kreditüberschreitungen begründet beziehungsweise mit Nachtragskrediten abgedeckt sind. Mit entsprechendem Kommentar der Finanzkommission wird das Rechnungsergebnis an die Regierung übergeben und nach ihrer Genehmigung an die GPK weitergeleitet. Diese überprüft nochmals das Gesamtergebnis und kann bei besonderen Abweichungen eine Überprüfung veranlassen. Gemäss Art. 38 FHG bestellen die GPK des Landtags und die Regierung einvernehmlich eine externe Revisionsstelle. Dieser obliegt entsprechend Art. 39 FHG die Kontrolle der Kassenbestände und übrigen geldwerten Bestände, die Revision der Landeskasse und anderer rechnungslegender Dienststellen sowie die besonderen Kontrollen im Auftrage der GPK oder der Regierung. Die externe Revisionsstelle hat nach Art. 40 FHG das uneingeschränkte Recht zur Akteneinsicht im Zusammenhang mit dem Finanzhaushalt.

Die Kontrolle der Landesrechnung erfolgt durch die Stabstelle Finanzen, die externe Revision und die GPK. Die Kontrollen beinhalten auch die Prüfung hinsichtlich eventueller Kreditüberschreitungen. Dadurch

⁴²² Vgl. verwaltungsinterner Bericht des Amtes für Personal und Organisation zur EDV-Projektplanung 1997 und der laufenden Informatik-Projekte.

Rechnungslegung

wird im letzten Kontrollgang vor Abschluss der Landesrechnung sichergestellt, dass es in den einzelnen Budgetpositionen zu keinen unzulässigen Kreditüberschreitungen von mehr als 5000 CHF kommt. Wie im letzten Antrag zur Bewilligung von Nachtragskrediten für das Rechnungsjahr 1996 zum Ausdruck kommt, handelt es sich praktisch bei allen Ausgabepositionen um Kreditüberschreitungen, da die Verpflichtungen feststehen oder betragsmässig nicht mehr beeinflusst werden können, es sei denn, die Zahlung werde auf das nächste Budgetjahr verschoben.⁴²³ Ausserdem kam der letzte Sammelkredit VI des Jahres 1996 nicht zur Behandlung in den Landtag, da Kreditanträge während der Sitzungspause des Landtags vom Landesausschuss genehmigt werden können.⁴²⁴ Durch die Übertragung der Kompetenzen zur Genehmigung von Budgetüberschreitungen hat sich der Landtag selber einen "Maulkorb" umgehängt, da eventuell zu kritisierende Kreditüberschreitungen vom Landesausschuss mitverantwortet werden.

4.5.4. Genehmigung und öffentliche Information

Die Landesrechnung wird zusammen mit dem Rechenschaftsbericht der Regierung und dem Bericht der GPK dem Landtag vorgelegt. Die Landtagsdebatte zur Genehmigung des Rechenschaftsberichts und der Landesrechnung findet in der Regel im Juni statt. Seit dem Jahre 1995 werden diese beiden Berichte getrennt behandelt. Eröffnet wird die Debatte im Plenum mit einem Bericht des Präsidenten der GPK, der zur Genehmigung der Jahresrechnung Antrag stellt.⁴²⁵ Die jährlichen Berichte des Präsidenten folgen in ihrem Aufbau und Inhalt dem gleichen Muster. Es wird verwiesen auf den Kontrollbericht der externen Revisionsstelle, welche die Rechnungsführung nach den Bestimmungen des FHG und ihre Ordnungsmässigkeit bestätigt. Anschliessend folgt eine allgemeine Kommentierung der wichtigsten Rechnungsgrössen mit einem Vergleich

⁴²³ Vgl. BuA zur Bewilligung von Nachtragskrediten (VI), Nr. 2/1997, S. 2.

⁴²⁴ Vgl. LaProt vom 20./21. Dezember 1993, S. 808 und 815.

⁴²⁵ Vgl. dazu die untersuchten LaProt zur Diskussion der Jahresrechnung für die Jahre 1993, 1994, 1995 und 1996 vom 14./15. Juni 1993, S. 539-594, vom 14./15. Juni 1994, S. 539-594, vom 21./22. Juni 1995, S. 732-758, vom 19./20. Juni 1996, S. 1209-1248, und vom 18./19. Juni 1997, S. 993-1009.

Analyse des Ausgabeverhaltens

zum vorgegebenen Budget. Da der Präsident der GPK gleichzeitig auch Vertreter der Mehrheitsfraktion ist, kann die positive Darstellung der Finanzpolitik der Regierung nicht überraschen.

Die Landtagssitzungen werden seit 1993 im Landeskanal übertragen und bieten so den Abgeordneten und den Mitgliedern der Regierung Gelegenheit, die Öffentlichkeit über die Landesrechnung und Regierungstätigkeit zu informieren, ihre Meinung kundzutun und Stellung zu nehmen. Die Landeszeitungen nehmen entsprechend ihrer politischen Zugehörigkeit die Debatte ebenfalls zum Anlass, über die Landesrechnung und die geäußerten Voten zu berichten. In den grundsätzlichen Voten und auch in den einzelnen Detailfragen zur Jahresrechnung scheint es den Abgeordneten oft weniger um die Kontrolle und Oberaufsicht der Landesverwaltung zu gehen, sondern darum, die Finanzlage des Staates und die Haushaltsführung der Regierung für ihre parteipolitische Selbstdarstellung und die Wählerbeeinflussung zu nutzen. Dieser Eindruck bestätigt sich vor allem auch in der medienwirksamen Umsetzung der Landtagsvoten, verbunden mit sogenannten Interviews und Kommentaren der Chefredaktoren der beiden parteipolitisch gebundenen Landeszeitungen.⁴²⁶

Die weiteren öffentlichen Stellungnahmen und Reaktionen zur Finanzpolitik und Staatsrechnung blieben, mit Ausnahme einzelner Leserbriefe, eher spärlich. Eine Ausnahme bilden die Artikel von Andreas Fuchs-Ospelt, der sich mit der Entwicklung der Staatsfinanzen, der Steuerrechts-Reform, dem Finanzausgleich oder der Jahresrechnung 1992 kritisch auseinandersetzte.⁴²⁷ Parteipolitisch scheint wenig Interesse zu bestehen, durch die Medien eine objektive Übersicht zum Staatshaushalt und zu den Staatsfinanzen zu vermitteln. Die Schlagzeilen und Kommentare in den Landeszeitungen sind eher geeignet, bestehende Vermutungen und Vorurteile zu bestätigen, anstatt klärend auf eine objektive Darstellung des gesamten Sachverhalts hinzuwirken und Verständnis für die Zusammenhänge zu wecken. Der regierenden VU geht es in ihrer Informationspolitik darum, das Vertrauen der Wähler in die Finanz- und Haushaltspolitik ihrer Regierungsmitglieder und Landtagsabgeordneten

⁴²⁶ Vgl. LVA vom 7. April 1995, 22. Juni 1995, 17. April 1996, 20. Juni 1996, 23. April 1997 und 20. Juni 1997 sowie LVo vom 7. April 1995, 28. Juni 1995, 20. Juni 1996 und 20. Juni 1997.

⁴²⁷ Vgl. Fuchs A.: Staat und Steuern, sowie LVo vom 28. Dezember 1993.

Rechnungslegung

zu stärken und zur Profilierung des Regierungschefs als Finanzexperte beizutragen. So wurde in einer vom "Vaterland" in Auftrag gegebenen und publizierten repräsentativen Meinungsumfrage, ohne Hinweis auf die Fragestellung und Ergebnisse, allgemein "bestätigt", dass die Bevölkerung Vertrauen in die Finanzpolitik des Staates habe.⁴²⁸

Wie dargelegt wurde, dienen die Berichte der Kontrollorgane, die Debatten im Landtag und die Information der Öffentlichkeit eher der politischen Rechtfertigung. Sie sind weniger darauf ausgerichtet, Rückmeldungen aus den betroffenen Bevölkerungskreisen systematisch zu erfassen oder die Wirkungen der öffentlichen Aufgabenerfüllung festzustellen. Durch die fehlenden Rückkopplungen über die Wirkung und Wirtschaftlichkeit öffentlicher Aufgabenerfüllung dürften sich die heutige Kontrolle und die Information kaum auf das weitere Ausgabeverhalten auswirken. Die Zielsetzungen, die der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben und Verpflichtungen erreichen will, sind ebenso vage und zufällig, wie die Rückmeldungen, die eingeholt oder wahrgenommen werden. Bei festgestellten Unregelmässigkeiten, wie dies im Falle ungerichtet ausbezahlter Wohnbaurdarlehen oder beim Defizit der Liechtensteinischen Krankenkasse der Fall war, geht es in den parlamentarischen und insbesondere in den medialen Auseinandersetzungen der beiden parteigebundenen Landeszeitungen primär nur noch um politische Schuldverteilung und weniger um sachliche Analysen und die daraus zu ziehenden Konsequenzen.

⁴²⁸ Vgl. LVa vom 26. Mai 1995.

5. Zusammenfassung und Gestaltungsempfehlungen

5.1. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Das staatliche Ausgabeverhalten ist durch den Staatsaufbau und durch das politische System Liechtensteins geprägt. Wesentlichen Einfluss üben die politischen Mehrheitsverhältnisse und die informellen Macht- und Beziehungsstrukturen der regierenden Partei aus. Die informellen Vorentscheidungen und die daraus resultierenden Ausgaben werden durch den jeweiligen Interessenausgleich in und zwischen den Parteien bestimmt. Die souveränen staatlichen Machttträger – Fürst und Volk – haben verfassungsmässig zwar eine entscheidende Rolle, nehmen jedoch nur marginalen Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der Gesetze und damit auf die Entwicklung der Ausgaben. Im Staatsaufbau besteht zwischen den verfassungsmässigen Organen zwar ein komplexes Netz gegenseitiger Kontrollen (Checks and Balances), das bisher durch den der Konkordanz immanenten Interessenausgleich jedoch kaum gegriffen hat. Entscheidend für die Begründung gesetzlicher Aufgaben und Ausgaben sind die informellen Prozesse und Vorentscheidungen, in denen die Regierung eine Schlüsselfunktion ausübt.

Die beiden grossen Parteien verstanden sich (bisher) weitgehend in der Rolle eines Anwalts ihrer Wählergruppen, die ihre Ansprüche in den staatlichen Organen durch ihre Mitglieder vertreten. Auch mit dem Einzug der Freien Liste in den Landtag sind die knappen Mehrheitsverhältnisse geblieben. Der Parteienwettbewerb um die Gunst des Wählers scheint sich mit Bezug auf die letzten Wahlprogramme eher noch zu verschärfen. Mit dem im Jahre 1997 erfolgten Austritt der FBPL aus der Regierung kann die oft zitierte Patronage der Parteien in der Verwaltung nur noch allein von der VU wahrgenommen werden. Direkte Auswirkungen durch die Opposition der FBPL lassen sich noch nicht erkennen, doch die kritischen Stellungnahmen

Schlussfolgerungen

zur Krise der LKK und die zunehmenden Interpellationen und Postulate deuten auf eine verschärfte parlamentarische Kontrolle der Regierung hin.

Bei diesem Hochschaukeln von Gefälligkeiten und Ansprüchen stellt sich die Frage, wieweit verfassungsmässig eingesetzte Rechts- und Entscheidungsträger zu interessen- und parteipolitischen Ausführungsorganen umfunktioniert werden und wie diese mit den sich widersprechenden partei- und staatspolitischen Ansprüchen noch zurecht kommen. Letztlich stellt sich die Frage, wieweit sich ein staatspolitisches System mit den sich hochschraubenden Ansprüchen und Gegenleistungen über Wasser halten kann. Staatspolitisch besteht so nach den Ausführungen von Gerard Batliner die Gefahr, dass in einem Klima der populären Gefälligkeiten die Lösung unpopulärer und grösserer Probleme auf der Strecke bleibt.⁴²⁹ Dabei geht es weniger um politisch-ideologische Positionierungen oder die rechtliche Gestaltung öffentlicher Aufgaben- und Leistungsbereiche, sondern um die Zufriedenstellung handfester Einzel- und Gruppeninteressen. Dadurch sind im liechtensteinischen Kleinstaat die Regierung und der Landtag im besonderen Masse dem Druck ausgesetzt, diese Einzelprobleme durch finanzielle Regelungen und Begünstigungen zu lösen.

Verfassungs- und staatsrechtlich verfügt der liechtensteinische Staat zwar über ein komplexes System gegenseitiger Kontrollen staatlicher Organe, doch, wie Thomas Allgäuer feststellt, üben die Parteien beziehungsweise die Parteileitungen eigentlich die Macht aus. In den überschaubaren liechtensteinischen Verhältnissen können dadurch die formalen Strukturen umgangen werden, auch wenn dies nach seiner Einschätzung nicht einfach belegbar ist.⁴³⁰ Die vorentscheidenden Weichenstellungen dürften vorwiegend informell, in den persönlichen Kontakten zwischen den Regierungsmitgliedern, Abgeordneten und Schlüsselpersonen der Parteien, Verbände oder Interessengruppen getroffen werden. Wie weit in diesen parlamentarischen Vorentscheidungen die Vertreter der Parteileitungen, Regierung und Fraktionen mitwirken, ist in bezug auf die einzelnen Prozesse und Sachgeschäfte zu prüfen. Einzig die knappen Mehrheitsverhältnisse zwingen zur Rücksichtnahme auf die Betroffenen und Interessenträger aus den eigenen

⁴²⁹ Vgl. Batliner G.: Lage des Parlaments, S. 158.

⁴³⁰ Vgl. Allgäuer T., S. 98 und 358ff.

Zusammenfassung

Reihen beziehungsweise die involvierten Verwaltungsbeamten, die teilweise auch parteipolitisch in Verbindung zu einer im Landtag vertretenen Partei stehen.⁴³¹

5.1.1. Initiativ- und Gesetzgebungsverfahren

Arno Waschkuhn kommt in der Beurteilung des Landtags und des Gesetzgebungsprozesses zum Schluss: "Der Landtag befindet sich insgesamt faktisch in einer relativ schwachen Position, zumal ein wissenschaftlich angeleiteter Parlamentsdienst fehlt. Das Übergewicht der Exekutive kann kaum kompensiert werden. So läuft das parlamentarische Vorverfahren am Landtag vorbei, bei welchem wichtige Selektionsentscheidungen getroffen, Interessen in interpretativer Weise aggregiert, Lösungsvarianten ausgeschieden und ausserparlamentarische Kompromisse geschlossen werden. Der Landtag ist bei den eigentlichen Weichenstellungen ausgeschlossen."⁴³² In den Vorlagen der Regierung und den Debatten des Landtags fehlen insbesondere Analysen und grundsätzliche Erwägungen hinsichtlich der damit verbundenen externen Wirkungen (Internalisierung), zur optimalen Versorgung und Zuteilung der öffentlichen Güter und Dienstleistungen (Allokation), zu den Umverteilungswirkungen staatlicher Einnahmen und Ausgaben (Redistribution) oder zur wirtschaftspolitischen Einflussnahme (Stabilität, Wachstum und strukturelle Förderung).

Die beobachteten Gesetzgebungsverfahren lassen erkennen, dass es der Regierung primär um die Schaffung des staats- und verwaltungsrechtlichen Rahmens zur Wahrnehmung staatlicher Eingriffe und Aufgaben geht. In den betreffenden Gesetzesvorlagen wie auch in den Diskussionen des Landtags fehlt es vor allem an offensichtlichen Zwecksetzungen, überprüfbaren Zielen und darauf ausgerichteten Massnahmen und Mitteln. Eine spätere Evaluation von Gesetzen beziehungsweise staatlichen Aufgabenbereichen ist dadurch erschwert beziehungsweise verunmöglicht. Es kann hinsichtlich der hier untersuchten Gesetzesvor-

⁴³¹ Vgl. dazu auch Waschkuhn A.: Politisches System Liechtenstein, S. 277. Der Autor spricht in diesem Zusammenhang sogar von Parteienimmobilismus, da es zum Hauptzweck wird, "mit Stimmen Ämter und mit Ämtern Stimmen zu gewinnen".

⁴³² Waschkuhn A.: Politisches System Liechtenstein, S. 147.

Schlussfolgerungen

lagen auch festgestellt werden, dass Ansätze der Finanzwissenschaft weder in den Gesetzesvorlagen noch in der parlamentarischen Diskussion berücksichtigt werden. So sind zum Beispiel bei der Einführung der MWSt weder im Bericht und Antrag der Regierung noch im Landtagsprotokoll fundierte Analysen und Erwägungen über die finanzwirtschaftlichen und steuerlichen Auswirkungen zu finden. Das kritische Votum des Abgeordneten Guido Meier, in dem er die ungeklärten Auswirkungen auf den Finanzdienstleistungssektor, die Umverteilung steuerlicher Lasten und die aus den MWSt-Einnahmen induzierten öffentlichen Leistungen anspricht, ist in diesem Zusammenhang eher als Ausnahme zu betrachten.⁴³³

In der Gesetzesvorbereitung wird ausserdem zu wenig darauf geachtet, ob mittels allgemeiner rechtlicher Regelungen (konditionale Programmierung) auf bestimmte Umweltereignisse und Sachverhalte zu reagieren ist oder ob in öffentlichen Aufgabenbereichen bestimmte Zielsetzungen (Zweckprogrammierung) zu erreichen sind. Auffallend ist bei der Vorbereitung und Lesung von Vorlagen die mangelnde Auseinandersetzung mit den wirklichen Problemstellungen und Zusammenhängen sowie den sachlichen und finanziellen Zielsetzungen, die mit einem Gesetz verbunden beziehungsweise anzustreben sind. Das Ausweichen auf allgemeine konditionale Rahmengesetze, wie dies beim Schulgesetz der Fall ist, birgt ausserdem die Gefahr, dass es der Verordnungs- und Vollzugskompetenz der Regierung überlassen bleibt, wieweit sie diese Aufgaben erfüllt und welche Ziele die Landesverwaltung schliesslich bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben verfolgt. Umgekehrt enthalten Gesetze oft sehr detaillierte Bestimmungen, so dass oft vorgesehene Verordnungen nicht erlassen werden müssen. Ein hoher Detaillierungsgrad schränkt zwar den Handlungsspielraum der Adressaten und den Freiheitsgrad der Massnahmen ein, kann aber die eigentlichen Zwecksetzungen und Zielbestimmungen eines Gesetzes nicht ersetzen.

In der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen fehlt ausserdem das Denken in Alternativen, bei dem verschiedene (divergierende) Zielsetzungen und Lösungen den daraus resultierenden Ausgaben gegenübergestellt werden und der Gesetzgeber sich konkret mit den angestrebten Wirkungen und den daraus resultierenden Kosten auseinandersetzen muss.

⁴³³ Vgl. LaProt vom 23./24. November 1994, S. 1613ff.

Zusammenfassung

Die grundlegende Problematik im öffentlichen Bereich liegt darin, dass Sach- und Finanzvorlagen in der parlamentarischen Behandlung getrennt werden beziehungsweise finanzielle Beschlüsse erst im Nachhinein, wie zum Beispiel bei der Stellenbewilligung, der Genehmigung von Verpflichtungskrediten oder des Voranschlages, gesondert zur Behandlung gelangen. In dieser Hinsicht war der Vorschlag im ersten Entwurf des Finanzleitbildes, einen Bedeckungsvorschlag einzubringen, positiv zu bewerten. Damit wäre, so wie dies für Volksinitiativen eigentlich auch erforderlich ist, bei (grösseren) Gesetzesvorlagen gewährleistet, dass öffentliche Aufgaben und Leistungen zusammen mit der Finanzierung beschlossen werden.

Die Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe erfolgt unter Führung der Regierung und Mitwirkung der Verwaltung in Abstimmung mit den Interessenvertretern, Parteispitzen und dem Landesfürsten. Die Regierung hat dadurch nicht nur im Vollzug, sondern auch in der Gesetzgebung eine Schlüsselfunktion. Charakteristisch für Liechtenstein ist, dass schon wenige Schlüsselpersonen durch die direkten informellen Kontakte eine Gesetzgebung vorantreiben und beeinflussen können.⁴³⁴ Vorbereitende parlamentarische Kommissionen werden zur Ausarbeitung von Vorlagen kaum eingesetzt. Zu berücksichtigen ist auch die besondere Stellung des Landesfürsten, der auf die Regierung bei der Ausarbeitung von Gesetzen informell Einfluss nehmen und ankündigen kann, die Sanktion eines Gesetzes zu verweigern. Waschkuhn führt dazu aus: "In Liechtenstein regiert weniger ein 'System', das sich verselbstständigt hat, sondern es ist immer ein Prozess von Personen, die den 'demokratischen Machiavellismus' der persönlichen Machterhaltung zelebrieren. In der Dynamik des Agierens sind die wichtigsten Personen konstant, die diese Bewegung vollführen ... in Liechtenstein regiert kein Apparat, sondern ein Beziehungsnetz."⁴³⁵

In Liechtenstein werden Gesetzesverfahren vor allem aufgrund staatsvertraglicher Verpflichtungen, Wahlversprechungen und Initiativen der Parteien oder aufgrund des internen Problemdrucks in der Lan-

⁴³⁴ Vgl. Allgäuer T., S. 115ff. und 120ff. Thomas Allgäuer führt dazu aus: "Die Regierung setzt in diesem Vorverfahren Kommissionen ein, veranstaltet Vernehmlassungen und stellt bereits Kompromisse her. Ecken und Kanten werden hier abgeschliffen. Wenn eine Vorlage dann förmlich in den Landtag gelangt, sind in der Regel die Entscheidungen bereits gefallen."

⁴³⁵ Waschkuhn A.: Politisches System Liechtenstein, S. 388.

Schlussfolgerungen

desverwaltung initiiert. Im Vergleich des schweizerischen und liechtensteinischen Gesetzgebungsprozesses fällt auf, dass auf Bundesebene bei der Auslösung von Gesetzesinitiativen und der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen mehr Akteure beteiligt sind. Der bedeutende Unterschied besteht darin, dass in der Schweiz zur Vorbereitung einer Gesetzesvorlage mehrere Stufen zu durchlaufen sind und mehrere Akteure, insbesondere Parlamentarier, Experten, Verbände und Parteien in einen offenen Prozess miteinbezogen sind und die Botschaft an die Eidgenössischen Räte eine eingehende Differenzbereinigung in Parteien, Verbänden oder Kommissionen erfährt.⁴³⁶ Die Ausarbeitung der Gesetze liegt in Liechtenstein weitgehend in den Händen der Regierung und der zuständigen Stellen der Landesverwaltung. Diese Prozesse dürften von politisch-pragmatischen Faktoren und Einflüssen, wie den Ansprüchen von Interessengruppen, der Finanzlage, der politischen Konsensfähigkeit und praktischen Durchsetzbarkeit von Lösungen oder den Auswirkungen auf das Wählerverhalten bestimmt sein.

Es ist im wesentlichen auf die Bemühungen und Kontakte der Regierung und der zuständigen Landesbehörden zurückzuführen, welchen regionalen und zwischenstaatlichen Verträgen Liechtenstein beiträgt. Der Landtag nimmt die Rolle einer zustimmenden Instanz wahr, ohne auf die Gestaltung und die kostenmässigen Auswirkungen einen nennenswerten Einfluss auszuüben. Nach Art. 63 GOLT hat die Aussenpolitische Kommission (APK) die der Zustimmung des Landtags bedürftigen Staatsverträge zu prüfen und zu begutachten. Ihr obliegt es, in Zusammenarbeit mit der Regierung in auswärtigen Angelegenheiten die Interessen des Landes wahrzunehmen.⁴³⁷ Die APK kann zwar, so wie sie es zum UNO-Beitritt Liechtensteins verlangt hat, Spezialberichte über Chancen und Risiken internationaler Verträge von der Regierung anfordern. Die vorangehende Prüfung von Gesetzen und auch von Staatsverträgen ist heute primär der Finanzkommission übertragen, die insbesondere über die finanziellen Auswirkungen der Verträge berät.

Die liechtensteinische Gesetzgebung gerät immer mehr unter Druck, ausländische Normen zu übernehmen, ohne dass sich die Betroffenen über die Bedeutung des Problems bewusst werden, sich mit ihrer Problemsicht und ihren Ordnungsvorstellungen einbringen und den Ver-

⁴³⁶ Vgl. Meier A. und Slembeck T., S. 152ff., sowie Vogt P.

⁴³⁷ Vgl. Allgäuer T., S. 335.

Zusammenfassung

hältnissen des Landes entsprechende Lösungen anbieten können. So kommt es bei wichtigen Gesetzesvorlagen gar nicht mehr zu demokratischen Mobilisierungsprozessen, die für die breite politische Abstützung und die weitere Implementierung der Gesetze von besonderer Bedeutung sind. Die mangelnde Abstimmung mit den Nutzniessern und Aufgabenträgern zwingt die Verwaltung immer mehr zur bürokratischen Einführung und Abwicklung neuer Aufgaben, da die erforderliche Zeit für Aushandlungen und weitere Konsultationen fehlt. Dadurch können sich vor allem bei der Einführung von Gesetzen Probleme und Überraschungen ergeben, sei dies, dass, wie beim EWR-Vertrag und dem Abkommen zur doppelten Verkehrsfähigkeit mit der Schweiz, zusätzliche Planstellen beantragt oder, wie dies im Telekommunikationsbereich oder bei der Abgeltung ökologischer und tiergerechter Leistungen an die Landwirtschaft der Fall war, unvorhergesehene Mehrausgaben entstehen.

Die Übernahme ausländischer Gesetzesvorlagen oder das Anbieten eigener gesetzlicher Lösungen ohne Vorevaluation der wirklichen System- und Problemzusammenhänge im Lande bergen die weitere Gefahr, dass die eigentlichen Ziele unreflektiert bleiben und Interventionsstrategien ungeeignet sind. Die politische und parlamentarische Auseinandersetzung konzentriert sich primär auf die rechtliche Übertragbarkeit und die Ausgestaltung einzelner Gesetzesartikel, wobei die mit einem Gesetz zusammenhängenden Zweck- und Zielsetzungen sowie die Umsetzbarkeit für die wirklichen Verhältnisse im Land aus den Augen verloren gehen können.⁴³⁸ Andererseits wird bei inländischen Gesetzesvorlagen, wie dies bei der Revision des Schulgesetzes der Fall war, nicht offengelegt, was die Vorevaluation der ersten Schulversuche ergab. Damit kann, wie auch andere Berichte und Anträge der Regierung zu Gesetzesvorlagen zeigen, nicht explizit festgelegt werden, was mit einem Gesetz eigentlich bewirkt werden soll und welche rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Interventionen sich erfolgversprechend auf den gesetzlichen Regelungsbereich auswirken. Die Aufgabenerfüllung der Landesverwaltung kann so nur bezüglich ihrer Gesetzmässigkeit überprüft werden (Normenkontrolle). Eine Evaluation der Auswirkungen auf die Wirklichkeit und der Nachhaltigkeit dieser Entwicklungen ist aber ausgeschlossen.

⁴³⁸ Schreiben der Gewerbe und Wirtschaftskammer vom 30. Januar 1998 zu Problemen übernommener EU-Normen im Gebiet des Transportgewerbes und des Arbeitsrechts.

Schlussfolgerungen

Auffallend ist auch der hohe Anteil von Gesetzen und Verordnungen, die zur Novellierung und Anpassung bestehender gesetzlicher Normen erlassen werden. Die Überlastung des Landtags durch die Gesetzesflut sieht Schurti weniger im Umstand begründet, die Staatstätigkeit vorhersehbar und berechenbar zu machen, als in der radikal-parlamentarischen Idee der Stufenbaulehre, nach der die Vollziehung vollständig gesetzlich determiniert werden soll. Er sieht eine Gefahr darin, dass der Dschungel von Normen zunehmend unübersichtlicher und die Staatstätigkeit entgegen dem Rechtsstaatsprinzip immer weniger prognostizierbar werden. Und er führt weiter dazu aus: "Die Umwandlung der parlamentarischen und direkt-demokratischen Demokratie in eine bürokratische wird dadurch begünstigt. Der Landtag wird zunehmend zum Akklamationsorgan."⁴³⁹ Die Gründe für die Zunahme von gesetzlichen Normen sieht Schurti in den gewachsenen Ansprüchen an die Rechtssicherheit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns, in den zum Teil kasuistischen Regelungen, die viel schneller einer Anpassung an geänderte Umstände und Lebensverhältnisse bedürfen, und dem damit bedingten Revisionsbedarf bei bestehenden Normen.

Gesetze und Verordnungen sind danach zu unterscheiden, ob sie auf Dauer ausgerichtet ordnende (konditionierende) oder auf Zeit ausgerichtet fördernde (programmatische) Wirkung haben (sollen). Diese Unterscheidung von Rahmen- und Programmgesetzen wird in der liechtensteinischen Gesetzgebung zu wenig beachtet. Was mit einem Gesetz konkret erreicht werden soll und welcher Ausgabenrahmen dafür angemessen ist, bleibt weitgehend der Regierung beziehungsweise Landesverwaltung überlassen. Da gesetzliche Zweck- und Zielsetzungen fehlen, könnten diese im Nachhinein auch nicht evaluiert werden. Zudem ist in bezug auf diese gesetzlichen Aufgabenstellungen eine Kostenkontrolle nicht möglich, weil die auf den Mitteleinsatz abgestellte Kontenführung der Landesrechnung die Feststellung der Aufwendungen für gesetzliche Leistungsbereiche nicht zulässt. Vereinfacht ausgedrückt: Der Gesetzgeber hat keine Kontrolle darüber, was ein Gesetz bewirkt und was es kostet.

⁴³⁹ Schurti A.: *Verordnungsrecht*, S. 324. In den Jahren 1979/80 wurden im Durchschnitt 70 Landesgesetzblätter veröffentlicht, 1994/95 waren es 96 Publikationen pro Jahr. Allerdings ist der Anteil der Regierungsverordnungen in diesen fünfzehn Jahren von knapp der Hälfte auf etwa ein Drittel der Publikationen zurückgegangen. Zu berücksichtigen ist, dass in den Landesgesetzblättern auch die Staatsverträge kundgemacht werden.

Zusammenfassung

5.1.2. Verfahren zur Ressourcenbewirtschaftung

Für Hans Geser sind öffentliche Organisationen gewissermassen eine Arena, in der Spannungen und Widersprüche zur Einhaltung der Regelkonformität und zur Erreichung verschiedener Zwecksetzungen ausgetragen und einer Lösung zugeführt werden müssen.⁴⁴⁰ Bei der institutionellen Analyse staatlicher Verwaltungen ist vor allem von Interesse, wie rechtliche, organisatorische und finanzielle Prozesse koordiniert werden und letztlich wie sich Organisations- und Führungsmassnahmen auf die Effektivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung auswirken. Mit den meist von der Regierung ausgearbeiteten Gesetzesvorlagen holt sie sich beim Landtag die Ermächtigung, im betreffenden Aufgabenbereich tätig zu werden, wobei es wiederum der Regierung überlassen bleibt, welche konkreten Regelungen sie in einzelnen Verordnungen trifft. Schliesslich wird im Budgetierungsprozess festgelegt, welche personellen und finanziellen Mittel zur Erfüllung gesetzlicher Leistungsaufträge zur Verfügung stehen. Es ist primär die Regierung, die durch die Planung, Antragstellung und Zuteilung der personellen und finanziellen Ressourcen, die Vorgabe von Aufgabenschwerpunkten und die interne Führung und Kontrolle der Ämter bestimmt, was getan werden kann und soll.

In den Berichten und Anträgen der Regierung zur Stellenplanung wird kaum auf die gesetzlichen Erfordernisse der Leistungserfüllung verwiesen. Massgebend für die Schaffung zusätzlicher Stellen sind die aktuelle Arbeitsbelastung der betreffenden Verwaltungseinheit oder neue Herausforderungen, die sich für die Verwaltung stellen. So wurde die Aufstockung der Stab- und Dienststellen mit der Arbeitsbelastung der Regierung oder die zusätzlichen Stellen bei der EDV mit erforderlichen Rationalisierungen und anstehenden Projekten in der Landesverwaltung begründet. Die Stellenplanung und Zuteilung der personellen Kapazitäten an die einzelnen Verwaltungsstellen ist daher weniger vom gesetzlichen Leistungsauftrag her begründet, sondern von situativen Erfordernissen in einzelnen Bereichen der Landesverwaltung. Erschwerend wirkt in diesem Zusammenhang, dass, durch die kleinen Amtsstellen bedingt, wenig Spielraum für kurzfristige Arbeitsentlastungen und Personalverschiebungen zwischen den Ämtern besteht. Durch die Revi-

⁴⁴⁰ Vgl. Geser H.: Staatsorganisation, S. 7.

Schlussfolgerungen

sion des Gesetzes über die Verwaltungsorganisation im Jahre 1995, in dem die Regierung ermächtigt wird, Umteilungen von Personal vorzunehmen, ist allerdings ein erster wichtiger Schritt zur Flexibilisierung der Personalzuteilung nach den aktuellen Arbeitserfordernissen und der Personalsituation in den einzelnen Verwaltungseinheiten getan worden.

Die Gehalts- und Einstellungspolitik der Regierung ist in der Landespolitik ein besonders kritisches Thema. So ist auch zu verstehen, dass ein Regierungschef sich eher für die Seite der Staatsbeamten einsetzt, als einschneidende Einsparungen bei den staatlichen Personalausgaben zu fordern. Das Spannungsfeld parteipolitischer und staatlicher Interessen zeigte sich zum Beispiel im Jahre 1995 hinsichtlich der vorzeitigen Gewährung eines Teuerungsausgleichs für das Staatspersonal. In einem Interview setzte sich der Regierungschef für eine kontinuierliche jährliche Anpassung der Teuerung ein, überliess es aber dem Landtag, einen Vorstoss zu unternehmen, bevor die Teuerung die erforderlichen drei Prozent erreicht hatte.⁴⁴¹ Ähnlich verhält es sich mit dem oft zitierten "Qualifikationsprinzip" zur Einstellung des Staatspersonals, das es der Regierung im Einzelfall offen lässt, welche konkreten Anforderungen und welchen Gehaltsrahmen sie bei einer Einstellung von Beamten setzt. Wie die wiederholten Auseinandersetzungen bei der Einstellung von Beamten zeigen, ist der Konflikt durch die kontroversen partei- und staatspolitischen Interessen vorprogrammiert. Dem Bestreben der Parteien steht das staatliche Interesse nach einer qualifizierten Personalbesetzung und einer kontrollierten Entwicklung der Personalkosten entgegen.

Die zentralen Kompetenzen der Regierung in Verwaltungssachen wurden trotz der Regierungsreform nur begrenzt an einzelne Amtsstellen delegiert. Zudem hat die Regierung durch die Einrichtung zusätzlicher Stabs- und Dienststellen Verwaltungs- und Führungskapazitäten geschaffen, durch welche die Entscheidungsvorbereitung tendenziell zentralisiert und die Ressourcenzuteilung für das Personal und die EDV-Ausrüstung tendenziell an das APO dezentralisiert wurden. Mit der Einführung von Stellenbeschreibungen, Zielvereinbarungen und Leistungsbeurteilungen dürfte sich die Ausrichtung der Aufgabenerfüllung auf die Zielsetzungen der Ressortinhaber und Amtsleiter verstärkt

⁴⁴¹ Vgl. LVa vom 12. Oktober 1995, S. 3.

Zusammenfassung

haben. Diese Führungssysteme bergen die Gefahr, dass sich die Aufgabenerfüllung mehr nach den Zielvorstellungen der Vorgesetzten und weniger nach den gesetzlichen Erfordernissen und Leistungsaufträgen richtet. In der Landesverwaltung hat sich mit der Einführung dieser neuen Führungsinstrumente und -methoden ein Kulturwandel vollzogen, Amtsleiter und Mitarbeiter richten sich in ihrer Tätigkeit verstärkt nach den Zielvorstellungen und Vorgaben der Ressortchefs beziehungsweise Amtsleiter aus.

Die Stellungnahme der Regierung zur Teilprivatisierung der LKW und Informatik-Abteilung sowie der Bericht des APO zur Privatisierung des Versicherungswesens lassen vermuten, dass die anfängliche Begeisterung einer gewissen Ernüchterung gewichen ist und Privatisierungen von Verwaltungsaufgaben aus praktischen Erwägungen eher zurückgestellt werden.⁴⁴² Gemäss Beschluss der Regierung sind bei der Privatisierung von Teilen der Landesverwaltung Kündigungen zu vermeiden, der Nachweis von Kosteneinsparungen zu erbringen, die Verwaltung von Aufgaben zu befreien (Landesverwaltung schlanker gestalten), klare Leistungsaufträge für öffentliche Ausschreibungen vorzulegen und die Privatisierungsschritte zur Genehmigung vorzulegen. Realisiert wurden inzwischen die Privatisierung der Mensa bei der Schule Mühleholz sowie von Teilen des Reinigungsdienstes in der Verwaltung.

In der jüngsten Vergangenheit hat sich die Regierung vermehrt der Anlage der verfügbaren finanziellen Mittel zugewandt, wobei verwaltungsintern neue Anlagerichtlinien verabschiedet wurden. Mit diesen Änderungen will die Regierung vor allem die Ertragsmöglichkeiten auf den Finanzmärkten optimal ausschöpfen und im Zusammenhang mit dem Finanzleitbild 2005 die aufwendige und behindernde Verwaltung einzelner Fonds auflösen. Hier stellen sich jedoch verfassungs- und gesetzmässige Fragen: Hinsichtlich des verfassungsmässigen Auftrags stellt sich die Frage, ob der liechtensteinische Staat wie ein privates Unternehmen seine Geldmittel ohne Rücksicht auf dessen weitere Ver-

⁴⁴² Vgl. Interpellationsbeantwortung der Regierung betreffend die Organisationsstruktur und (Teil)Privatisierung der Liechtensteinischen Kraftwerke, Nr. 26/1994, Schreiben der Regierung an das APO zur Privatisierung der Informatik-Abteilung vom 2. Oktober 1996, RA 96/2706-0209, Bericht und Antrag des APO zur Privatisierung des Eichwesens vom 18. September 1996 sowie zur Privatisierung des Versicherungswesens vom 19. Juni 1997.

Schlussfolgerungen

wendung möglichst ertragsbringend anlegen soll oder ob nicht auch bei der Anlage überschüssiger finanzieller Mittel bestimmte Zwecksetzungen zu berücksichtigen sind.

Die Ausschaltung der parlamentarischen Finanzkommission⁴⁴³ sowie des Landtags und des Landesfürsten bei der Festlegung dieser für die Sicherheit, die Liquidität und den Ertrag des Finanzvermögens wichtigen Richtlinien erscheint verfassungs- und gesetzesmässig doch bedenklich, da gemäss Art. 70 der Verfassung der Landtag in Übereinstimmung mit dem Landesfürsten über die Aktiven der Landeskasse zu verfügen hat. Diese Anlagerichtlinien wurden durch Regierungsbeschluss zu einer Verwaltungsverordnung, die der Mitwirkung des Landtags und der Zustimmung des Fürsten entzogen ist. Ausserdem binden sie nur die Landesverwaltung beziehungsweise die Regierung, die nach den Schlussbestimmungen selber über Ausnahmen und Änderungen der Anlagerichtlinien entscheiden kann. Es stellt sich, wie beim bisherigen Submissionsreglement, die Frage, ob die Richtlinien nicht auf eine einheitliche gesetzliche Grundlage zu stellen sind. Die neuen Anlagerichtlinien und das Vorgehen der Regierung machen auch deutlich, dass sie an einer Verbesserung der Renditen aus den Kapitalanlagen und des Finanzmanagements interessiert ist und kalkulierbar höhere Risikostreuungen in der Finanzverwaltung in Kauf nimmt.

5.1.3. Planungs- und Budgetierungsverfahren

Konstitutive Merkmale eines mehrjährigen oder mittelfristigen Finanzplanes sind unter anderem der Grad der rechtlichen und politischen Verbindlichkeit, die Planungsträger und -adressaten, der Planungszeitraum, die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit hinsichtlich Datenerfassung, Trendabschätzungen und Folgemassnahmen.⁴⁴⁴ André Winter sieht aufgrund der festgelegten Ziele und Zahlen im Finanzplan jedoch eine "politisch verbindliche Darlegung jener finanziellen Massnahmen, die die Regierung im Planungszeitraum vorzunehmen gedenkt."⁴⁴⁵ Eine politische Verbindlichkeit besteht nach seiner Auffassung primär für die Re-

⁴⁴³ Vgl. LaProt vom 21./22. Juni 1995, S. 745.

⁴⁴⁴ Vgl. dazu Born K.E., S. 595ff., sowie Winter A., S. 21ff.

⁴⁴⁵ Winter A., S. 23.

Zusammenfassung

gierung, weil im Finanzplan als "quantifiziertes Regierungsprogramm" der politische Wille und die Zielsetzungen der Exekutive zum Ausdruck kommen. Einer zuverlässigen Verzahnung von Sach- und Finanzplanung kommt daher künftig besondere Bedeutung zu. In der Finanzplanung sollen die jährlichen routinemässigen Hochschätzungen überwunden und die längerfristigen Zielvorstellungen mit Berücksichtigung geplanter Programme und Projekte verbindlich festgelegt werden.

Thomas Allgäuer hat in seiner Dissertation darauf hingewiesen, dass es nicht genügt, wenn die Regierung mit dem Finanzplan den Landtag zur Diskussion über die Prioritäten der geplanten Investitionsvorhaben einlädt.⁴⁴⁶ Falls der Finanzplan den Charakter einer politischen Entscheidung der Regierung über die mittelfristige Kursfestlegung annehmen soll, so muss er die von der Regierung beschlossene Prioritätenfestlegung aufzeigen. Zur Aufwertung der Finanzplanung regte Allgäuer deshalb an zu prüfen, in welcher Form der Gesetzauftrag zur "Einstufung der Aufwendungen nach sachlicher und zeitlicher Dringlichkeit" wahrgenommen wird und in die Finanzplanung Eingang findet.⁴⁴⁷ Die Planung würde eine politische Verbindlichkeit erlangen, wenn sich die Regierung im Finanzplan auf eine bestimmte, ausformulierte Politik festlegt und über ihre finanzpolitischen Vorstellungen orientiert. Der Finanzplan könnte sich zu einem Führungsinstrument entwickeln, wenn laufende Entscheidungen auf ihre Konformität zum Finanzplan hin überprüft werden und der Voranschlag darauf ausgerichtet und kontrolliert wird.

Für die Umsetzung der Investitionsplanung wirkt sich die fehlende Verknüpfung der mittelfristigen Projekt- und Programmplanung mit der Finanzplanung sowie mit den mehrjährigen Finanzbeschlüssen nachteilig aus. Es wäre vor allem Aufgabe der Regierung, im Rahmen einer integrierten Programm- und Projektplanung sowie in einer darauf abgestimmten Ressourcen- und Finanzplanung Alternativen auszuarbeiten und ihren Vorschlag dem Landtag zur Genehmigung vorzulegen. Der Landtag wäre aufgrund seiner Finanzkompetenz und Oberaufsicht in erster Linie auch gefordert, zum Regierungsprogramm und den daraus abgeleiteten finanz- und haushaltspolitischen Zielsetzungen Stellung zu beziehen und die weiteren Rahmenbedingungen und Zielvorgaben

⁴⁴⁶ Vgl. Allgäuer T., S. 206.

⁴⁴⁷ Art. 25 Abs. 2 lit.b FHG.

Schlussfolgerungen

für die mittelfristige Finanz- und Aufgabenplanung zu setzen. Die jüngste Vorlage eines Regierungsprogramms, das dem Wahlprogramm der VU entsprach, hat nur zu heftigen Kontroversen im Landtag geführt, jedoch nicht zu einem klaren Ergebnis hinsichtlich der konkreten Zielsetzungen und Massnahmen in der Legislatur- und Regierungsperiode bis zum Jahre 2001.

Die kürzlich eingeführte Prioritätenordnung für Hochbauvorhaben steht gegenüber anderen mittelfristigen Investitionsvorhaben des Landes im Rahmen der Finanzplanung noch isoliert da. In ihrer Grössenordnung ebenfalls wichtige Investitionsbereiche, wie zum Beispiel die Ausstattung der Landesverwaltung mit Büroeinrichtungen, EDV-Anlagen und anderen Maschinen, der Strassenbau und die Installation von Fernmeldeanlagen, die Subventionierung von Investitionen der Gemeinden, Zweckverbänden und anderen öffentlichen Einrichtungen oder die Erhöhungen des Dotations- oder Aktienkapitals, standen im Landtag meist nur punktuell im Rahmen einzelner Sach- und Finanzvorlagen zur Diskussion. Hier wird in Verbindung mit der Finanzplanung eine mittelfristige Ausrichtung der Infrastruktur- und Investitionspolitik mit Genehmigung längerfristiger Kredite im Sinne staatlicher Programmgestaltung gänzlich vermisst. Durch die auf einzelne Projekte hin ausgerichteten Entscheidungen kann der Überblick über die gesamten investiven Vorhaben und die damit zusammenhängende finanzielle Entwicklung verlorengehen.

In Kommentaren der Regierung und des Landtags wurden die Verlagerung der Verantwortung bei der Budgeterstellung auf die einzelnen Ressorts und die Neuerungen im Budgetierungsprozess positiv beurteilt.⁴⁴⁸ Die erzielten Verbesserungen bei der Erstellung des Voranschlages zeigen, dass die Regierung durch frühzeitige Bekanntgabe von Zielvorgaben auf den Ablauf und das Ergebnis des jährlichen Haushaltsplanes aktiv Einfluss nimmt. Dadurch beginnen Regierung und Landesverwaltung sich als Planungsträger von einer Fortschreibung vergangener Budgetposten zu lösen. Sie setzen zumindest in der kurzfristigen Massnahmen- und Mittelplanung neue Aufgabenschwerpunkte, aus der unverbindlichen längerfristigen Finanzplanung sowie der mangelnden mittelfristigen Programm-, Projekt- und Kapazitätsplanung können

⁴⁴⁸ Vgl. BuA zum Landesvoranschlag für das Jahr 1996, S. 1f.

Zusammenfassung

jedoch keine Zielvorgaben für die kurzfristige Massnahmen- und Mittelplanung abgeleitet werden. Bei den in einer ersten Runde erarbeiteten Zielvorgaben der Ressorts besteht deshalb die Gefahr, dass situative und momentane Präferenzen der Verwaltung zu sehr gewichtet werden und die kontinuierliche langfristige Entwicklung öffentlicher Aufgaben- und Leistungsbereiche aus den Augen verloren geht.⁴⁴⁹

Im Auge zu behalten sind auch die in anderen Staaten und Verwaltungen bekannten Phänomene bei der Budgetierung. So kann sich vor allem im Budgetprozess zeigen, dass das Ziel grösserer Mittelbindung in Verwaltungsbereichen schrittweise (inkrementell) erreicht wird und jedes Jahr weitergehende Budgetanträge durchgesetzt werden. Anzeichen dafür sind, wenn über das Vorjahresbudget als "Basis" nicht mehr diskutiert wird (Treppeneffekt), von der Verwaltung allgemeine Prozentzuschläge auf das Vorjahresbudget gefordert werden (Inkrementalismus) oder wenn die bewilligenden Instanzen unter dem bestehenden Zeitdruck das Budget für alle Bereiche mehr oder weniger kürzen, ohne selbst Programmvorschläge und Zielsetzungen vorzulegen (Giesskanneneffekt) oder wenn es primär um mehr Mittel ohne Bezug zu den gesetzlichen Leistungsaufträgen geht (Input-Orientierung). Induziert werden Ausgaben zwar durch die Gesetzgebung und die Investitions- und Stellenplanung, doch konkretisiert werden sie im Budgetprozess. "Der Schlüssel zum Verständnis dieses Rätsels liegt daher in der Analyse der Budgetbeschlüsse."⁴⁵⁰

Die Ausgaben sind durch die geschichtlich und institutionell gewachsenen staatlichen Aufgaben und Leistungsverpflichtungen weitgehend fixiert. Die gesetzlich begründeten Aufgabenbereiche des Staates haben Folgekosten mit sich gebracht, die den freien Budgetspielraum immer mehr einschränken. So wies der Leiter der Stabstelle Finanzen darauf hin, dass im Rahmen der Budgetierung etwa 90 Prozent der Ausgaben bereits vorbestimmt und fixiert sind. Die zu unterhaltende Infrastruktur und die bestehende Verwaltung sowie die zur Selbstverständlichkeit gewordene Inanspruchnahme staatlicher Leistungen von aussen "berechtigt" die Antragsteller jedes Jahr, mindestens die gleichen Kredite einzufordern. Charakteristisch für die Budgetierung des Landesvoranschlags ist auch, dass durch die vorsichtige Einschätzung der Einnahmen die

⁴⁴⁹ Vgl. dazu: Rürup B. und Winter C., S. 324ff.

⁴⁵⁰ Blankart Ch., S. 141.

Schlussfolgerungen

Entwicklung der Ausgaben gebremst werden konnte. Dadurch konnte zumindest in der Vergangenheit eine gewisse Kontrolle auf die Ausgabenentwicklung ausgeübt werden.

Hinsichtlich der Steuergesetzgebung und der im Finanzgesetz jährlich festzulegenden Steuersätze fällt auf, dass der Staat einnahmenseitig eher eine passive Rolle wahrnahm, indem er sich auf die Zunahme der Einnahmen, insbesondere der Einnahmen aus dem Finanzdienstleistungssektor, stützen konnte und neuerdings aus der MWSt bedeutende Mehreinnahmen erhält. Planungsträger und -adressaten können inzwischen davon ausgehen, dass bei dieser vorsichtigen Budgetierung letztlich die Rechnung besser ausfällt und man sich eigentlich wenig Sorgen um die resultierende Jahresrechnung und den jährlichen Staatshaushalt machen muss. Die über Erwarten positive Steigerung der Einnahmen verhindert jedoch, über die Notwendigkeit der staatlichen Aufgabenerfüllung nachzudenken und wirkliche Sparmassnahmen einzuleiten. Solange damit gerechnet wird, dass in der Landesrechnung die Einnahmen in der Regel höher ausfallen als budgetiert, ist weder ausgaben- noch einnahmenseitig mit einer grundlegenden Veränderung im Budgetierungsprozess zu rechnen. So kann die Budgetierung nur wenig zur Steuerung der Finanz- und Haushaltspolitik beitragen und hat eher den formal-rechtlichen Zweck, für das folgende Jahr die erforderlichen Kredite für die Landesverwaltung sicherzustellen.

Die langen Debatten des Landtags⁴⁵¹ sind vor allem darauf zurückzuführen, dass auf zu viele Einzelposten und Details eingegangen wird. Mit zunehmender Orientierung auf solche Einzelausgaben kann der Blick für die übergreifende gesetzliche Zweck- und Zielsetzung verlorengehen. So sind auch die verschiedenen Fragen der Abgeordneten, wozu eine bestimmte Ausgabe gemacht wird, durchaus verständlich. Der Vergleich mit der Vorjahresrechnung und dem Vorjahresbudget kann überdies zu einer Fortschreibung bestehender Ausgaben verführen und zeigt zu wenig auf, in welchen öffentlichen Leistungsbereichen künftige ausgaben- und einnahmenwirksame Weichenstellungen vorzunehmen sind. Die im Voranschlag der Regierung enthaltenen stichwortartigen Begründungen zu Veränderungen bei den Einzelausgaben verweisen vorwiegend auf verwaltungsinterne und -externe Sachverhalte,

⁴⁵¹ Der Umfang der LaProt betrug in den Jahren von 1993–1996 minimal 105 und maximal 216 Seiten.

Zusammenfassung

die zu einer Anpassung der Ausgabeposten zwingen. Sie geben jedoch keine richtungsweisenden Hinweise, welche Ziele bei der Erfüllung der gegenwärtigen und künftigen öffentlichen Aufgaben und Leistungsverpflichtungen verfolgt werden oder in weiterer Sicht, welche Gesetzes- und Vertragsänderungen allenfalls erforderlich werden.

Der Landtag stellt in den ausführlichen Detailberatungen nur noch punktuelle Einzelanträge und nimmt am vorgelegten Voranschlag der Regierung kaum noch Anpassungen vor. So sind bei den Gesamtausgaben zwischen dem von der Regierung vorgelegten Voranschlag und dem im Finanzgesetz verabschiedeten Haushaltsplan nur Abweichungen unter einem Prozent feststellbar. Bei der Verabschiedung des Budgets geht es vor allem darum, dass der Landtag und insbesondere die parlamentarische Opposition eine gewisse Aufsicht über die Verwaltung ausüben und die Regierung durch die Begründung einzelner Ausgabeposten der Budgeterstellung doch eine gewisse Sorgfalt zukommen lassen muss. Wie auch ausgeführt wurde, verleitet die sehr detaillierte und auf die Bereitstellung erforderlicher Mittel ausgerichtete Budgetierung und Beratung des Voranschlages dazu, dass die dahinter stehenden gesetzlichen Zweck- und Zielsetzungen sowie die vertraglichen Leistungsverpflichtungen aus den Augen verloren gehen. Dies hat wie in Parlamenten anderer Länder zur Folge, dass sich die Budgetdebatte auf die bereitzustellenden Mittel (Inputs) und weniger auf die Leistungen des Staates (Outputs) konzentriert.

Nach bisheriger Praxis gibt der Landtag seine Zustimmung zum Stellenplan, nachdem der Voranschlag bereits bewilligt ist. So wurde in den Jahren 1995 und 1996 im November der Voranschlag und im Dezember der Lehrstellenplan und der Stellenplan für die Landesverwaltung und Gerichte verabschiedet. Dieses Vorgehen ist vom Planungsablauf her zu erklären, nachdem mit den Budgetanträgen auch die Stellenanträge gestellt und im Nachhinein überprüft und beantragt werden. Ähnlich wie beim Finanzplan ist auch hier die Rationalität des Planungsablaufes in Frage zu stellen. Meines Erachtens müsste zuerst über die Bewilligung von Stellen entschieden werden, um daraus die Personalkosten für den Voranschlag abzuleiten, und nicht umgekehrt, mit der Bewilligung der Personalausgaben für die einzelnen Verwaltungseinheiten im Voranschlag implizit zusätzliche Stellen schon zu bewilligen. Die Personalplanung erhält dadurch auch einen sehr kurzfristigen Planungshorizont, und es wäre im Zusammenhang mit einer systematischen Aufgaben-

Schlussfolgerungen

und Finanzplanung empfehlenswert, auch einen mittelfristigen Stellenplan als Rahmen für die weitere Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung festzulegen.⁴⁵²

Zur nachträglichen Verabschiedung des Finanzgesetzes nach der vorangehenden Genehmigung des Voranschlages bleibt anzumerken, dass auch hier die zeitliche Abfolge in Frage zu stellen ist. Im jährlichen Finanzgesetz werden wichtige Steuer- und Gebührenansätze sowie Beitragssätze beschlossen, die sich vor allem auf die Einnahmen des Staates und die Transferzahlungen zu anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften auswirken. Eine abweichende Meinungsbildung des Landtags zum Antrag der Regierung hätte eine nachträgliche Anpassung des Voranschlages zur Folge. Eine vorangehende Debatte des Finanzgesetzes, mit Bezug auf die fiskal- und finanzpolitischen Leitlinien des Staates, würde die Betrachtungsweise vorerst auf eine grundlegende Ausrichtung der Einnahmenseite und des öffentlichen Finanz- und Lastenausgleichs lenken. Daraus könnten wichtige Vorgaben mit Eckwerten zur Budgetierung und Genehmigung des Voranschlages abgeleitet werden.

5.1.4. Rechnungslegungs- und Kontrollverfahren

Die Landesrechnung, die dem Landtag zusammen mit dem Rechenschaftsbericht zur Genehmigung vorgelegt wird, lässt eigentlich nur die Prüfung zu, ob die bewilligten Budgets in den einzelnen Positionen des Voranschlages eingehalten wurden. Durch die Sammelnachtragskredite, die zum Abschluss des Jahres aufgrund der festgestellten Abweichungen durch die Regierung eingereicht und ohne lange Diskussion vom Landtag genehmigt werden, sind mögliche Kritikpunkte zu Budgetabweichungen von vornherein ausgeschlossen. Der ausführliche Bericht zur Landesrechnung weist auf die besonderen Entwicklungen der Landesrechnung hin und rechtfertigt die Umstände, die zu eventuellen Abweichungen gegenüber dem Budget geführt haben. So kann in der Landtagsdebatte nur durch Insiderwissen der Abgeordneten bei bestimmten

⁴⁵² So wurde von Abgeordneten in der Sitzung vom 6. Dezember 1995 zur Lehrstellenplanung aufgrund der Geburtenzahlen und im Hinblick auf die Berufswahl von Lehrern auch angeregt, eine längerfristige Planung der Lehrstellen vorzulegen. Vgl. dazu LaProt vom 6./7. Dezember 1995, S. 1985ff.

Zusammenfassung

Rechnungsposten nachgehakt und die Regierung auf kritische verwaltungsinterne Verhältnisse angesprochen werden. Doch diese Fragen und Kritikpunkte beziehen sich mehr auf die verwaltungsinternen Verhältnisse und die Führung der Amtsbereiche und weniger auf das Ergebnis der Landesrechnung. Da das Rechnungsergebnis in der Regel besser ausfällt als der Voranschlag, kann sich der Landtag auch kaum zur Landesrechnung kritisch äussern und muss den Rechnungs- und Rechenschaftsbericht der Regierung genehmigen.

Faktisch nur geringe Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten haben die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission des Landtags. Wie schon Thomas Allgäuer feststellte, unterliegen die Kommissionen vor allem zeitlichen, fachlichen und parteipolitischen Beschränkungen und Einflüssen.⁴⁵³ Die Vorberatungen der Finanzkommission zum Budget oder zu einzelnen Finanzvorlagen fallen in der Regel kurz aus. Die Berichte des Präsidenten der Finanzkommission zur Finanzplanung und zum Voranschlag fallen durchwegs positiv aus und bestätigen die Finanz- und Budgetpolitik der Regierung. So wird darin weder auf kritische Punkte eingegangen noch wird Antrag für wichtige Weichenstellungen und Korrekturmassnahmen gestellt. Behindernd für einen offenen Meinungsaustausch und eine konkrete Beschlussfassung ist auch, dass die Landtagsabgeordneten in den Kommissionssitzungen parteipolitisch Zurückhaltung üben. Durch die getrennte Behandlung des Voranschlages und der Landesrechnung in den beiden Kommissionen kann sich der Regelkreis zwischen Budgetierung und Kontrolle auch nicht schliessen. Seitens der GPK werden daher auch keine konkreten Anregungen oder gar Anträge zur weiteren Finanzplanung oder zur Budgetierung gemacht.

Bei der GPK lässt sich die mangelnde Einflussmöglichkeit darauf zurückführen, dass bei der Prüfung der Ämter der Zeitdruck, das z.T. fehlende Fach- und Hintergrundwissen und die weitgehende Identifikation der Kommissionsberichte mit den Informationen, Anliegen und Beurteilungen der Amtsleiter kein kritisches Urteil zulassen. Die Landesrechnungen werden in zeitlich knapp bemessenen Sitzungen behandelt, wobei die Stabstelle Finanzen weitgehend die Informationen bereitstellt und die inhaltlichen Schwerpunkte bei der Behandlung vor-

⁴⁵³ Vgl. Allgäuer T., S. 73ff.

Schlussfolgerungen

schlägt. Der Bericht der GPK im Landtag stützt sich ausserdem auf den der externen Revisionsstelle ab und übt kaum Kritik, sondern beschränkt sich auf die Begründung der Abweichungen des Budgets. Wie sich auch in den Berichten der GPK zu den Landesrechnungen der vergangenen Jahre feststellen lässt, ist der allgemeine Kommentar zum Rechnungsergebnis, zu eventuellen Abweichungen oder zur Entwicklung der Landesrechnung im Interesse der Mehrheitspartei des Landtags verfasst; es gibt keine zusätzliche Minderheitsberichterstattung.

Zu den Controllingaufgaben gehören auch die Systementwicklung und -koordination des Rechnungswesens und die Rahmenfestsetzung für das interne Kontrollsystem.⁴⁵⁴ Solche System- und Verfahrensaudits sind ebenfalls als typische Aufgaben der internen Revision zu betrachten, die in enger Zusammenarbeit mit dem Amt für Personal und Organisation durchgeführt werden sollten. Durch das starke Engagement im Tagesgeschäft besteht jedoch die Gefahr, dass für solche konzeptionelle Überprüfungen und Entwicklungen zu wenig Zeit bleibt. Seit 1995 wurde an der Umstellung des Budgetierungsprozesses gearbeitet, ausserdem wirkten der Stabstellenleiter, Gerold Matt, und seine Mitarbeiter in den Arbeitsgruppen zum Finanzausgleich, zum Finanzleitbild 2005 und zur Einführung einer Kostenrechnung mit. Dabei nahmen sie eher die Rolle der Datenlieferanten und Fachexperten wahr und konnten zu wenig konzeptionell als System- und Organisationsentwickler mitwirken. So bedauerte der Leiter der Stabstelle Finanzen, dass für konzeptionelle Vorarbeiten oft zu wenig Zeit bleibt, um an der erforderlichen Weiterentwicklung des Planungs-, Budgetierungs- und Rechnungssystems oder anderen Grundlagen und Instrumenten zu arbeiten.

Zu den aufwendigen Bereichen des Gesundheits- und Bildungswesens, insbesondere zu den Kostenbeiträgen an die (ausländischen) Vertragsspitäler und die Krankenkassen sowie zur beruflichen und universitären Ausbildung, fehlen bislang Vergleichszahlen, die Aufschluss über die Kostenrelationen zwischen in- und ausländischen Institutionen geben könnten. Nach Auskunft der Stabstelle Finanzen ist das Amt für Auswärtige Angelegenheiten in Zusammenarbeit mit den fachlich zuständigen Amtsstellen mit der weiteren Durchführung der Staatsverträge beauftragt.⁴⁵⁵ Es gibt somit keine übergreifende Kontrolle der Ver-

⁴⁵⁴ Vgl. Allgäuer T., S. 190f.

⁴⁵⁵ Vgl. Rechtsdienst der Regierung (Hrsg.): LR, Register 1995/96, S. 163ff.

Zusammenfassung

träge hinsichtlich ihrer Wirkungen, des Nutzens und der Kosten. So bleibt es der zuständigen Amtsstelle beziehungsweise dem jeweiligen Ressort überlassen, inwieweit die Staatsverträge und Vereinbarungen mit den verschiedenen öffentlich-rechtlichen Institutionen des Auslandes weiter umgesetzt, kontrolliert und eventuell revidiert werden.

Der Stabstelle Finanzen ist gemäss Art. 33 Abs. 2 FHG im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften eine gewisse Unabhängigkeit und Selbständigkeit zugesichert. Administrativ und disziplinarisch ist sie jedoch der Regierung unterstellt, die dadurch auch direkten Einfluss auf die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nimmt sowie Finanzberichte nach ihren Interessen filtrieren kann. Die ursprüngliche Konzeption der Finanzkontrolle als "neutrale" Dienststelle, die sowohl Regierung als auch Landtag unterstützt, konnte sich in der Praxis nicht durchsetzen. Dazu fehlen im FHG auch die Normen, welche Informationspflichten gegenüber dem Landtag bestehen und welche Informationen, Berichte oder Auswertungen den Abgeordneten bereitgestellt werden dürfen. In der Vermischung eines internen und externen Kontrollauftrags besteht zwar der Vorteil, dass das Fachwissen der Stabstelle informell auch dem Landtag, der FKO und GPK zur Verfügung steht. Der Nachteil besteht nach den Ausführungen von Allgäuer in der doppelten Verantwortlichkeit der Finanzkontrolle gegenüber der Regierung und dem Landtag und dem damit verbundenen Loyalitätskonflikt.⁴⁵⁶

Im Voranschlag und Rechnungsbericht fehlen Hinweise, aufgrund welcher gesetzlicher oder verwaltungsinterner Leistungen Ausgaben und Einnahmen anfallen. Ein Teil der Fragen, die die Landtagsabgeordneten zum Voranschlag oder zur Landesrechnung stellen, kann darauf zurückgeführt werden, dass die hinter den Einzelausgaben liegenden gesetzlichen, vertraglichen oder verwaltungsinternen Erfordernisse nicht mehr nachvollziehbar sind. Da die heutige Gliederung der Budgetpositionen eine Zusammenfassung der Ausgaben nach öffentlichen und verwaltungsinternen Leistungsbereichen nur teilweise zulässt, wäre bei einer Neugliederung des Kontoplanes daran zu denken, Aufwände und Erträge systematisch nach Leistungsarten zu kontieren. Damit könnten auch die finanziellen Auswirkungen einer Gesetzesvorlage eindeutig erfasst und im Nachhinein überprüfbar werden.

⁴⁵⁶ Vgl. Allgäuer T., S. 199.

Schlussfolgerungen

Im politischen System Liechtensteins geht es vor allem um die wählergerechte Darstellung der Haushaltsführung und weniger um eine kritische Analyse der Verwendung öffentlicher Mittel. Kritische Zeitungsberichte und Reklamationen werden weniger als Chance für mögliche Verbesserungen, sondern als parteipolitisch motivierte, lästige Nörgelei an der Regierungsmehrheit betrachtet. So gesehen ist es zwar verständlich, wenn man seitens der Regierungspartei eher versucht, Schwachstellen in der Landesverwaltung zu verbergen, und seitens der Opposition, diese aufzudecken, anstatt sachlich auf Fragen der Effektivität und Effizienz im staatlichen Haushalt einzugehen und aus Fehlern zu lernen. Im diesem Zusammenhang stellt Dieter Freiburghaus fest: "Netzwerke bleiben bei den 'old games'! Hier lernt jeder für sich."⁴⁵⁷

In der Gesetzgebung und staatlichen Verwaltung können durch entscheidungslogische Verfahren und Evaluationen der Handlungsfolgen zwar Verbesserungen erzielt werden, doch damit ist das eigentliche Problem noch nicht gelöst. Mir wurde in dieser Studie bewusst, dass eine isolierte Betrachtung der Gesetzgebung sowie der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit, die sich nur auf eine klare zweckrationale Wahl zwischen verschiedenen Alternativen (Instrumenten) im Hinblick auf gegebene Zielsetzungen bezieht, zur Beschreibung der wirklichen Gegebenheiten und Prozesse nicht ausreicht.⁴⁵⁸ Der Kern der Problematik liegt in den unterschiedlichen Vorstellungen über gesellschaftliche und wirtschaftliche Ziele, im Zusammenwirken der verschiedenen Akteure und staatlichen Entscheidungsträger sowie in der Knappheit der verfügbaren Mittel zur Zielerreichung. Eine Erklärung des öffentlichen Ausgabeverhaltens ist deshalb vor allem im politischen Prozess zu suchen, wie Konfliktsituationen im Kampf um Sinngebung und Einfluss gelöst werden. Entscheidender Ansatzpunkt für die weitere Verbesserung und Gestaltung der Finanz- und Haushaltspolitik ist daher, wie Lernprozesse im politischen System Liechtensteins initiiert und institutionalisiert werden können.

⁴⁵⁷ Freiburghaus D., S. 139.

⁴⁵⁸ Vgl. Meier A. und Slembeck T., S. 140.

Zusammenfassung

5.2. Prämissen zu den Gestaltungsempfehlungen

In der Finanz- und Haushaltspolitik Liechtensteins wird oft von einem "gesunden" Haushalt gesprochen. Mit diesem Schlagwort ist gemeint, dass der Staat über genügend finanzielle Mittel verfügt und im Vergleich zu anderen Staaten keine Verschuldung aufweist. Wie weit ein Staatshaushalt als gesund zu beurteilen ist, hängt nicht allein von der Finanzlage, sondern im besonderen Masse von seiner Haushaltsführung ab. So kann ein privater oder öffentlicher Haushalt, der verschuldet ist und mit seinen Mitteln sparsam umgehen muss, durchaus als überlebensfähig und damit als gesund beurteilt werden. Umgekehrt kann ein Haushalt, dem überflüssige Mittel zur Befriedigung der verschiedensten Ansprüche zur Verfügung stehen, in eine ernsthafte Krise geraten, wenn nicht Mass gehalten und Partikularinteressen zurückgestellt werden.

Eine Gefahr besteht vor allem darin, dass in spekulativer Fehleinschätzung der weiteren Einnahmenentwicklung zusätzliche Aufgaben und Leistungsverpflichtungen übernommen werden, mit denen bestehende Reserven rasch aufgebraucht sein können. Meier und Slembeck weisen in diesem Zusammenhang auf von der Entscheidungslogik abweichende Verhaltensweisen der Akteure hin, wie zum Beispiel mangelnde Zielkonkretisierung, ungenügende Beachtung von Nebenwirkungen, reduktive Hypothesenbildung, mangelnde Erfassung von Entwicklungen sowie mangelnde Erfolgskontrollen und Selbstreflexion.⁴⁵⁹ Die Gestaltungsempfehlungen zur weiteren Entwicklung des Haushaltssystems gehen dementsprechend von folgenden vier Prämissen aus:

- Zu klären und zu schaffen ist eine verbindliche Ausrichtung auf finanzielle Eckwerte, wie zum Beispiel der Rahmen und das Wachstum für Ausgaben und Einnahmen, der Spielraum für die finanzielle Reservebildung beziehungsweise Verschuldung, die Aufteilung der verfügbaren Mittel auf die verschiedenen öffentlichen Aufgabenträger mit überprüfbaren Kriterien zur Einhaltung dieser Eckwerte. Dies ist für den liechtensteinischen Staat von existentieller Wichtigkeit, da dieser durch seine Kleinheit und die ungesicherten Einnahmen aus dem Finanzdienstleistungssektor besonderen Risiken ausgesetzt ist und die Finanz- und Haushaltspolitik aktiv auf mögliche Szenarien auszurichten ist.

⁴⁵⁹ Vgl. Meier A. und Slembeck T., S. 147ff.

Gestaltungsempfehlungen

- Eine "gesunde" Haushaltsführung scheut nicht die Offenlegung und Regelung gesellschafts- und interessenpolitischer Prozesse im Umgang mit den unbegrenzten Bedürfnissen bei begrenzten finanziellen Mitteln. Die gegenwärtige gute Finanzlage und das persönlich und politisch enge Beziehungsgeflecht im Kleinstaat Liechtenstein können dazu führen, dass Einzel- und Gruppeninteressen gegenüber staatlichen Interessen Überhand gewinnen. Wichtig erscheint daher, dass diese Auseinandersetzung um die Verteilung öffentlicher Leistungen offengelegt wird und in den institutionalisierten Verfahren der Gesetzgebung bestehende und neue öffentliche Aufgaben- und Leistungsbereiche hinsichtlich ihrer Allokation, Redistribution und ihrer externen Wirkungen überprüft werden.
- Die Gesetzgebung und der Vollzug in der öffentlichen Hoheits- und Leistungsverwaltung dürfen nicht an der gegebenen Wirklichkeit vorbeigehen. Eine wichtige Voraussetzung ist daher, dass sich der Gesetzgeber mit den wirklichen Problemstellungen und Zusammenhängen auseinandersetzt und klärt, welche sachlichen und finanziellen Zielsetzungen mit dem Erlass eines Gesetzes oder einer Verordnung verfolgt werden. Dies würde bei Gesetzen und Verordnungen, die programmatischen Charakter haben, d.h. zur Erreichung eines künftigen Sollzustandes erlassen werden, erfordern, dass der anzustrebende Zustand definiert und allenfalls die Massnahmen und Mittel zur Zielerreichung abgesteckt werden und damit öffentliche Aufgaben- und Verwaltungsbereiche evaluiert werden können.
- Neuere Ansätze heben die Effektivität und Effizienz als entscheidende und überprüfbare Kriterien der Verwaltungsführung hervor. Es geht im wesentlichen darum, dass die Verwaltung die ihr übertragenen Aufgaben im Sinne der Zweck- und Zielsetzung (was) mit einem möglichst geringen Ressourceneinsatz (wie) erfüllt. Situative Bewältigungsstrategien setzen sowohl eine sachliche und finanzielle Abstimmung der Zielsetzungen als auch eine Abstimmung der langfristigen Finanz-, mittelfristigen Projekt- und Programm- sowie der kurzfristigen Massnahmen- und Budgetplanung voraus. Entscheidend ist dabei, wie das politische Netzwerk auf (Plan-)Abweichungen reagiert und sich daraus ergebende Veränderungs- und Lernprozesse einleitet.

Zusammenfassung

5.3. Finanz- und haushaltspolitische Zielsetzungen

Für Charles Blankart ist das diskretionäre Handeln, das die politischen Akteure zugunsten ihrer Klientel betreiben, der Hauptgrund eines ungeplanten Wachstums der Staatsausgaben. In seinen Ausführungen kommt er zum Schluss: "Veränderungen im Ausgabeverhalten können nur dann zustandekommen, wenn den Politikern wirksame Handlungsbeschränkungen auferlegt werden."⁴⁶⁰ Quantitative Eckwerte dazu bilden die Einnahmen und Ausgaben sowie die daraus resultierenden Finanzreserven. Dies würde jedoch eine politische Selbstverpflichtung der Regierung und des Landtags als Planungsträger und -adressat erfordern. Ausgehend von der Festlegung der Wachstumspfade für die Gesamteinnahmen und -ausgaben sowie zur finanziellen Reservenbildung wären verbindliche Zielsetzungen aufzustellen. Damit diese Ziele auch politisch verbindlich werden, ist der Zeitraum auf eine Legislaturperiode festzulegen, da nach einer Neuwahl des Landtags und der Regierung die verantwortlichen Entscheidungsträger wechseln (können).

5.3.1. Selbstverpflichtende Eckwerte und Ziele

Die massive Erhöhung der Steuereinnahmen führt, insbesondere wenn es zu weiteren Erhöhungen des MWSt-Satzes kommt, zu einer Verschiebung zwischen privatem und öffentlichem Sektor. Es besteht Gefahr, dass der liechtensteinische Staat durch diese von aussen induzierte Entwicklung mit finanziellen Mitteln überschüttet wird und sich so die öffentliche Tätigkeit einnahmenbedingt immer mehr ausweitet. Um das Steuer selber in die Hand zu nehmen, sollten Richtziele für das prozentuale Wachstum der Einnahmen und Ausgaben in Verbindung mit dem Wachstum des Sozialprodukts oder der Mehrwerterschöpfung festgelegt werden, um daraus eine eigenständige, auf externe Entwicklungen (zum Beispiel Steuerharmonisierung in der EU oder MWSt-Erhöhungen in der Schweiz) abgestimmte Fiskalpolitik in die Wege zu leiten. In dieser guten Einkommenslage sollte, wie dies der norwegische Staat macht, das Sparen für künftige Generationen zum grundsätzlichen Ziel werden.

⁴⁶⁰ Blankart Ch., S. 161.

Gestaltungsempfehlungen

In der gegenwärtig günstigen Finanzlage ist die geplante Bildung einer allgemeinen Reserve und einer Reserve für Krisen und Katastrophen von je 100 Mio CHF keine herausfordernde Zielsetzung, die es erforderlich machen würde, dass sich der Staat auf seine Kernaufgaben konzentrieren und ausgabenseitig nach wirklichen Einsparungen suchen muss.⁴⁶¹ Die Frage, wieweit Liechtenstein finanzielle Reserven bilden soll oder sich allenfalls verschulden kann, ist primär eine finanzpolitische und weniger eine finanzwissenschaftliche Frage.⁴⁶² Bei der Festlegung der gewünschten Finanzreserven oder einer -verschuldung sind vor allem realpolitische Fragen gestellt, wieweit der öffentliche Sektor gegenüber dem privatwirtschaftlichen wachsen und der finanzielle Handlungsspielraum durch Reservenbildung offengehalten werden sollen. Politisch entscheidend ist, wie die Wähler zu einer Ausweitung der Staatsquote und zu einer Reservenbildung beziehungsweise einer Verschuldung stehen. Einschränkungen des öffentlichen Sektors und die gezielte Bildung von Finanzreserven hätten vor allem in der gegenwärtigen guten Einkommenslage den "erzieherischen Wert", dass der Staat nicht allen Ansprüchen und Einzelinteressen gerecht werden will und kann.

Aufgrund der Kleinheit Liechtensteins und des damit verbundenen höheren Risikopotentials für den Staatshaushalt, insbesondere hinsichtlich der Unsicherheiten bezüglich der Entwicklungen im Gesellschaftswesen, der wirtschaftlichen Abhängigkeit von einzelnen Industriebetrieben und dem Finanzdienstleistungssektor oder hinsichtlich der geringen Einflussmöglichkeit des Staates auf die internationalen Wirtschafts- und Handelsabkommen, erachte ich die Bildung von Finanzreserven als eine existentiell wichtige Zielsetzung für die Finanzpolitik des Landes. Zur Bewältigung einer möglichen wirtschaftlichen Krise bedarf es insbesondere bei rückläufiger Entwicklung der Staatseinnahmen ausreichender Finanzreserven. Um rechtzeitig darauf reagieren zu können, sind Krisenszenarien mit Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Staatshaushalt

⁴⁶¹ Vgl. BuA zum Finanzleitbild 2005 (Abänderung des Finanzhaushaltsgesetzes) und zu den Gesetzesvorlagen über die Auflösung der Fonds und die Gliederung des staatlichen Reinvermögens, Nr. 99/1997, S. 11ff.

⁴⁶² Vgl. dazu: Blankart Ch., S. 327ff., Gandenberger O., S. 480ff. und 504ff., sowie Jaeger F./ Schips B. Die Finanzwissenschaft befasst sich vor allem mit den konjunkturellen, zeitlichen (Verteilungs-)Wirkungen einer Staatsverschuldung und führt zum Ausmass und zur Art der staatlichen Verschuldung Erwägungen hinsichtlich des Geld- und Kapitalmarkts, des Zinsniveaus und der Zinsbelastung sowie liquiditäts- und stabilitätspolitischen Auswirkungen an.

Zusammenfassung

halt auszuarbeiten und festzulegen, für welche Fälle der Staat durch entsprechende Finanzreserven "gerüstet" sein will. Mit neuen Bewertungsgrundsätzen das Netto-Finanzvermögen aufzubessern, würde jedoch den Zweck einer gezielten Reservenbildung mit den daraus resultierenden Sparmassnahmen verfehlen.

Es gilt zu berücksichtigen, dass eine selbstverpflichtende Festlegung von Zielgrössen bei den Politikern wenig Gegenliebe hervorrufen wird und diese Eckwerte leicht umgangen werden können. Reduktionen von Steuern können durch Erhöhung anderer Abgaben und Gebühren ausgeglichen werden. Ausgabebeschränkungen können auch durch eine Flucht aus dem Budget umgangen werden, indem Sonderbudgets, öffentliche Körperschaften und Stiftungen eingerichtet werden, die nur noch mit dem Saldo in den Haushalt eingehen, oder öffentliche Einrichtungen und Versorgungsbetriebe privatisiert werden, wie dies einzelne Staaten zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien praktizieren.⁴⁶³ Dennoch, erst die Festlegung herausfordernder Zielgrössen zwingt die staatlichen Entscheidungsorgane, für die weitere Fiskal- und Haushaltspolitik Leitlinien festzulegen und aktiv weitere Massnahmen zu treffen. Das kürzlich verabschiedete Finanzleitbild kann diesen Ansprüchen nicht genügen, und ein nächster günstiger Zeitpunkt wäre nach den Wahlen im Jahre 2001, um das Leitbild zusammen mit einem Legislatur- und Regierungsprogramm und einer darauf abgestimmten Finanzplanung neu zu beschliessen.

5.3.2. Revision des Steuergesetzes und der Gebührenordnung

Die staatliche Souveränität bezüglich der Gestaltung des Fiskalsystems, zur Beschaffung interner Steuermittel, zur Umverteilung von Steuerlasten oder zur Einrichtung einer kosten- und verursachergerechten Gebührenordnung hat sich zunehmend eingeschränkt. Die Finanzsituation des Staates und der stillschweigende Konsens über die Unzulänglichkeiten des liechtensteinischen Fiskalsystems machten bislang auch keine Revision des Steuergesetzes erforderlich. So können es sich der Staat und die

⁴⁶³ Vgl. Blankart Ch., S. 162f., Gantner M.: Budgetausgliederungen, S. 7ff., Blasius H. und Jahnz E.H., S. 283ff., 356ff. und 31ff.

Gestaltungsempfehlungen

Gemeinden aus politischen Rücksichten auch leisten, die direkten Steuern punktuell zu reduzieren oder die Gebühren teilweise weit unter den Durchschnittskosten zu belassen.⁴⁶⁴ Der entstandene Verlust der fiskalpolitischen Souveränität wirkt sich vorerst durch die sprunghaft angestiegenen Einnahmen aus der MWSt zwar nicht auf den Ausgabenspielraum des Staates aus, doch bei einer künftig absehbaren Angleichung der eidgenössischen MWSt-Sätze an das europäische Niveau führen die erheblichen Mehreinnahmen zu einer Ausweitung des öffentlichen Sektors mit der Gefahr von Fehlallokationen finanzieller Ressourcen.

Wie der Landesfürst in einem Schreiben an die Regierung darauf aufmerksam macht, ist bei wesentlicher Erhöhung der MWSt das bestehende Fiskalsystem und die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden grundsätzlich zu überdenken.⁴⁶⁵ Fürst Hans Adam II. schlägt in Verbindung mit einer Neuordnung der Aufgabenteilung vor, die Steuerhoheit für indirekte Steuern dem Staat und für direkte Steuern den Gemeinden zu übertragen. In diesem Zusammenhang stehen fiskalpolitisch wichtige Entscheidungen an, wie zum Beispiel zur Ausrichtung der Steuereinnahmen auf das Bruttoinlandprodukt (Staatsquote) oder zur Delegation der (direkten) Steuerhoheit an die Gemeinden. Mit zu berücksichtigen sind der damit verbundene Schutz des Finanzdienstleistungssektors vor Bestrebungen der EU zur Steuerharmonisierung und die Förderung eines fiskalpolitischen Standortwettbewerbs unter den Kommunen. Es wird empfohlen, die grundlegenden Anregungen des Landesfürsten aufzunehmen und ein künftig richtungsweisendes fiskalpolitisches Leitbild zu erarbeiten, damit der Staat, je nach Wachstumspfad der exogen bestimmten Steuereinnahmen, die Weichen (noch) rechtzeitig stellen kann.

Dazu wird auch vorgeschlagen, eine vorbereitende Kommission zur Reform des Steuergesetzes und der Gebührenordnung einzurichten. Rückblickend auf das vom Volk im Jahre 1990 deutlich abgelehnte Steuergesetz mag der Vorschlag zur Vorbereitung einer neuerlichen Steuerreform unrealistisch erscheinen. Auch wenn wenig Chancen bestehen, ein solches Gesamtpaket in einer Volksabstimmung durchzubringen, geht es vorerst um einen parteiübergreifenden politischen

⁴⁶⁴ Vgl. dazu Initiative betreffend die Abänderung des Steuergesetzes der FBPL-Fraktion vom 10. März 1998.

⁴⁶⁵ Aktennotiz des Landesfürsten Hans Adam an die Regierung vom 10. Dezember 1997.

Zusammenfassung

Konsens hinsichtlich der grundsätzlichen Gestaltung eines künftigen Fiskalsystems, in dessen Rahmen sich dann auch Teilrevisionen des Steuergesetzes durchsetzen lassen. Für eine solche Steuerreform sollte insbesondere eine Trennung der Erwerbs- und Vermögenssteuer und ein Übergang zu einer allgemeinen Einkommenssteuer sowie eine struktur- und standortpolitisch fördernde Gestaltung der Kapital- und Ertragssteuer für tätige Unternehmen geprüft und angestrebt werden. Im Hinblick auf eine umfassende Gebührenreform und -ordnung sind vorerst konkrete Kriterien für eine kosten- und verursachergerechte sowie sozial gerechte Gebührengestaltung festzulegen und die Kosten durch den Ausbau des Rechnungssystems zu erfassen.

5.3.3. Neugestaltung des Finanzausgleichs

Die Berücksichtigung finanzwirtschaftlicher Ansätze erfordert die Untersuchung der Auswirkungen und der Finanzierung öffentlicher Aufgaben hinsichtlich Allokationseffizienz und Distribution. Wie Alfred Meier darauf hinweist, sollte nach allokativer Zielsetzung jener Körperschaft eine öffentliche Aufgabe übertragen werden, die eine bestmögliche Befriedigung der Wünsche und Bedürfnisse der Bevölkerung und Unternehmen angesichts knapper Ressourcen gewährleistet.⁴⁶⁶ Die heutige Finanzierung der kommunalen Aufgabenbereiche aus dem Topf der Gemeindesteuern, des Finanzausgleichs sowie der Subventionen vermischt allokativen und distributiven Zielsetzungen. Auch wenn bei der gesetzlichen Übertragung von Aufgabenbereichen und der Regelung des Finanzausgleichs verschiedene Zielsetzungen zum Tragen kommen, sollten künftig klare Abgrenzungen und Regelungen bei der Finanzierung kommunaler Aufgaben gesucht werden.

Gesetzlich übertragene Aufgaben an die Gemeinden sollten über einen kosten- und leistungsgerechten Lastenausgleich finanziert sein. Dies erfordert eine Klärung der staatlichen und kommunalen Aufgabenteilung sowie eine entsprechende Überprüfung der kommunalen Kosten für staatliche Leistungsaufträge oder eine leistungsorientierte Verrechnung von Standardkostensätzen. Die Wahrnehmung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis sollte sich auf die Einnahmen aus den Gemein-

⁴⁶⁶ Vgl. Meier A., S. 66ff.

Gestaltungsempfehlungen

desteuern abstützen können. Dies würde bedingen, dass den Gemeinden nicht nur die Festlegung des Steuerfusses, sondern mehr Steuerhoheit insbesondere im Bereich der Einkommens- und Vermögenssteuer zugestanden wird. Die grossen Unterschiede zwischen den Gemeinden hinsichtlich der Steuereinnahmen erfordern bei der Kapital- und Ertragssteuer eine den spezifischen infrastrukturellen Aufwendungen entsprechende Aufteilung der Landes- und Gemeindesteuern bei Unternehmen des Gewerbes und der Industriebetriebe einerseits und des Finanzdienstleistungssektors andererseits.

Obwohl die Gemeinden sich bei der Übertragung zusätzlicher Aufgaben beschwerten, ist eine Klärung der Aufgaben- und Lastenteilung nicht in Sicht, solange über Anpassungen im Finanzausgleich oder durch andere Ausgleichszahlungen immer wieder tragfähige Kompromisse gefunden werden, mit welchen die Finanzierung der Kommunen und Zweckverbände gewährleistet ist. Anzuregen ist hier vorerst eine konzeptionelle Klärung durch ein Expertenteam. Diese sollte vor allem Vorschläge zur Abgeltung von staatlich übertragenen Aufgaben im Sinne eines Lastenausgleichs, zur differenzierten Subventionierung von selbstgewählten Aufgaben und Projekten sowie zur Aufteilung der Steuereinnahmen und des Finanzausgleichs beinhalten. Die konzeptionelle Neuregelung bedarf einer grundsätzlichen Vereinbarung zwischen Land und Gemeinden im Zusammenhang mit der körperschaftlichen Aufgabenteilung.

5.4. Gesetzgebungs- und Evaluationsverfahren

Eher langfristig ausgerichtet ist die Überprüfung öffentlicher Aufgaben und Verpflichtungen, um Aufgaben den geeigneten Körperschaften klar zuzuteilen und öffentliche Leistungen zu straffen und auf die aktuellen Bedürfnisse abzustimmen. Es geht in diesem Zusammenhang um eine Klärung öffentlicher und privater Aufgabenbereiche und der damit verbundenen Bestrebungen zur Privatisierung öffentlicher Unternehmungen und Leistungen.⁴⁶⁷ Mit der Ausarbeitung eines Gesetzgebungspro-

⁴⁶⁷ Zur Diskussion stand bisher die Privatisierung von Geschäftsbereichen der LKW (Elektrogeräte, Installationen) sowie die Bestrebungen der Regierung zur Liberalisierung des Telekommunikationsbereichs in Liechtenstein. Vgl. BuA, Nr. 74/1997.

Zusammenfassung

gramms würde die legislative Arbeit weniger von dringenden punktuellen Revisionsbedürfnissen und der parteipolitischen Tagespolitik bestimmt, sondern liesse sich nach eigener Prioritätensetzung des Gesetzgebers aktiv auf längere Sicht hin verfolgen. Revidierte und neue Gesetze sollten verstärkt auf konkrete Zweck- und Zielsetzungen hin ausgerichtet werden, um deren nachhaltige Wirkungen und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung auch überprüfen zu können.⁴⁶⁸

5.4.1. Überprüfung der körperschaftlichen Aufgabenteilung

Die Aufgabenteilung zwischen dem In- und Ausland, dem Staat und den Gemeinden und den verschiedenen öffentlich-rechtlichen und privaten Körperschaften erfordert eine gesonderte Untersuchung der Aufgabebereiche und politisch-administrativen Strukturen.⁴⁶⁹ Für Liechtenstein stellen sich besondere Anforderungen zur eigenständigen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben aus Gründen der Souveränität. Hinsichtlich der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an das Ausland erscheint es prüfenswert, ob entsprechend den Grössen- und Raumverhältnissen sowie den speziellen Leistungs- und Qualitätsanforderungen wirtschaftlich und administrativ optimale Verhältnisse bestehen. In diesem Zusammenhang ist auch die Aufgaben- und Kompetenzverteilung und die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Land und Gemeinden sowie die Umverteilung der finanziellen Mittel durch den Finanzausgleich neu zu regeln.

Die zweckoptimale Aufgabenteilung zwischen Land und Gemeinden richtet sich danach, welche rechtlich-organisatorischen Kriterien und finanzwissenschaftlichen Ansätze dazu herangezogen werden und welche politischen Interessen zu berücksichtigen sind.⁴⁷⁰ Es geht hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips darum, wieweit politische Entscheidungen an die Gemeinden delegiert beziehungsweise beim Staat zentralisiert

⁴⁶⁸ Vgl. Jans A./Meili R., S. 4ff.

⁴⁶⁹ Auf die Aufgabenwahrnehmung im Kleinstaat und die Übertragung öffentlicher Aufgaben an das Ausland gehen Manfred Gantner und Johann Eibl in ihrer Untersuchung ein. Auf der Grundlage ihrer Ansätze zur Kleinstaaten- und Föderalismustheorie, der institutionellen und politischen Theorie sowie den Ansätzen des Outsourcings können rationelle Zielsetzungen und Kriterien zur zweckmässigen Zuteilung von Aufgaben an die verschiedenen öffentlichen Aufgabenträger entwickelt werden.

⁴⁷⁰ Vgl. Haldemann T., S. 34ff.

Gestaltungsempfehlungen

sein sollen.⁴⁷¹ Hinsichtlich der zweckmässigen Aufgabenübertragung stellt sich die Frage, wieweit die verwaltungsrechtlichen und fachlichen Anforderungen, der Arbeitsanfall und die Grössenordnungen sowie die staatliche Kontrollaufsicht eine Spezialisierung und Zentralisierung der Aufgaben beim Staat erfordern – oder, ob umgekehrt, die Bekanntheit mit den Verhältnissen und Personen die Gemeindebehörden befähigen, eine Aufgabe wahrzunehmen. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, wieweit die Übertragung staatlicher Aufgaben an die Gemeinden dem Äquivalenzprinzip und dem räumlichen Wirkungsprinzip entspricht. Grundsätzlich zu beachten ist, dass zwischen Land und Gemeinden die Entscheidungskompetenz und Zahlungsverpflichtung nicht aufgeteilt, sondern derselben Ebene zugewiesen werden.

Anzuregen ist hier vorerst eine konzeptionelle Klärung der vertikalen Aufgabenteilung durch ein Expertenteam, das auch die Vorschläge zur künftigen Regelung des Finanzausgleichs beziehungsweise Fiskalsystems erarbeitet. Die Neuregelung der Aufgabenteilung zwischen Land und Gemeinden bedarf einer weiteren konzeptionellen Klärung, einer grundsätzlichen Vereinbarung und schliesslich einer verfassungs- und gesetzmässigen Grundlage. Die geschichtlich gewachsene Aufgabenteilung dürfte sich nicht kurzfristig umstellen lassen, sondern kann nur schrittweise bei anstehenden Gesetzesrevisionen im Rahmen des vereinbarten Gesamtkonzeptes verändert werden. Vorgeschlagen wird dazu auch ein über die informellen Absprachen zwischen Regierung und Vorsteherkonferenz hinausgehender Konsultativmechanismus, wenn weitere Aufgaben an die Gemeinden übertragen werden.

5.4.2. Revision gesetzlicher Aufgabenbereiche

Erforderlich ist auch eine grundlegende Überprüfung der staatlichen Aufgaben- und Leistungsbereiche mit einer daraus resultierenden Prioritätenordnung zur Novellierung bestehender Gesetze. Dazu wird die planmässige Ausarbeitung eines Gesetzgebungsprogramms empfohlen, so wie dies zum Beispiel der Vorarlberger Landtag zur Deregulierung und Vereinfachung seiner Gesetze vornimmt.⁴⁷² Eingehend zu untersu-

⁴⁷¹ Vgl. Fleiner-Gerster T.: Gemeindeautonomie, S. 321ff.

⁴⁷² Vgl. "Vorarlberger Nachrichten" vom 31. Dezember 1997, S. 5.

Zusammenfassung

chen ist, wieweit gesetzliche Leistungsaufträge noch den heutigen Anforderungen entsprechen und die Gewichtung der Aufgaben und Ausgaben auf die aktuellen Bedürfnisse ausgerichtet ist. Zu prüfen ist ausserdem, wieweit in einzelnen Aufgabenbereichen die gesetzlichen Anforderungen erfüllt werden und dazu verbindliche Leistungsstandards vorgegeben werden sollen. Damit öffentliche Leistungsbereiche evaluierbar werden, ist besonders zu überdenken, welche Zweck- und Zielsetzungen mit der Revision gesetzlicher Aufgabenbereiche künftig verfolgt werden sollen.

Möchte man die staatliche Ausgabenentwicklung und -struktur wirklich eingrenzen und auf die sogenannten Kernbereiche konzentrieren, ist vor allem in der Gesetzgebung anzusetzen. Auf Begründungen für staatliches Handeln und auf Ursachen des Staatsversagens geht Oggier am Beispiel schweizerischer Kantone ein.⁴⁷³ Dementsprechend sollten traditionell gewachsene Aufgabenzuteilung hinterfragt und zweckmässige Konzepte zur öffentlichen Aufgabenerfüllung entwickelt werden. Auf den interessanten Aspekt zur finalen Programmierung von Gesetzen und Verordnungen weist Andreas Schurti hin.⁴⁷⁴ Er sieht in den zunehmend komplexer werdenden sozial-gestaltenden, planenden, steuernden, fördernden und leitenden Tätigkeiten des Staates beziehungsweise der Verwaltung die Notwendigkeit der Normierung von Zweckprogrammen. Die dem Postulat der Rechtsstaatlichkeit und der Stufentheorie entspringende Konditionalprogrammierung von Gesetzen und Verordnungen stösst in der unvorhersehbaren und unberechenbaren Wirklichkeit immer wieder auf Grenzen. Nach seiner Auffassung kann das Gebot der gesetzlichen Determinierung (Wenn-Dann-Schema) nur sinnvoll auf Konditionalprogramme, nicht aber auf Finalprogramme (Planungsziele) hin eingehalten werden.

Besonders für gewichtige Gesetzesvorlagen wird entsprechend dem kognitiv-evolutionären Ansatz von Meier und Slembeck empfohlen, die Akteure und Interessengruppen vermehrt in die Vorbereitung miteinzubeziehen und die Sinngebungsprozesse und Interessenkonflikte offenzulegen.⁴⁷⁵ Zur Vorbereitung von Gesetzesvorlagen wird insbesondere angeregt, diese wieder vermehrt an gemischte parlamentarische Kom-

⁴⁷³ Vgl. Oggier W., S. 17ff. Vgl. dazu auch Gantner M.: Messprobleme.

⁴⁷⁴ Vgl. Schurti A.: Verordnungsrecht, S. 320ff.

⁴⁷⁵ Vgl. Blasius H. und Jahnz E. H., S. 283ff., 356ff. und 31ff. Vgl. dazu auch Meier A. und Slembeck T.

Gestaltungsempfehlungen

missionen zu delegieren und Vernehmlassungen nicht formal für geschlossene Kreise, sondern in Form von offenen Diskussionen und Forumsveranstaltungen durchzuführen. So besteht auch die Gewähr, dass grundlegende Vorabklärungen getroffen und Alternativen erarbeitet werden sowie die Auseinandersetzung um die Verteilung öffentlicher Leistungen offengelegt wird. Für die folgenden institutionalisierten Verfahren der Gesetzgebung sind damit die Grundlagen geschaffen, damit neue öffentliche Aufgaben- und Leistungsbereiche hinsichtlich ihrer Allokation, Redistribution sowie ihrer Kosten und externen Wirkungen beurteilt werden können.

Die Revision gesetzlicher Aufgabenbereiche erfordert eingehende und zeitintensive Vorbereitungen in der Landesverwaltung und im Landtag. Will man die Landtagsabgeordneten verstärkt in die Vorbereitung der Vorlagen miteinbeziehen, verlangt dies einen vermehrten zeitlichen Einsatz, was meines Erachtens auch eine befristete berufliche Freistellung und den Beizug verwaltungsinterner und -externer Fachkräfte erfordert. Ein längerfristig ausgerichtetes Gesetzgebungsprogramm unterscheidet sich grundsätzlich von den bisher üblichen Wahl- und Regierungsprogrammen. Eine breit angelegte Revision der Gesetze bezweckt eine Vereinfachung, Einschränkung und zeitgemässe Ausrichtung öffentlicher Leistungsbereiche und bietet keine zusätzlichen staatlichen Leistungen zum Gewinn von Wählerstimmen an. Für das Gelingen eines solchen Vorhabens ist daher eine überparteiliche Zusammenarbeit und gegenseitige Verpflichtung entscheidende Voraussetzung.

Vorgeschlagen wird dazu die Bildung eines gemischten Ausschusses mit Vertretern des Landtags und der Landesverwaltung sowie, je nach gesetzlichem Regelungs- und Aufgabenbereich, der Beizug betroffener Interessenvertreter und externer Fachexperten. Ihre Aufgabe ist es, eine Prioritätenliste zur Revision bestehender Gesetze mit Hinweisen zum notwendigen Revisionsbedarf einzelner Gesetzesbereiche zu erstellen. Auch wenn verschiedene Parteieninteressen bestehen, sollte ein verbindliches Gesetzgebungsprogramm vereinbart werden, aus dem für die einzelnen Regelungs- und Aufgabenbereiche hervorgeht, welcher Revisionsbedarf besteht, was spezifisch zu untersuchen und auszuarbeiten und mit welchem Arbeitsaufwand auf Verwaltungs- und Landtagsebene zu rechnen ist. Die stufenweise Umsetzung der Gesetzesrevisionen sollten im Rahmen eines Legislaturprogramms in Abstimmung zwischen Landtag und Regierung erfolgen.

5.4.3. Evaluation von Gesetzen und Aufgabenbereichen

In den Gesetzesnormen sollte vermehrt darauf geachtet werden, wieweit der Verwaltung die Zwecksetzung und die erwartete Wirkung öffentlicher Aufgaben vorgegeben werden sollen. Der Gesetzgeber als Vertreter gesellschaftlicher und politischer Interessen hat im besonderen darauf zu achten, wie er die spezifischen Zielsetzungen (erwartete Wirkungen und Verhaltensweisen) vorgibt und überprüfbar macht und damit auf die Begründung öffentlicher Aufgaben und Ausgaben direkten Einfluss nimmt. Die Evaluation von Gesetzen und Aufgabenbereichen ist in der liechtensteinischen Parlaments- und Verwaltungspraxis unbekannt. So bleibt es mehr oder weniger der Einschätzung der verantwortlichen Aufgabenträger in der Regierung und in der Verwaltung überlassen, wieweit Zielvorstellungen verwirklicht wurden und welche Aufwendungen dazu erforderlich waren. Dadurch ist der Regelkreis von gesetzlicher Zielsetzung, der Bereitstellung entsprechender personeller und finanzieller Ressourcen und die Überprüfung der Wirkungen und der Wirtschaftlichkeit nicht geschlossen. Dem Gesetzgeber mangelt es an einem System mit den entsprechenden Instrumenten und Methoden, um gesetzliche Ziele und Massnahmen hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz zu überprüfen und im Sinne eines Lernprozesses periodisch zu verbessern.

In der Gesetzgebung sind sachliche und finanzielle Zielsetzungen staatlicher Aktivitäten und Interventionen mit den Auswirkungen auf den jeweils anvisierten Adressatenkreise in Zusammenhang zu bringen. Die Ansätze der Evaluationsforschung beziehen sich auf einen bestimmten öffentlichen Aufgabenbereich, in dem staatliche Gesetze, öffentliche Programme oder Massnahmen der Verwaltung mit den erreichten Resultaten und Wirkungen verglichen und bewertet werden. Je nach Forschungszweck werden verschiedene kausale Faktoren und Massnahmen einbezogen und die Ergebnisse mit den Auswirkungen in Zusammenhang gebracht.⁴⁷⁶ Bei Evaluationen wird auch der Begriff der Nachhaltigkeit verwendet. Dazu werden Gesetze, Programme oder staatliche

⁴⁷⁶ Vgl. Bussmann W.: Evaluationen, S. 59ff. Was in einer Evaluation untersucht werden soll, wird im wesentlichen durch den Untersuchungszweck bestimmt. Vgl. dazu auch: Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) Evaluationsdienst.

Gestaltungsempfehlungen

Massnahmen in ihrer zeitlichen Auswirkung, d.h. nicht nur hinsichtlich ihrer befristeten Einführung, sondern auch in ihrer dauernden Auswirkung geprüft. Die Evaluationsforschung eignet sich im besonderen für die externe Kontrolle von gesetzlichen Aufgabenbereichen, staatlichen Programmen und Massnahmen sowie von öffentlichen Verwaltungseinheiten. Evaluationen können die parlamentarische Oberaufsicht stärken und dazu beitragen, institutionelle Lernprozesse in der öffentlichen Verwaltung und im gesamten politischen System in Gang zu bringen.⁴⁷⁷

Luizius Mader sieht Evaluationen als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft und stellt fest, dass vor allem die Gesetzgebung von einer umfassenden Ermittlung der Wirkungen staatlicher Massnahmen profitiert.⁴⁷⁸ Aus Sicht des Praktikers formuliert er die folgenden Anliegen: Die finanziellen und personellen Wirkungen der Vorlagen und deren Auswirkungen auf die Kantone und die Wirtschaft sind aufzuzeigen. Es sollen nur Versuchsregelungen mit präziser Umschreibung der zu prüfenden Wirkungshypothesen aufgestellt werden, sowie einem Evaluationsdispositiv, welches über die zu erhebenden Daten, die Beurteilungskriterien, das methodische Vorgehen, die zuständigen Instanzen oder den zeitlichen Ablauf informiert. Es sollen keine wichtigen Erlasse ohne institutionalisierte Wirkungsbeurteilung lanciert werden. Es gilt eine Brücke zwischen Wirkungskontrolle und -prognose zu schlagen, d.h. durch retrospektive und prospektive Evaluationen den Regelkreis parlamentarischer Kontrollen und gesetzgeberischer Vorarbeiten zu schliessen. NPM-Ansätze konzentrieren sich darauf, wie eine Aufgabe erledigt werden soll, und klammern die Frage aus, welche Aufgaben öffentliche Verwaltungen überhaupt erfüllen sollen, deshalb keine wirkungsorientierte Verwaltung ohne wirkungsorientierte Gesetzgebung!

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Einführung eines NPM die Evaluation öffentlicher Verwaltungs- und Aufgabenbereiche miteinschliesst und meines Erachtens geradezu voraussetzt. Wie Werner Bussmann in einer Zusammenfassung der Ergebnisse des nationalen Forschungsprogramms zur Wirksamkeit staatlicher Massnahmen (NFP 27) feststellt, sind Evaluationen ein nützliches und gesamthaft gesehen ein unverzichtbares Instrument, um den Vollzug und die Wirkungen staatlichen Handelns mit systematischen und wissenschaftlichen Methoden zu er-

⁴⁷⁷ Vgl. Bussmann W. (Hrsg.): Policy-Netzwerke.

⁴⁷⁸ Vgl. Mader L., S. 138ff.

Zusammenfassung

mitteln und zu beurteilen.⁴⁷⁹ Evaluationen sind nach seinen Ausführungen mehr als der naive Vergleich, ob und inwieweit Ziele erreicht wurden, sondern es geht darum, festzustellen, was der Staat durch sein Handeln zur Zielerreichung beigetragen hat. Zur regelmässigen und systematischen Durchführung dieser Verfahren empfehle ich die Institutionalisierung von Evaluationen in der Gesetzgebung und Verwaltung.

Wie erwähnt, unterscheiden sich die Gliederungen der liechtensteinischen Rechtsvorschriften (LR), des Ressort- und Ämterplanes und der Landesrechnung nach Funktions- und Verwaltungsbereichen, so dass eine systematische Zusammenstellung der Ausgaben für die staatlichen Aufgaben- und Leistungsbereiche wie auch für Verwaltungseinheiten heute kaum möglich ist. Zu prüfen ist deshalb, ob die Gliederung der Sammlung der liechtensteinischen Rechtsvorschriften eine systematische Ordnung staatlicher Aufgabenbereiche ohne Überschneidungen ermöglicht. Ausserdem erschwert der gültige Ressort- und Ämterplan eine eindeutige Zuordnung staatlicher Aufgaben und Ausgaben zu den einzelnen Funktionsbereichen der Landesrechnung. Erforderlich wäre daher auch eine klare Zuständigkeitsordnung für die staatlichen Aufgabenträger, damit in der Budgetierung und Rechnungslegung eindeutige Ausgaben- und Kostenverantwortlichkeiten geschaffen werden.

Es wird insbesondere empfohlen, die parlamentarische Mitwirkung des Landtags zu stärken, die Zweckmässigkeit staatlicher Regelungs-, Aufgaben- und Leistungsbereiche zu überprüfen, eine Verbindung zwischen Sach- und Finanzvorlagen zu schaffen sowie Gesetze hinsichtlich Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit überprüfbar zu machen, damit der Landtag die Finanzkontrolle im Sinne einer parlamentarischen Oberaufsicht auch wahrnehmen kann. Vor allem bei komplexen gesetzlichen Regelungsbereichen wird vorgeschlagen, die internen und externen Auswirkungen von Gesetzen durch Experten untersuchen zu lassen. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, wieweit gesetzliche Zweck- und Ziel-

⁴⁷⁹ Vgl. Bussmann W.: Wirksamkeit staatlicher Massnahmen, S. 132-134. Dazu führt der Autor aus: "Es reicht nicht, wenn Evaluationen nur ein Instrument in den Händen der Regierung und Verwaltung sind. Auch die 'Kundenorientierung' im Rahmen des NPM ist meines Erachtens stark verwaltungslastig ausgerichtet, denn es ist die Verwaltung, die definiert, wer ihre Kunden sind, und welche den Sachverstand einbringt, wie die Zufriedenheit zu ermitteln ist. Nötig ist deshalb auch ein unabhängiger Blick auf den Staat und sein Handeln, beispielsweise durch Nationale Forschungsprogramme, durch Evaluationen der parlamentarischen Kontrollinstanzen sowie durch gesellschaftliche Selbstbeobachtung."

Gestaltungsempfehlungen

setzungen auch evaluierbar und hinsichtlich des erforderlichen Ressourceneinsatzes und der entstehenden Ausgaben plan- und kontrollierbar sind. Empfohlen wird auch, für die Gesetzesvorlagen alternative Konzepte zu entwerfen, in denen die jeweiligen Auswirkungen zusammen mit dem Kostenrahmen gegenübergestellt werden. Daraus sollten auch die erforderlichen Massnahmen zur Einführung und weiteren Sicherstellung des gesetzlichen Leistungsauftrags sowie die dazu nötigen personellen Ressourcen und finanziellen Mittel hervorgehen.

Der Evaluation öffentlicher Aufgaben- und Verwaltungsbereiche dürfte, bedingt durch die mögliche Aufdeckung von Zielkonflikten in der Gesetzgebung oder von Missständen in der Ausführung, eher Skepsis entgegengebracht werden. Die Einführung solcher Verfahren hat nur dann eine Chance, wenn diese durch die Regierung, die Landtagsabgeordneten, die betreffenden Interessengruppen und die zuständigen Verwaltungsstellen unterstützt sowie durch geeignete Fachspezialisten und Evaluatoren begleitet werden. Zur Stärkung der verwaltungsexternen Finanzkontrolle durch die GPK und den Landtag bedarf es meines Erachtens auch eines personellen Ausbaus mit qualifizierten und unabhängigen Kontrollorganen beziehungsweise des Beizugs externer Evaluatoren. Angeregt wird in diesem Zusammenhang die Einführung eines verwaltungsexternen Evaluationsdienstes unter Führung der GPK oder des Landtagssekretariats.

5.5. Modernisierung der Verwaltungsführung

Für Hans Geser bestehen zwei konkurrierende und komplementäre Prinzipien der Gesetzesinterpretation durch die Verwaltung: "Im Umgang mit den Rechtsnormen selbst bleibt eine charakteristische Indetermination in dem Sinne bestehen, dass – die 'konstruktive', auf die präzise Erfassung des gemeinten Sinnes und der Erarbeitung möglichst regeltreuer Deduktionen ausgerichtete Methode, – die 'teleologische', an ausserhalb des Normtextes liegenden Gesichtspunkten der anzustrebenden Zwecke und der zu gestaltenden Zukunft orientierte Auslegung, als zwei konkurrierende und komplementäre Prinzipien der Gesetzesinterpretation und -anwendung nebeneinander bestehen."⁴⁸⁰ In diesem

⁴⁸⁰ Geser H.: Staatsorganisation, S. 79.

Zusammenfassung

Spannungsfeld zwischen Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit nimmt die staatliche Verwaltung die zentrale Steuerungsfunktion über die rechtlichen und finanziellen Tätigkeiten wahr.

5.5.1. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (NPM)

Gegenüber der privaten Wirtschaft sind in der öffentlichen Verwaltung zur Beurteilung der Effektivität und Effizienz besondere Bedingungen mit zu berücksichtigen, wie zum Beispiel die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit und der persönlichen Rechte der Bürger, die Erfüllung gewachsener gesetzlicher Aufgaben und staatsvertraglicher Verpflichtungen, die Sicherstellung verwaltungsrechtlicher Verfahren, die Einhaltung verwaltungsinterner und organisatorischer Rahmenbedingungen sowie die politische Konstellation in den staatlichen Organen mit Einflüssen von verschiedenen Interessengruppen.⁴⁸¹ Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen sind auch die institutionell geprägten Informations-, Problemlösungs- und Entscheidungsprozesse zu berücksichtigen.⁴⁸² Pilotprojekte des NPM zeigen sich vor allem bei routinisierten Verwaltungsaufgaben erfolgreich, schwieriger wird es, wenn es um neue kontroverse staatliche Aufgabenbereiche geht, wo politisch verschiedene Ziele verfolgt werden und ein Konsens zu finden ist. Diese politische Auseinandersetzung kann nicht durch eine (verwaltungsinterne) Beurteilung effizienter Ein- und Auswirkungen auf die betroffenen Kunden ersetzt werden. Die demokratische Beteiligung und Mitwirkung verfassungsmässiger Organe sollte besonders bei kontroversen, konflikträchtigen staatlichen Aufgabenbereichen nicht umgangen werden.⁴⁸³

Die Einführung des NPM bringt grundlegende Umstellungen in der Verwaltungs- und Rechnungsführung mit sich. Dies erfordert eine Neuausrichtung der Verwaltungseinheiten und Führungskräfte auf die zu erbringenden Leistungen und eine weitgehend autonome Verwendung der bewilligten finanziellen Mittel. Kritisch zu beurteilen ist die

⁴⁸¹ Vgl. Pitschas R., S. 4ff., 83ff. und 163ff. Vgl. dazu auch Weber J., S. 345ff., 38ff. und 89ff.

⁴⁸² Vgl. Fleiner-Gerster T.: Verwaltungsrecht, S. 408ff.

⁴⁸³ Vgl. Unterlagen zum Vortrag von Möckli S. an der WBS der HSG vom 12. September 1995 zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der direkten Demokratie.

Gestaltungsempfehlungen

Delegation von Finanzkompetenzen an die Verwaltung, wenn dadurch dem Parlament die gesetzgeberische Zweck- und Zielsetzung und die finanzpolitische Oberaufsicht entzogen werden. Ernst Buschor sieht in einer Verwaltungsführung, die auf die Outputsteuerung mit rationaler Formulierung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets ausgerichtet ist, die Gefahr einer vorschnellen Komplexitätsvereinfachung, der durch komplementäre Evaluationen begegnet werden kann. Für ihn sind aufgrund der "längeren Leine", mit der bei einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung gesteuert wird, Evaluationen unerlässlich.⁴⁸⁴ Zu beachten bleibt, dass eine Neuausrichtung der Rechnungsführung auf Globalbudgets eine finanzrechtliche Revision des FHG erfordert, da die gesetzlichen Grundlagen bisher eine Spezifikation der erforderlichen Mittel (Inputs = Ausgaben) und nicht nach der Verwendung der Mittel für den gesetzlichen Auftrag (Output = Leistung) verlangen.

Wie verschiedene Pilotprojekte im Ausland zeigen, kann das NPM vor allem einen Beitrag zur zielbewussten und kundenorientierten Budgetierung und Verwaltungsführung leisten.⁴⁸⁵ Positive Entwicklungen und Ergebnisse lassen sich vor allem in der Leistungsverwaltung nachweisen, wo die Mitsprache von Bürgern und Kundengruppen zu qualitativen Verbesserungen der Leistungen und zu wirtschaftlichen Lösungen in der Verwaltung geführt hat. Eher als problematisch erweist sich die Einführung des NPM in Bereichen der hoheitlichen Ordnungs- und Vollzugsverwaltung, da diese staatlichen Eingriffe vom einzelnen Bürger meist nicht als Dienstleistung, sondern als Verpflichtung und Belastung empfunden werden. Verwaltungintern stösst die Einführung des NPM vor allem bei übergreifenden Dienst- und Stabstellen auf Schwierigkeiten, da diese über keine externen Kundengruppen und Leistungsbereiche verfügen und sich bei diesen Verwaltungseinheiten das Problem der internen Leistungs- und Kostenverrechnung stellt. Empfehlen möchte ich bei Einführung des NPM in der Landesverwaltung daher, mit Pilotprojekten im Bereich der Leistungsverwaltung, wie zum Beispiel im Schul- und Bildungswesen, im Unterhalt von Gebäuden und Strassen, im Umweltschutz oder in der Jugend- und Sportförderung zu beginnen.

⁴⁸⁴ Vgl. Buschor E., S. 141–143.

⁴⁸⁵ Vgl. dazu Windhoff-Héritier A. (Hrsg.), Hablützel P./Haldemann T./Schedler K./Schwaar K., Grünfelder P., König K./Beck J. sowie Dreher K., S. 22ff.

Zusammenfassung

5.5.2. Autonome Post-, Telecom- und Verkehrsbetriebe

Bislang wurde die Führung der liechtensteinischen PTT-Betriebe einschliesslich des öffentlichen Postautoverkehrs von der Kreispost- und Telefondirektion in St. Gallen wahrgenommen. Die Landesverwaltung verfügte über keine eigenen Fachstellen, die zur Unterstützung der landeseigenen Interessen hätten eingesetzt werden können. Mit der Übernahme weiterer Handlungsfelder durch die Regierung, wie zum Beispiel der Regulierung und Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten, der Bildung einer von der Regierung gehaltenen Holding, der Schaffung von Marktstrukturen zur Konzessionierung, der Förderung von Investitionen und der weiteren Sicherstellung gebührenpolitischer Gesichtspunkte, entsteht die Gefahr, dass sich die Landesverwaltung in fachlicher und zeitlicher Hinsicht überfordert.⁴⁸⁶

Die Welle der Liberalisierung im Telekommunikationsbereich hat inzwischen auch Liechtenstein erreicht, und die Regierung sieht aufgrund der internationalen Rahmenbedingungen dringenden Regelungsbedarf.⁴⁸⁷ So hat die Regierung die Aufhebung der Rechte für die Erbringung der Telekommunikationsdienste durch die ehemaligen schweizerischen PTT-Betriebe auf 1.1.1998 beschlossen und kundgemacht, dass bestehende Monopolrechte, die sich aus dem PTT-Vertrag ergeben, zu liberalisieren sind, sobald diese durch PTT- oder EWR-Vertragsrecht aufgehoben werden. Mit der Übertragung der Netzplanung sowie des weiteren Ausbaus und Unterhalts des Telefonnetzes an eine eigens dafür einzurichtende Holding würde ein besonders ertragreicher Teil des Fernmeldewesens herausgelöst, ohne dass die künftige Führung und die Zusammenarbeit mit den PTT-Betrieben beziehungsweise der Schweizer Post und Swisscom sowie die Sicherstellung der Grundversorgung und die Tarifgestaltung in den verschiedenen Leistungsbereichen ausreichend geklärt sind.

Bei Abschluss dieser Studie hat die Regierung auch Gesetzesentwürfe hinsichtlich der Verselbständigung im Postwesen und bei den Personal-

⁴⁸⁶ Vgl. BuA betreffend den Stand der Liberalisierung des Telekommunikationsbereichs in Liechtenstein, Nr. 74/1997, Beilage S. 11ff.

⁴⁸⁷ Vgl. BuA betreffend den Stand der Liberalisierung des Telekommunikationsbereichs in Liechtenstein, Nr. 74/1997, S. 3ff.

Gestaltungsempfehlungen

transporten zur Vernehmlassung versandt.⁴⁸⁸ Durch die Privatisierung dieser Aufgabenbereiche ist zwar eine kurzfristige Entlastung der Landesrechnung erreichbar, langfristig können sich jedoch Probleme bei der Sicherstellung der Grundleistungen und in der Tarifgestaltung ergeben. Dabei sind die staatlichen Leistungsaufträge noch ungeklärt und die künftige Kooperation mit den Schweizer PTT-Betrieben sowie die weitere internationale Zusammenarbeit noch ungesichert. Verfassungsrechtlich zu prüfen ist auch, ob nach Art. 78 Abs. 4 LV eine Privatisierung dieser öffentlichen Aufgabenbereiche zulässig und nicht die in der Verfassung vorgesehene Bildung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erforderlich ist. Eine voreilige vertragliche Übertragung der Monopolrechte birgt vor allem hinsichtlich der langfristigen Sicherstellung der öffentlichen Interessen Gefahren, und meines Erachtens wäre vorerst der Aufbau kompetenter, eigenständiger, von der operativen Führung der Regierung losgelöster öffentlich-rechtlicher Körperschaften sowohl im Bereich des Postwesens und des öffentlichen Verkehrs als auch im Fernmeldewesen voranzutreiben.

5.5.3. Controlling im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich

Der liechtensteinische Staat hat insbesondere im Bildungs- und Gesundheitswesen durch ein vielseitiges Vertragsnetz Aufgaben an ausländische Staaten und Institutionen übertragen. Wie die Prüfung der Verträge zur Fachhochschulvereinbarung und des regionalen Schulabkommens mit der Ostschweiz zeigt, ist die laufende Kontrolle der vielen Einzelabkommen und Einrichtungen nicht mehr ausreichend gewährleistet. Es fehlt vor allem ein übergeordnetes Controlling, um nach Vertragsabschluss die weitere Entwicklung der gegenseitigen Leistungen zu überwachen und steuernd auf Abweichungen Einfluss zu nehmen.⁴⁸⁹ Controllingaufgaben können nicht einfach organisatorisch einem Ressort zugeteilt werden, sondern bedürfen zur laufenden

⁴⁸⁸ Vgl. Vernehmlassungsberichte zur Schaffung eines Postgesetzes und Postorganisationsgesetzes sowie zur Schaffung eines Gesetzes über die Personalbeförderung und die liechtensteinischen Personaltransporte vom 12. Mai 1998.

⁴⁸⁹ Vgl. Weber J., S. 345ff., 38ff. und 89ff.

Zusammenfassung

Überwachung der externen öffentlichen Aufgabenträger kompetenter Fach- und Verwaltungsstellen. Es wird deshalb empfohlen, klare Verantwortlichkeiten für die weitere Vertretung des Landes in den entscheidenden Gremien zusammen mit einem laufenden Controlling zu schaffen.

Zu stärken ist die Aufsicht über die Sozialversicherungen und Krankenkassen, die bisher nur punktuell vom Ressort Sozialwesen beziehungsweise vom Amt für Volkswirtschaft wahrgenommen werden konnte. Für die Belange des Sozialwesens besteht zwar eine Ressortverantwortung, doch kein Amt für Sozialversicherungen, das das koordinierte Zusammenwirken und die staatliche Kontrolle des Versicherungswesens gewährleistet. Dies gilt vor allem für die Krankenkassen, für die bislang eine Stelle im Amt für Volkswirtschaft lediglich die Rechnungsberichte entgegennahm, die Beitragszahlungen veranlasste und die Krankenkassenstatistik erstellte, aber kaum eine wirkliche Kontroll- und Steuerungsfunktion wahrnehmen konnte. Wie die Finanzkrise bei der LKK gezeigt hat, ist eine übergeordnete Fach- und Koordinationsstelle erforderlich.

Zu prüfen bleibt auch, wieweit die mangelnde staatliche Kontrolle bei einzelnen Versicherungsträgern zu einer auf die Interessen des eigenen Versicherungszweiges ausgerichteten Leistungs- und Tarifgestaltung geführt hat. Wie dies nun bei den Krankenkassen durchgeführt wird, sind seitens des Staates die Aufgaben und Leistungen aller Versicherungsträger zu hinterfragen und auf eine koordinierte Zusammenarbeit privater und staatlicher Versicherungsträger hinzuwirken.⁴⁹⁰ Da zur Kontrolle der Versicherungsträger kein übergeordnetes Versicherungsamt besteht, kann auch keine koordinierte und gesteuerte Kostenentwicklung im Gesundheits- und Sozialwesen gewährleistet werden. Es bedarf der Einrichtung eines umfassenden Versicherungsamtes, damit das dem staatlichen Gestaltungswillen entsprechende Konzept der gesundheitlichen und sozialen Fürsorge auch durchgesetzt und kontrolliert werden kann.

⁴⁹⁰ Vgl. dazu auch BuA zum Voranschlag und Finanzgesetz, Nr. 64/1997, S. 37ff.

5.6. Planungs-, Budgetierungs- und Rechnungssystem

Damit für die Planungsträger und -adressaten eine Verbindlichkeit entsteht und im Sinne einer rollenden Planung mittelfristige Projektpläne und Programme sowie die Stellenplanung in ein Planungssystem integriert werden, ist die heutige Praxis der Finanzplanung zu überdenken und neu zu gestalten. Aus dem verbindlichen Finanzplan sollten sich die jährlichen Zielvorgaben für die weitere Budgetierung ergeben, um die darauf abgestimmte kurzfristige Massnahmen- und Mittelplanung durchführen zu können. Wieweit die politischen Planungsträger und -adressaten sich in ein rationelles und verpflichtendes Planungssystem einbinden lassen wollen, bleibt wohl die Gretchenfrage hinsichtlich der gesamten Weiterentwicklung des öffentlichen Planungs-, Budgetierungs- und Rechnungssystems. Es ist zu vermuten, dass die Politiker bei den reichlich vorhandenen finanziellen Ressourcen eher situativ auf bestimmte Situationen reagieren und sich in ihrem Entscheidungsspielraum nur ungern durch längerfristig ausgerichtete Leitplanken einschränken lassen wollen. Dennoch, diese Führungssysteme sind eine entscheidende Grundlage, wenn man in der Haushaltsführung nicht nur reagieren, sondern auch agieren will.

5.6.1. Integrierte Finanz-, Investitions- und Programmplanung

André Winter kommt in seinen Ausführungen hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Finanzplanung des Bundes zum Schluss, dass die Zurückgewinnung der Handlungsfähigkeit davon abhängt, wie das Mittel der Finanzplanung von der Regierung eingesetzt und vom Parlament und der Öffentlichkeit verstanden wird.⁴⁹¹ Er weist darauf hin, dass eine Finanzplanung, die nicht auf eindeutigen Prioritäten und Schwerpunkten beruht und keine Prognosealternativen berücksichtigt, praktisch wirkungslos ist. Dazu führt er weiter aus: "Um zu optimalen Resultaten zu gelangen, muss zwischen der Sach- und Finanzplanung ein einwandfreies Feed-back bestehen." Eine Verknüpfung von Legislatur- und

⁴⁹¹ Vgl. Winter A., S. 178ff.

Zusammenfassung

Regierungsprogramm sowie mittelfristiger Sach- und Finanzplanung mit Schwerpunkten in öffentlichen Aufgabenbereichen hat sich in der Praxis der liechtensteinischen Verwaltung noch nicht durchgesetzt.

Eberhard Wille empfiehlt bei der Konzeption der öffentlichen Planung eine Ziel-Mittel-Hierarchie, in der ausgehend von gesellschaftlichen Leitbildern und staatlichen Zielsetzungen (goals) konkrete operationale Ziele (objectives) und Endprodukte im Sinne von Leistungen abgeleitet werden. Erst dann folgt auf niedrigerer Zielebene die Festlegung der für die Leistungen (outputs) erforderlichen sachlichen und personellen Kapazitäten und den dazu erforderlichen Ausgaben (inputs). Für eine Verbesserung der Finanzplanung wäre daher zu prüfen, wieweit vor allem auf der Ebene des Landtags, der Regierung und der Ressorts Zielsetzungen als Vorgaben für den Planungsprozess aufgestellt werden sollten, damit für die nachgeordneten Stellen Transparenz über die politisch-strategischen Zielsetzungen entsteht. Im Sinne einer integrierten öffentlichen Planung (Planning-Programming-Budgeting-System) haben so nicht nur induktive, sondern auch deduktive Planungsverfahren ihre Bedeutung. In den weiteren Ausführungen und Gestaltungsempfehlungen ist auch zu prüfen, wie die personelle und sachliche Ressourcenplanung, die ressortübergreifende Projektplanung sowie die programmatische Ergebnisplanung für öffentliche Schwerpunktaufgaben besser im gesamten Planungssystem integriert werden können.

Durch die einseitige monetäre Orientierung unserer Finanzplanung ohne integrierte Ressourcenplanung entsteht nicht nur ein programmatisches Defizit, sondern die Finanzplanung entzieht sich jeder Wirksamkeitskontrolle. Es ist deshalb auch für die Planungsverfahren der Landesverwaltung zu prüfen, ob die langfristige Finanzplanung im Rahmen einer rollenden Planung vorgängige Planungsstufe sein soll, an der sich die Regierung sowie einzelne Schlüssel- und Fachstellen beteiligen. Die Finanzplanung könnte so von der heutigen budgetären Fortschreibung zu einem wirkungsorientierten Planungs- und Führungsinstrument weiterentwickelt werden, das die weiteren Vorgaben für den nachfolgenden Budgetierungsprozess liefert.

Durch die getrennte Antragstellung bei der Finanzplanung und Budgetierung wurden im Jahre 1997 erste Schritte für eine autonome Finanzplanung mit verstärkter Verantwortung der Fachstellen eingeleitet. Doch das Planungssystem sollte unter Federführung der Stabstelle Finanzen weiterentwickelt werden, wobei auf eine Integration der

Gestaltungsempfehlungen

Finanz-, Investitions- und Programmplanung unter Beizug der Planungsträger und -adressaten zu achten ist. Im Sinne einer rollenden Planung ist es wichtig, dass seitens des Landtags verbindliche Eckwerte und Zielvorgaben für die jeweils nächstfolgende Planungsstufe für die Landesverwaltung vorgegeben werden.

5.6.2. Aufbau einer Kostenrechnung

In ihren Thesen zur künftigen Gestaltung des öffentlichen Rechnungswesens betrachten Ernst Buschor und Klaus Lüder die weitere Entwicklung der Finanzrechnung, der Kosten- und Leistungsrechnung sowie der Wirkungsrechnung für vordringlich.⁴⁹² Wenn die öffentliche Rechnung dem Anspruch eines effektiven Informations- und Führungsinstruments gerecht werden will, dann ist für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung eine aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung aufzubauen.

Bedingt durch die gesammelte Verbuchung der Abschreibungen auf das Konto 9 (Abgaben und Zinsen), kann der kostenmässige Aufwand der einzelnen Funktionsbereiche beziehungsweise Verwaltungseinheiten nicht ermittelt werden. Ebenso stellen darin die sogenannten Erträge keine wertmässige Gegenleistung, sondern lediglich Entgelte (Gebühren) für die Inanspruchnahme besonderer staatlicher Einrichtungen und Leistungen dar. Um ein aussagekräftiges leistungswirtschaftliches Rechnungswesen für den staatlichen Haushalt einzuführen, fehlen wichtige Voraussetzungen.⁴⁹³ Zur differenzierten Betrachtung einzelner Funktions- und Verwaltungsbereiche wäre es erforderlich, zwischen den direkt zurechenbaren Ausgabearten (Einzelkosten) und den allgemeinen Aufwandsarten (Gemeinkosten) zu unterscheiden und kostengerechte Umlageschlüssel für die Zurechnung der Gemeinkosten zu finden. Dazu sollten im Ämterplan klare Zuständigkeitsbereiche mit Kostenverantwortlichkeiten geschaffen werden. Zudem wäre eine klare Gliederung der öffentlichen Leistungen und Grundfunktionen vorzunehmen und ein entsprechender funktioneller Kontoschlüssel einzuführen, der eine systematische Auswertung der Kosten für die gesetzlichen Aufgaben- und Leistungsbereiche ermöglicht.

⁴⁹² Vgl. Buschor E. und Lüder K., S. 162ff. Vgl. dazu auch Schwarze J., S. 150ff.

⁴⁹³ Vgl. Buschor E. und Lüder K., S. 162ff.

Zusammenfassung

In der Landesrechnung ungelöst ist auch die Verrechnung interner Leistungen und der allgemeinen Kosten. Wie weit eine solche kostengerechte Aufwandsbetrachtung im Falle einer Umgestaltung des öffentlichen Rechnungswesens realisierbar ist, müsste für die Landesverwaltung eingehender geprüft werden. Ansätze und Modelle dazu werden in verschiedenen Pilotprojekten der Schweiz bereits eingesetzt.⁴⁹⁴ Die mit der Ertragsrechnung in Verbindung stehende Leistungs- und Kostenrechnung wäre vor allem zum Vergleich und zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit in einzelnen Funktionsbereichen und Verwaltungseinheiten relevant. Wie Ernst Buschor und Klaus Lüder darauf hinweisen, ist insbesondere im Hinblick auf eine Wirkungsrechnung der Ausweis der Vollkosten wünschenswert.⁴⁹⁵ Für eine kostengerechte Betrachtung bedarf es der Berücksichtigung des effektiven Wertverzehr und der kalkulatorischen Zinsen nach einheitlichen Bewertungsgrundsätzen.

Um für die einzelnen Verwaltungsbereiche (Kostenstellen) und öffentlichen Aufgaben- und Leistungsbereiche (Kostenträger) die Kosten zu erfassen, ist eine differenzierte Verschlüsselung des Aufwandes nach institutionellen und funktionalen Kriterien erforderlich. Mit dem eingeführten Kontoschlüssel können die Kosten, die für die gesetzlichen Aufgaben- und Leistungsbereiche entstehen, nicht ermittelt werden. Da in den ersten drei Stellen des liechtensteinischen Kontoschlüssels die Kriterien vermischt wurden, ist es gegenwärtig nicht möglich, Auswertungen für einzelne Kostenstellen beziehungsweise Kostenträger durchzuführen. Die vorgenommene Umstellung der öffentlichen Rechnungen auf Funktionsbereiche und die Installation des LARIX können systembedingt eine weitere Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens zu einem kosten- und leistungsorientierten Führungssystem über Jahre hinaus behindern. Sowohl zur rationellen Erstellung einer Kosten- und Leistungsrechnung als auch einer Kassen- und Finanzrechnung sind die Verschlüsselung der Konten systematisch auszubauen und entsprechende EDV-Programme einzuführen.⁴⁹⁶ Unter Federführung der Stabstelle Finanzen werden dazu bereits Lösungskonzepte erarbeitet, die gezielt weiterentwickelt und eingeführt werden sollten.

⁴⁹⁴ Vgl. dazu Hablützel P./Haldemann T./Schedler K./Schwaar K.

⁴⁹⁵ Vgl. Buschor E. und Lüder K., S. 180.

⁴⁹⁶ Vgl. dazu auch Leib H.J., S. 108ff.

5.6.3. Adressatengerechte Rechenschaft und Information

Inbesondere zur Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht bedarf es auch des weiteren systematischen Ausbaus des Rechnungssystems. Die Ausgaben- und Aufwandsarten sollten den hierarchisch gegliederten Verwaltungseinheiten sowie den gesetzlichen Aufgaben- und Leistungsbereichen klar zuordenbar sein. Damit wären die Fiko, GPK und der Landtag in der Lage, nicht nur einzelne Aufwandsarten, sondern die einzelnen Verwaltungsbereiche und die gesetzlichen Leistungsbereiche des Staates zu überprüfen und zu beurteilen. Der Landesrechnung mangelt neben der systematischen Gliederung der Aufwandsarten, Verwaltungs- und Funktionsbereichen eine dritte Dimension, in der die Ausgaben nach gesetzlichen Haupt- und Unteraufgaben erfasst werden. Eine Rechnungslegung nach Funktionsbereichen stellt jedoch eine grosse Herausforderung an die Verwaltung und das Rechnungswesen dar, da dies eine Gliederung und Zuordnung der Aufwandsarten nach gesetzlichen und funktionalen Kriterien sowie eine Zeit- und Personalkostenerfassung nach den verschiedenen Aufgabenbereichen der Verwaltungseinheiten erfordert.

Die Finanzrechnung informiert über den Geldfluss des Staates gegenüber Dritten (Cash Flow) und über den Stand des ungebundenen Finanzvermögens der öffentlichen Hand. Der Saldo der Finanzflussrechnung gibt an, in welchem Umfang Finanzmittel aus der laufenden Staatstätigkeit mit Berücksichtigung der Nettoinvestitionen verfügbar sind. Der Cash Flow kann aus der Verwaltungsrechnung nach der sogenannten indirekten Methode der Kapitalflussrechnung ermittelt werden, indem nicht zahlungswirksame Erträge und Aufwände ausgeschieden werden. Der Ausweis des Netto-Finanzvermögens beziehungsweise der Nettoverschuldung verlangt die Trennung von Finanz- und Verwaltungsvermögen.⁴⁹⁷ Es wird zur Information der Einwohner angeregt, dass eine einfache Kassen- und Finanzrechnung im Rechenschaftsbericht oder in anderen Publikationen der Regierung aufgenommen wird.⁴⁹⁸

⁴⁹⁷ Vgl. Buschor E. und Lüder K., S. 168.

⁴⁹⁸ So wurden z. B. im Rechnungsbericht der Gemeinden Schaan und Gamprin zur allgemein verständlichen Information der Bürger Übersichten zum Geldfluss aufgenommen, aus dem die gesamten Einnahmen und Ausgaben und die Finanzlage ersichtlich ist. Vgl. dazu Gemeinde Schaan: Rechnungsbericht 1992, und Gemeinde Gamprin: Rechnungsbericht 1993.

Zusammenfassung

Dazu gehört auch die entsprechende Anpassung der Abschlussrechnungen, insbesondere der Finanzierungs- und Vermögensrechnungen. Zur gesonderten Beurteilung des Vermögens- und Wiederbeschaffungswertes öffentlicher Einrichtungen wären Richtlinien und Bewertungsregeln der im Gemeingebrauch stehenden Infrastruktur erforderlich.

Die Landesrechnung kann vermutlich nur von buchhalterisch ausgebildeten und interessierten Personen verstanden werden.⁴⁹⁹ Der Rechenschaftsbericht, der auf Bestellung auch den Haushalten zur Verfügung gestellt wird, trägt mit den detaillierten Rechnungen, umfangreichen Tabellen und nicht aufeinander abgestimmten Kommentaren wohl kaum dazu bei, der Bevölkerung eine Übersicht mit den wesentlichen Zusammenhängen zu vermitteln. Zur verständlichen Information der Bevölkerung wird daher angeregt, in einer gekürzten Fassung zu orientieren, bildhaft die Finanzströme und die staatliche Finanzlage darzustellen und wichtige Entwicklungen einnahmen- und ausgabenseitig zu kommentieren. Darauf abgestimmt können die Ressorts zusammen mit den Amtsstellen kurz über ihre Aufgabenerfüllung mit Bezug auf relevante Eckwerte informieren.

5.7. Weiterentwicklung des Haushaltssystems

Die Haushalts- und Finanzlage westlicher Wohlfahrtsstaaten zeigt, dass diese an finanzielle Grenzen gestossen sind und sich mit der wirtschaftlichen Verflechtung und Globalisierung neue Herausforderungen stellen.⁵⁰⁰ Der liechtensteinische Kleinstaat blieb von solchen Krisenerscheinungen verschont, und bislang bestand für den Staatshaushalt aufgrund der guten Einkommens- und Finanzlage auch kein dringender Reform- und Handlungsbedarf.⁵⁰¹ Der liechtensteinische Kleinstaat wird von diesen Problem- und Krisenerscheinungen nicht unberührt bleiben, und es gilt jetzt schon, aus einer Position der Stärke heraus geschichtlich ge-

⁴⁹⁹ Ein Indiz für den geringen Wissensstand über den öffentlichen Haushalt ergab eine spontane Befragung, welche die "Liechtensteiner Woche" im Vorfeld der Wahlen bei den Kandidaten für den Landtag durchführte. Nach Auskunft des Redaktors ergab die Auswertung, dass nur etwa die Hälfte der befragten Kandidaten über den staatlichen Budgetrahmen von 500–600 Mio CHF Bescheid wussten. Auskunft von Sigvard Wohlwend vom 14. Juli 1997.

⁵⁰⁰ Vgl. Martin H. P. und Schumann H., S. 269ff., Kohl H., S. 196ff., und Merten D., S. 202ff.

⁵⁰¹ Vgl. Hesse J./Benz A., S. 40ff., und Voigt R. (Hrsg.), S. 11ff.

Gestaltungsempfehlungen

wachsene Strukturen und Verhaltensweisen zu hinterfragen, um sich auf die zu erwartenden Entwicklungen einzustellen und Konzepte und Strategien zur erfolgreichen Bewältigung künftiger Problemstellungen vorzubereiten.

Mit punktuellen Diagnosen eines Markt- oder Staatsversagens ist es noch nicht getan, denn damit kann man der realen Komplexität der Ursachen und des Fortschreitens heutiger Probleme nicht gerecht werden. Ihre Lösung erfordert staatliche Entscheidungen mit einer Neuorientierung der Steuerungspraxis.⁵⁰² Zentrale Fragen für den liechtensteinischen Staatshaushalt sind dabei, wieweit es gelingt, die fiskalpolitische Souveränität zu erhalten, das Ausgabenwachstum durch innere Selbstverpflichtung zu bremsen, öffentliche Aufgabenbereiche auf die aktuellen Erfordernisse auszurichten und in vertikaler und horizontaler Richtung den geeigneten Körperschaften zuzuteilen. Die in der Wachstumsphase entwickelten organisatorischen Strukturen und Handlungsweisen sind in Frage gestellt und bedürfen weiterer Anpassungen und institutioneller Veränderungen.⁵⁰³ Es geht dabei nicht so sehr um Effizienzsteigerungen in der öffentlichen Verwaltung, sondern um die Einleitung von Veränderungsprozessen, damit der Staat sich in seiner Haushaltsführung auf die wesentlichen Aufgaben konzentriert sowie steuernd und koordinierend auf die weitere Entwicklung Einfluss nimmt.⁵⁰⁴

Zur weiteren Entwicklung des liechtensteinischen Staatshaushalts sollten die Prozesse zur Begründung öffentlicher Aufgaben und zur Vereinbarung von Leistungsverpflichtungen vermehrt einer offenen, interessenpolitischen Auseinandersetzung zugänglich gemacht werden, damit gesellschafts- und wirtschaftspolitisch zufriedenstellende Lösungen entstehen.⁵⁰⁵ Es geht auch darum, dass bei der Schaffung gesetzlicher und vertraglicher Regelungen sich die entscheidenden Organe über die wirklichen Zusammenhänge und Probleme ein adäquates Bild verschaffen sowie Vor- und Nachevaluationen durchgeführt werden, damit im politischen Netzwerk zusammen mit der öffentlichen Verwaltung ein Lernprozess entsteht und so Anpassungsprobleme gelöst und institutio-

⁵⁰² Vgl. Hesse J./Benz A., S. 40ff., und Voigt R. (Hrsg.), S. 33ff. Vgl. dazu auch Kanter M., S. 260ff., Kupka E., S. 266ff., und Blasius H., S. 283ff.

⁵⁰³ Vgl. Hesse J./Benz A., S. 53.

⁵⁰⁴ Vgl. König K./Beck J., S. 139ff., und Hesse J./Benz A., S. 75ff. Vgl. dazu auch Simonis H., S. 68ff., und Necker T., S. 74ff.

⁵⁰⁵ Vgl. dazu Voigt R. (Hrsg.) sowie Meier A. und Slembeck T.

Zusammenfassung

nelle Veränderungen vorangetrieben werden. Die Induktion eines solchen Lernprozesses ist der entscheidende und erfolgversprechende Ansatz zur Modernisierung der liechtensteinischen Landesverwaltung. Erforderlich dazu sind der Wille der politischen Entscheidungsträger, die Entwicklung der entsprechenden Führungsstrukturen und Prozesse sowie die Möglichkeit zur Mitwirkung der beteiligten Akteure.

Werner Bussmann hat in einem Beitrag versucht, das Spannungsfeld der heutigen Anforderungen an die Verwaltung aufzuzeigen und einen Ansatz zu entwickeln, mit welchem das Management im öffentlichen Sektor verwaltungswissenschaftlich auf eine tragfähige Basis gestellt werden kann.⁵⁰⁶ Den Merkmalen der legalen Herrschaft (Regelkonformität, Berechenbarkeit, Geheimhaltung und Hierarchie) stellt er die Hauptanforderungen an eine moderne Verwaltung gegenüber (Ökonomik, Responsivität, Transparenz sowie Differenzierung und Integration). Zur besseren Vereinbarkeit von Ökonomik und Regelbindung schlägt er vor, mit Finalprogrammen, informellem Verwaltungshandeln, Vereinbarungen und Koordination einen Lernprozess zur Verwaltungsmodernisierung zu induzieren. Zentrale Instrumente dazu sind der Wettbewerb, die Netzwerke, Evaluationen und das Wissen (Wissenschaft). Einer nur auf das NPM abgestützten Modernisierung der Verwaltung steht der Autor kritisch gegenüber, da das Koordinieren und das Lernen eher ein Schattendasein fristen, wenn die Ausformulierung von Leistungsaufträgen durch die auftraggebenden Stellen immer mehr von den aktuellen Implementationsverhältnissen abgekoppelt wird.⁵⁰⁷

Zur Verwirklichung der Gestaltungsvorschläge ist es erforderlich, dass das entsprechende Know how aufgebaut und qualifizierte Fach- und Führungskräfte eingesetzt werden. Damit ein institutioneller Kulturwandel in der Verwaltung stattfinden kann, ist eine entsprechende Weiterbildung und Motivation der Verwaltungsangestellten erforderlich.⁵⁰⁸ Unter Berücksichtigung der gegebenen Verhältnisse empfehle ich zur weiteren Reform der liechtensteinischen Verwaltung und Haushaltsführung ein prozessuales Vorgehen mit schrittweiser Lösung anstehender öffentlicher Aufgabenstellungen und eine Organisationsent-

⁵⁰⁶ Vgl. Bussmann W.: Paradigma der Verwaltung(swissenschaft), S. 336ff.

⁵⁰⁷ Vgl. Bussmann W.: Paradigma der Verwaltung(swissenschaft), S. 25ff.

⁵⁰⁸ Vgl. Martinez S. und Schwöbl P., S. 356ff. und 49ff., sowie Fugmann-Heesing A., 365ff.

Gestaltungsempfehlungen

wicklung (OE) der betreffenden Verwaltungseinheiten. Geeignet erscheint insbesondere die Verwendung eines Organization Assessment Ansatzes, so wie dies Strehl für Reformprojekte in der öffentlichen Verwaltung aufzeigt.⁵⁰⁹ Solche Entwicklungsprozesse unterliegen nicht nur der Steuerung von aussen oder oben, sondern beziehen Problemlösungs- und Steuerungsprozesse innerhalb der Institutionen und Verwaltungseinheiten mit ein. Die Institutionsentwicklung als Handlungsmuster ist pragmatisch ausgerichtet und hat von einer realistischen Einschätzung des Möglichen und Machbaren auszugehen, wobei beim Setzen von Veränderungsimpulsen eigendynamische Entwicklungen mit einzukalkulieren sind.

Für die erfolgreiche Umsetzung der Vorschläge ist es erforderlich, dass die konzeptionellen Veränderungen im Rahmen eines Projektplanes festgelegt werden. Bei den hier aufgezeigten Gestaltungsempfehlungen wurde bewusst auf eine Prioritätenfestlegung und einen Vorgehensplan verzichtet. Es bleibt den entscheidenden Organen, insbesondere der Regierung, vorbehalten, nach eigener Lagebeurteilung und Gewichtungen unter Abschätzung der Realisierbarkeit einzelner Vorschläge einen Projektplan zu erstellen und die erforderlichen Veränderungen in die Wege zu leiten. Entscheidend für das Gelingen eines solchen Reform- und Entwicklungsansatzes ist es, sich von traditionellen Mustern parteipolitischer Einflussnahme zu lösen und auf bisherige Besitzstände in der Verwaltung zu verzichten, um neue Leitbilder zu entwickeln.⁵¹⁰ Wichtig dabei ist, die Institutionsentwicklung als staatliche Aufgabe zu begreifen, die auf eine Verwirklichung von Gestaltungskonzepten mit laufender Veränderung der Strukturen hinzielt und kollektive Willensbildung und Entscheidung, Konfliktregelung und Konsensbildung sowie Auseinandersetzungen um Macht, Einfluss und Ressourcen ebenso miteinschliesst.⁵¹¹

⁵⁰⁹ Vgl. Strehl F., S. 41ff. Vgl. dazu auch: European Foundation for Quality Management.

⁵¹⁰ Vgl. Behrens F. und Stöbe S., S. 29ff.

⁵¹¹ Vgl. Hesse J./Benz A., S. 245. Zur Machtausübung in Verwaltungen vgl. auch Strehl F., S. 224ff.

Literaturverzeichnis

Bei den zitierten Quellen- und Literaturnachweisen ist nur der Name des Autors und die Seitenzahl vermerkt. Sind für denselben Autor mehrere Publikationen zitiert, wird, wie im folgenden Literaturverzeichnis in Klammer angeführt, auch der Schlüsselbegriff des Buchtitels wiedergegeben. Bei allgemeinen Literaturhinweisen ohne Bezug auf bestimmte Ausführungen ist in den Zitaten keine Seitenzahl angegeben.

- Allgäuer, Thomas: Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, LPS 13, Vaduz 1989.
- Amt für Volkswirtschaft (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1994, 1995 und 1996.
- Atteslander, Peter: Methoden der empirischen Sozialforschung, Berlin 1993.
- Bächtold, Rudolf/Haenle, Peter/Kratz, Peter/Winter, Wolfgang: Eine Adresse in Liechtenstein – Finanzdrehscheibe und Steuerparadies, Wiesbaden 1979.
- Batliner, Gerard (Hrsg.): Die liechtensteinische Verfassung 1921, LPS 21, Vaduz 1994 (*Verfassung*).
- Batliner, Gerard: Schichten der liechtensteinischen Verfassung, in: Waschkuhn, Arno (Hrsg.): Kleinstaat, LPS 16, Vaduz 1993 (*Schichten*).
- Batliner, Gerard: Zur heutigen Lage des Parlaments, LPS 9, Vaduz 1981 (*Lage des Parlaments*).
- Batliner, Martin: Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein, Fribourg 1993.
- Beck, Ivo: Steuern, in: Presse- und Informationsamt der Regierung (Hrsg.): Die Wirtschaft des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz 1982.
- Behrens, Fritz/Stöbe, Sybille: Die Entwicklung von Leitbildern – Ein Instrument der Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltung und Management, 1/1995.
- Bielinski, Jan: Die Gemeindeautonomie im Fürstentum Liechtenstein, Vaduz 1984.
- Blankart, Charles B.: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München 1994.
- Blasius, Hans/Jahnz, Eduard Hans: Staatsschulden – Über die Grenzen der Kreditfinanzierung öffentlicher Aufgaben, in: Verwaltung und Management, 5/1996, 6/1996 und 1/1997.
- Blasius, Hans: Moderne Zeiten, in: Verwaltung und Management, 5/1995.
- Brunhart, Hans: Der Staatshaushalt des Fürstentums Liechtenstein, in: Verwaltungs- und Privat-Bank (Hrsg.): Liechtensteinische Wirtschaftsfragen, Heft 11, Vaduz 1984.
- Büchel, Hubert F.: Der öffentliche Dienst im Fürstentum Liechtenstein aus ökonomischer Sicht – 1950 bis 1980, Vaduz 1982.
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1993, 1994 und 1995.

Literaturverzeichnis

- Buschor, Ernst/Lüder, Klaus: Internationale Entwicklungen im Bereich der Kosten- und Leistungsinformationen, in: Lüder, Klaus (Hrsg.): Öffentliches Rechnungswesen 2000, Berlin 1994.
- Buschor, Ernst/Lüder, Klaus: Thesen zur künftigen Gestaltung des öffentlichen Rechnungswesens, in: Lüder, Klaus (Hrsg.): Öffentliches Rechnungswesen 2000, Berlin 1994.
- Buschor, Ernst: Die Beiträge der Evaluationen zur wirksamen Verwaltungsführung, in: Verwaltung und Management, 3/1996.
- Bussmann, Werner (Hrsg.): Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken, Chur/Zürich 1994 (*Policy-Netzwerke*).
- Bussmann, Werner: Die Lehren aus dem Nationalen Forschungsprogramm "Wirksamkeit staatlicher Massnahmen" (NFP 27), in: Verwaltung und Management, 3/1996 (*Wirksamkeit staatlicher Massnahmen*).
- Bussmann, Werner: Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen, Chur/Zürich 1995 (*Evaluationen*).
- Bussmann, Werner: Konturen eines neuen Paradigma der Verwaltung(swissenschaft), in: Verwaltung und Management, 6/1996 und 1/1997 (*Paradigma der Verwaltungswissenschaft*).
- Carl, Dieter/Klos, Joachim: Standort Liechtenstein, Herne/Berlin 1993.
- Dichtl, Erwin/Issing, Otmar: Entwicklungsgesetze der Staatstätigkeit, in: Vahlens Grosses Wirtschaftslexikon, München 1993 (*Entwicklungsgesetze*).
- Dichtl, Erwin/Issing, Otmar: Popitzsches Gesetz, in: Vahlens Grosses Wirtschaftslexikon, München 1993 (*Popitzsches Gesetz*).
- Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, Evaluationsdienst (Hrsg.): Externe Evaluation von Entwicklungsprojekten, Bern 1990.
- Dreher, Kurt/Weber, Kurt: Politiker fordern – Fachleute liefern, in: Qualität, 9/1996.
- Dreissig, Wilhelmine: Öffentliche Verschuldung, III: Praxis der öffentlichen Verschuldung und öffentlichen Kassahaltung, in: Albers, Willi u.a. (Hrsg.): HdWW, Fünfter Band, Stuttgart 1980.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (Hrsg.): Öffentliche Finanzen der Schweiz 1993, 1994 und 1995.
- European Foundation for Quality Management (Hrsg.): Selbstbewertung – Richtlinien für kommunale und staatliche Verwaltungen, Brüssel 1996.
- Fehr, Josef: Das liechtensteinische Finanzdienstleistungsrecht im Wandel, in: LLB (Nr. 20), 1996 (*Finanzdienstleistungsrecht*).
- Fehr, Josef: Liechtensteinische Landesbank Aktiengesellschaft, in: LLB (Nr. 18), 1993 (*LLB*).
- Fleiner, Thomas: Lässt der schweizerische Föderalismus eine leistungsorientierte Verwaltungsführung zu?, in: Verwaltung und Management, 4/1995.
- Fleiner-Gerster, Thomas: Die Gemeindeautonomie, der Föderalismus und das Prinzip der Subsidiarität, in: Riklin, Alois/Batliner, Gerard (Hrsg.): Subsidiarität, LPS 19, Vaduz 1994 (*Gemeindeautonomie*).
- Fleiner-Gerster, Thomas: Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1980 (*Verwaltungsrecht*).
- Freiburghaus, Dieter: Lernen in Verwaltungen: Einige Antworten und noch viele Fragen, in: Bussmann, Werner (Hrsg.): Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken, Chur/Zürich 1994.

Literaturverzeichnis

- Frey, René L.: *Wirtschaft, Staat und Wohlfahrt*, Basel/Frankfurt a.M. 1992.
- Frick, Doris: *Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der Finanzdienstleistungen in der EG und im EWR – Szenarien für Liechtenstein*, Hallstadt 1993.
- Fuchs, Andreas: *Liechtenstein ist nicht nur das einzige "Off-shore-Zentrum der Welt!"*, in: *Wirtschafts-Magazin* 1/1993 (*Off-shore-Zentrum*).
- Fuchs, Andreas: *Staat und Steuern im Fürstentum Liechtenstein*, in: *Wirtschafts-Magazin* 1/1993 (*Staat und Steuern*).
- Fugmann-Heesing, Annette: *Mitarbeitermotivation – ein Fremdwort für öffentliche Verwaltung?*, in: *Verwaltung und Management*, 6/1995 und 1/1996.
- Gandenberger, Otto: *Öffentliche Verschuldung, II: Theoretische Grundlagen*, in: Albers, Willi u.a. (Hrsg.): *HdWW, Fünfter Band*, Stuttgart 1980.
- Gantner, Manfred (Hrsg.): *Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen?*, Wien 1994 (*Budgetausgliederungen*).
- Gantner, Manfred (Hrsg.): *Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens*, Wien 1991 (*Haushaltswesen*).
- Gantner, Manfred: *Messprobleme öffentlicher Aktivitäten*, Baden-Baden 1984 (*Messprobleme*).
- Geiger, Peter/Waschkuhn, Arno (Hrsg.): *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz*, LPS 14, Vaduz 1990.
- Geiger, Peter: *Krisenzeit Liechtenstein in den Dreissigerjahren 1928–1939*, Band 1, Zürich/Vaduz 1997.
- Geser, Hans: *Ansatzpunkte zu einer Soziologie kleiner Staaten: Drei systemtheoretische Perspektiven*, in: Waschkuhn, Arno (Hrsg.): *Kleinstaat*, LPS 16, Vaduz 1993 (*Soziologie kleiner Staaten*).
- Geser, Hans: *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation*, Bern/Frankfurt a.M. 1981 (*Staatsorganisation*).
- Gomez, Peter/Probst, Gilbert: *Vernetztes Denken im Management*, in: *Die Orientierung* (Nr. 89), 1987.
- Grünenfelder, Peter: *Die Rolle der politischen Führung im New Public Management*, Bern 1996.
- Gstöhl, Christian: *Richter und Monarch*, in: *Liechtensteinische Juristen-Zeitung*, 2/1995.
- Hablützel, Peter/Haldemann, Theo/Schedler, Kuno/Schwaar, Karl (Hrsg.): *Umbruch in Politik und Verwaltung*, Bern/Stuttgart 1995.
- Haldemann, Theo: *Regionalisierung und Aufgabenverteilung*, in: Mäder, Hans/Schedler, Kuno (Hrsg.): *Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz*, Bern/Stuttgart 1996.
- Henke, Klaus-Dirk: *Kostenexplosion im Gesundheitswesen*, in: *Vahlens Grosses Wirtschaftslexikon*, Band 1, 1993.
- Hesse, Joachim Jens/Benz, Arthur: *Die Modernisierung der Staatsorganisation*, Baden-Baden 1990.
- Hoch, Hilmar: *Geschichte des liechtensteinischen Sozialversicherungsrechts*, Vaduz 1991.
- Höhn, Ernst: *Steuerrecht*, Berlin 1972.
- Ignor, Alexander: *Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung*, in: Press, Volker/Willoweit, Dietmar (Hrsg.): *Fürstliches Haus und staatliche Ordnung*, Vaduz/München/Wien 1987.

Literaturverzeichnis

- Jaeger Franz/Schips, Bernd: Zur ökonomischen Analyse einer Staatsverschuldung, Diesenhofen 1980.
- Jans, Armin/Meili, Robert: Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich 1988.
- Kanther, Manfred: Ist Verwaltung reformierbar?, in: Verwaltung und Management, 5/1995.
- Kley, Andreas: Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, LPS 23, Vaduz 1998.
- Kohl, Helmut: Öffentliche Verwaltung vor neuen Herausforderungen, in: Verwaltung und Management, 4/1997.
- Kohli, Urs W.: Finanzkontrolle im Kanton Bern, in: Merz, Hans (Hrsg.): Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Bern 1974.
- Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (Hrsg.): Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Band I und II, Bern 1981.
- König, Herbert: Vom Performance Budgeting zur fraktalen Organisation, in: Verwaltung und Management, 5/1995.
- König, Klaus/Beck, Joachim: Modernisierung von Staat und Verwaltung, Baden-Baden 1997.
- Kupka, Engelbert: Verwaltungsreform aus der Sicht des Bayrischen Landtags, in: Verwaltung und Management, 5/1995.
- Landesforstamt (Hrsg.): Die Sache mit dem Wald, Vaduz 1995.
- Leib, Hans-Jürgen: Keine kaufmännische Doppik für die Verwaltung, in: Verwaltung und Management, 2/1996.
- Lichtensteiger, Karl: Der Zollanteil Liechtensteins, in: Fachzeitschrift der Eidgenössischen Zollverwaltung, 4/94.
- Liechtenstein, Nikolaus von: Liechtensteinische Aussenpolitik an der Wende, in: Waschkuhn, Arno (Hrsg.): Kleinstaat, LPS 16, Vaduz 1993.
- Lüder, Klaus (Hrsg.): Öffentliches Rechnungswesen 2000, Berlin 1994.
- Mader, Luzius: Evaluationen als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft, in: Verwaltung und Management, 3/1996.
- Mäder, Hans/Schedler, Kuno (Hrsg.): Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien 1996.
- Malunat, Bernd M.: Der Kleinstaat im Spannungsfeld von Dependenz und Autonomie – Eine Fallstudie über das Fürstentum Liechtenstein, Frankfurt a.M. 1987.
- Martin, Graham: Das Bildungswesen des Fürstentums Liechtenstein, Aarau/Zürich 1984.
- Martin, Hans-Peter/Schuhmann, Harald: Die Globalisierungsfalle, Reinbeck b. Hamburg 1996.
- Martinez, Susanna/Schwöbl, Peter: Persönlichkeitsentwicklung und Verwaltungsreform, in: Verwaltung und Management, 6/1995 und 1/1996.
- Marxer, Peter/Goop, Peter/Kieber, Walter: Gesellschaften und Steuern in Liechtenstein, Vaduz 1984.
- Meier, Alfred/Mettler, Daniel: Das heutige System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, in: Mäder, Hans/Schedler, Kuno (Hrsg.): Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien 1996.
- Meier, Alfred/Mettler, Daniel: Wirtschaftspolitik: Kampf um Einfluss und Sinnggebung, Bern 1988.

Literaturverzeichnis

- Meier, Alfred/Slembeck, Tilman: Wirtschaftspolitik, München/Wien 1994.
- Merten, Detlef: Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, in: *Verwaltung und Management*, 4/1997.
- Michalsky, Helga (Hrsg.): Politischer Wandel in konkordanz-demokratischen Systemen, LPS 15, Vaduz 1991 (*Politischer Wandel*).
- Michalsky, Helga: Handlungsbedingungen von Parteien im Kleinstaat Liechtenstein, in: Geiger, Peter/Waschkuhn, Arno (Hrsg.): Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, LPS 14, Vaduz 1990 (*Parteien*).
- Musgrave, Richard A./Musgrave, Peggy B./Kullmer, Lore: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Tübingen 1994.
- Necker, Tyll: Öffentliche Verwaltung und Innovation, in: *Verwaltung und Management*, 2/1995.
- Nell, Job von: Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein, LPS 12, Vaduz 1987.
- Oggier, Willy: Steuerungsmechanismen beim Ausgabenwachstum der Kantone, Bern 1996.
- Pappermann, Ernst: Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Köln/Bigge a.d. Ruhr 1967.
- Pitschas, Rainer: Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsrecht im "schlanken" Staat, in: *Verwaltung und Management*, 1/1996, 2/1996 und 3/1996.
- Price Waterhouse (Hrsg.): Doing business in Liechtenstein, Vaduz 1983.
- Rechtsdienst der Regierung (Hrsg.): Systematische Sammlung der liechtensteinischen Rechtsvorschriften (LR), Register 1993 und 1995/96.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.): Die Thronreden S.D. Fürst Franz Josef II. von und zu Liechtenstein, Vaduz 1986 (*Thronreden*).
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.): Liechtensteinische Entscheidungssammlung, 1989 (*LES*).
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.): Thronfolge, Vaduz 1990 (*Thronfolge*).
- Rieder, Lukas/Sieewart, Hans: Neues Brevier des Rechnungswesens, Bern/Stuttgart/Wien 1993.
- Ritter, Michael: Das liechtensteinische Beamtenrecht, Bern 1992.
- Rürup, Bert/Winter Christian: Notwendigkeit und Probleme effizienzorientierter Budgetreformen, in: *Verwaltung und Management*, 6/1996.
- Ruther, Nicolaus: Diskussionsbeitrag, in: Michalsky, Helga (Hrsg.): Politischer Wandel in konkordanz-demokratischen Systemen, LPS 15, Vaduz 1991.
- Saxer, Arnold: Die soziale Sicherheit in der Schweiz, Bern 1977.
- Schauer, Reinbert: Kommunale Dienstleistungen – Rechtliche Gestaltung, Leistungsauftrag, Erfolgsmaßstäbe, in: Gantner, Manfred (Hrsg.): Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen?, Wien 1994.
- Schedler, Kuno: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien 1995.
- Schulamit des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.): Fürst und Völk – Eine liechtensteinische Staatskunde, Vaduz 1993.
- Schurti, Andreas: Das Ordnungsrecht der Regierung – Finanzbeschlüsse, in: Batliner, Gerard (Hrsg.): Die liechtensteinische Verfassung 1921, LPS 21, Vaduz 1994 (*Finanzbeschlüsse*).

Literaturverzeichnis

- Schurti, Andreas: Das Verordnungsrecht der Regierung im Fürstentum Liechtenstein, Wil 1989 (*Verordnungsrecht*).
- Simonis, Heide: Verwaltungsreform: Jetzt oder nie?, in: Verwaltung und Management, 2/1995.
- Sprenger & Steiner AG: Gebühren und Beiträge der Wasser- und Abwasserwerke im Fürstentum Liechtenstein, August 1993 (*Beiträge der Wasser- und Abwasserwerke*).
- Sprenger & Steiner AG: Verursachergerechte und kostendeckende Gebühren und Beiträge für die Abwasserentsorgung im Fürstentum Liechtenstein, 1. Zwischenbericht, Oktober 1996 (*kostendeckende Gebühren*).
- Strehl, Franz: Reformarbeit in bürokratischen Organisationen, Baden-Baden 1989.
- Thürer, Daniel: Kleinstaat – Aussenpolitische Aspekte, in: Waschkuhn, Arno (Hrsg.): Kleinstaat, LPS 16, Vaduz 1993.
- Tour, Mario/Engeler, Urs Paul: Mehrwertsteuer – Mehr Beamte steuern das Chaos, in: Facts, 42/1995.
- Vogt, Paul: 125 Jahre Landtag, Vaduz 1987.
- Voigt, Nicolaus: Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten und selbständige öffentlich-rechtliche Stiftungen des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz 1976.
- Voigt, Rüdiger: Der kooperative Staat, Baden-Baden 1995.
- Wahl, Rainer: Staatsaufgaben im Verfassungsrecht, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?, Baden-Baden 1990.
- Waschkuhn, Arno (Hrsg.): Kleinstaat, LPS 16, Vaduz 1993 (*Kleinstaat*).
- Waschkuhn, Arno: Politisches System Liechtenstein: Kontinuität und Wandel, LPS 18, Vaduz 1994 (*Politisches System Liechtenstein*).
- Waschkuhn, Arno: Strukturbedingungen des Kleinstaates, in: Geiger, Peter/Waschkuhn, Arno (Hrsg.): Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, LPS 14, Vaduz 1990 (*Kleinheit und Interdependenz*).
- Weber, Jürgen: Controlling versus New Public Management, in: Verwaltung und Management, 6/1996, 1/1997 und 2/1997.
- Wechsler, Martin/Savioz, Marcel: Soziale Sicherheit nach 2000, Chur/Zürich 1993.
- Welzel, Peter: Zur zeitlichen Kausalität von öffentlichen Einnahmen, in: Finanzarchiv, Band 51, Heft 1, 1994.
- Wille, Herbert: Liechtenstein: Kleinstaat im Wandel – staats- und gesellschaftspolitische Aspekte, in: Allgäuer, Robert u.a. (Hrsg.): Fragen an Liechtenstein, LPS 1, Vaduz 1977.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.): Verwaltung und ihre Umwelt, Opladen 1987.
- Winter, André: Die Entwicklung der Finanzplanung des Bundes, Diessenhofen 1978.

Literaturverzeichnis

Weiterführende Literatur

- Beckert Joachim: Kommunale Versorgungs- und Verkehrsunternehmen im Effizienzvergleich, Baden-Baden 1996.
- Buschor, Ernst/Schedler, Kuno/Stäger, Luca: Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Zürich, Bern/Stuttgart/Wien 1993.
- Heeb, Franz J.: Finanzen, in: LGT Bank in Liechtenstein, LieLex, ein Nachschlagewerk zu Liechtenstein, Vaduz 1996.
- Heeb, Franz J.: Organisation und Konzeption eines statistischen Informationssystems am Beispiel der amtlichen Statistik des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz 1980.
- Heeb, Karlheinz: Porträt der Liechtensteinischen Landesbank Aktiengesellschaft, in: LLB (Nr. 21), 1997.
- Imboden, Max: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band II, Basel/Frankfurt a.M. 1971.
- Klages, Helmut: Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, in: Verwaltung und Management, 3/1997.
- Leipert, Christian: Die heimlichen Kosten des Fortschritts, Frankfurt a.M. 1989.
- Liechtensteinisches Schulamt (Hrsg.): Schule wohin? Leitideen für das liechtensteinische Schulwesen, Vaduz 1987.
- Liechtensteinisches Schulamt (Hrsg.): Schule wohin? Leitideen und mögliche Reformbestrebungen für die 80er Jahre, Vaduz 1984.
- Meier, Alfred/Haudenschild, Christof: Der wirtschaftspolitische Problemlösungsprozess, Chur 1991.
- Niedermann, Dieter J.: Liechtenstein und die Schweiz – Eine völkerrechtliche Untersuchung, LPS 5, Vaduz 1976.
- Pechstein, Matthias: Die Begründung von rechtsverbindlichen Ausgabeverpflichtungen der Exekutive durch den gesetzlich festgelegten Haushaltsplan als verfassungsrechtliches Problem, in: Verwaltungsarchiv, Band 86, 1995.
- Press Volker/Willoweit Dieter (Hrsg.): Fürstliches Haus und staatliche Ordnung, Vaduz/München/Wien 1987.
- Richter, Horst-Eberhard: Die hohe Kunst der Korruption, Hamburg 1991.
- Riklin, Alois/Batliner, Gerard (Hrsg.): Subsidiarität, LPS 19, Vaduz 1994.
- Riklin, Alois: Die Führungslehre von Niccolo Machiavelli, Berichte und Beiträge des Instituts für Politikwissenschaft an der Hochschule St. Gallen, 246/1995.
- Rothschild, Kurt W.: Kleinstaat und Interdependenz. Anmerkungen zur Kleinstaatentheorie aus ökonomischer Sicht, in: Waschkuhn, Arno (Hrsg.): Kleinstaat, LPS 16, Vaduz 1993.
- Schwarze, Jochen: Überlegungen zu einem Verwaltungscontrolling, in: Verwaltung und Management, 3/1997.
- Seiler, Markus-René: Kleinstaaten im Europarat, Bamberg 1995.
- Sele, Cyrill: Standortkonkurrenz zwischen Finanzplätzen unter besonderer Berücksichtigung des Offshore-Geschäfts – Der Fall Liechtenstein, Bern/Stuttgart/Wien 1995.

Literaturverzeichnis

- Sellmann, Elke/Tigges, Bernd: Verwaltungsreform durch Aktivierung der Mitarbeiter und Neuorganisation von unten – Die Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Organisationsentwicklung, in: *Verwaltung und Management*, 6/1996.
- Stäger, Luca: Typologie der schweizerischen Systeme des kommunalen Finanzausgleichs, in: Mäder Hans/Schedler Kuno: *Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien 1996.
- Steiner, Jürg: *Gewissen in der Politik*, Bern/Stuttgart/Wien 1996.
- Strahm, Rudolf H.: Wer zahlt die Zentrumsleistungen der Städte? in: Mäder, Hans/Schedler, Kuno (Hrsg.): *Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien 1996.
- Wille, Eberhard: Öffentlicher Haushalt IV: Finanz- und Aufgabenplanung, in: Albers, Willi u.a. (Hrsg.): *HdWW, Fünfter Band*, Stuttgart 1980.
- Woll, Artur: *Allgemeine Volkswirtschaftslehre*, München 1971.
- Wytrzens, Hans Karl: *Der Bodenmarkt in Liechtenstein*, LPS 22, Vaduz 1996.

Jährliche Geschäfts- und Rechenschaftsberichte

- Geschäftsberichte der Liechtensteinischen Gasversorgung (LGV)
- Geschäftsberichte der Liechtensteinischen Kraftwerke (LKW)
- Geschäftsberichte der Liechtensteinischen Landesbank (LLB)
- Jahresberichte der AHV-, IV- und FAK-Anstalten
- Jahresberichte der Kehrlichtverbrennungsanlage des Vfa, Buchs SG
- Jahresberichte der Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland (WLU)
- Jahresrechnungen der Liechtensteinischen Gemeinschaftsantennenanlage (LGGA)
- Rechenschaftsberichte der Regierung des Fürstentums Liechtenstein (ReBe)
- Rechnungsberichte der Gemeinden des Fürstentums Liechtenstein

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
ALVG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
APK	Aussenpolitische Kommission
APO	Amt für Personal und Organisation
AZV	Abwasserzweckverband Liechtenstein
BSP	Bruttosozialprodukt
BuA	Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein
CHF	Schweizer Franken
FAK	Familienausgleichskasse
FBPL	Fortschrittliche Bürgerpartei in Liechtenstein
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FiG	Finanzgesetz für das Jahr ...
FKo	Finanzkommission des Landtags
GemG	Gemeindengesetz
GOLT	Geschäftsordnung für den Landtag
GPK	Geschäftsprüfungskommission des Landtags
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft
IR	Investitionsrechnung
IV	Invalidenversicherung
KVG	Krankenversicherungsgesetz
LaKa	Landeskasse
LARIX	Landesinformations- und Rechnungssystem
LES	Liechtensteinische Entscheidungssammlung
LGBL	Landesgesetzblatt
LGGA	Liechtensteinische Grossgemeinschaftsantennenanlage
LGV	Liechtensteinische Gasversorgung
LIS	Liechtensteinische Ingenieurschule

LKK	Liechtensteinische Krankenkasse
LKW	Liechtensteinische Kraftwerke
LLB	Liechtensteinische Landesbank
LPS	Liechtenstein Politische Schriften
LR	Laufende Rechnung/Sammlung der liechtensteinischen Rechtsvorschriften
LaProt	Landtagsprotokoll
LV	Landesverfassung
LVa	Liechtensteiner Vaterland
LVo	Liechtensteiner Volksblatt
Mio	Millionen
Mrd	Milliarden
MWSt	Mehrwertsteuer
MWStG	Mehrwertsteuergesetz
NBU	Nichtbetriebsunfallversicherung
NPM	New Public Management
OTG	Ostschweizerische Treuhandgesellschaft AG
p.a.	pro anno
PTT	Post, Telefon und Telegraf
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PV	Pensionsversicherung für das Staatspersonal
ReBe	Rechenschaftsbericht der Fürstlichen Regierung
StatJB	Statistisches Jahrbuch des Fürstentums Liechtenstein
SteuG	Steuergesetz
SubvG	Subventionsgesetz
VBI	Verwaltungsbeschwerdeinstanz
VRG	Volksrechtgesetz
VOG	Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Staates
VU	Vaterländische Union
WBFG	Wohnbauförderungsgesetz
WUSt	Warenumsatzsteuer
ZPV	Zentrale Personenverwaltung
ZV	Zollvertrag

Über den Autor

Franz J. Heeb, 1948 in Gamprin geboren und in Röthis, Vorarlberg, aufgewachsen. 1968 Matura an der Höheren Technischen Bundes-Lehr- und Versuchsanstalt in Bregenz. Bis 1970 Konstrukteur im Maschinenbau (Ing. HTL). Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität St. Gallen. 1974 Lizentiat und Assistent für Organisation und Personal. 1980 Promotion zum Dr. oec. HSG. Dissertation zur Konzeption der amtlichen Statistik des Fürstentums Liechtenstein.

Bis 1985 leitende Funktionen im Personalwesen, in der Organisation und Weiterbildung in einem Grossunternehmen. Bis 1990 Leiter der Arbeitsstelle für Erwachsenenbildung in Liechtenstein. Seither selbständig tätig in der Beratung von Unternehmen, Institutionen und Menschen im Bereich Geschäfts-, Organisations-, Team- und Personalentwicklung. Von 1994 bis 1998 teilzeitbeschäftigt am Liechtenstein-Institut für das Forschungsprojekt über den Staatshaushalt Liechtensteins.