

Der liechtensteinische Staatshaushalt Entwicklungen von 1993 bis 2010

Franz J. Heeb

1. Inhalt der Untersuchung

Im Forschungsprojekt über den Staatshaushalt des Fürstentums Liechtenstein, dessen Ergebnisse im Band 24 der Liechtensteinischen Politischen Schriften (LPS 24) veröffentlicht wurden, habe ich das staatliche Ausgabeverhalten in den rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Zusammenhängen der Jahre von 1979 bis 1993 untersucht. Zur Festschrift des Liechtenstein-Instituts bietet es sich im Rahmen dieses Beitrags an, die jüngsten Entwicklungen des Staatshaushalts in den letzten vier Legislaturperioden unter den Regierungen Mario Frick (VU) von 1993 bis 2001 und Otmar Hasler (FBP) von 2001 bis 2009 zu untersuchen sowie auf die aktuelle Situation des Jahres 2010 unter der Regierung Klaus Tschüscher (VU) einzugehen.

In der folgenden Beschreibung des Staatshaushalts stehen die finanzwirksamen Einnahmen und Ausgaben sowie das Finanzvermögen des Staates im Fokus der Betrachtung. Zur Unterscheidung und Abgrenzung gegenüber der Landesrechnung als Erfolgsrechnung sind darin die Abschreibungen auf das Verwaltungsvermögen oder die buchhalterischen Rückstellungen nicht berücksichtigt. Damit soll dem Leser ein verständliches, in den Zahlenreihen nachvollziehbares und den Gegebenheiten des Staats- und Finanzhaushalts entsprechendes Bild vermittelt werden. Der Stabsstelle Finanzen danke ich für die Aufarbeitung und Bereitstellung der im Folgenden verwendeten Zahlentabellen.

Unter der Regierung von Hans Brunhart (VU) sind die Staatseinnahmen von 1979 bis 1993 von 195,6 auf 449,8 Mio. CHF angestiegen, was einem jährlichen Wachstum von 6,1 Prozent entspricht. Die laufenden Ausgaben sind in diesem Zeitraum von 129,5 auf 366,7 Mio. CHF um jährlich 7,8 Prozent und die investiven Ausgaben von 66,6 auf 73,1 Mio. CHF um jährlich 0,7 Prozent gewachsen. Damit sind die Aus-

gaben den Einnahmen entsprechend angestiegen. Wenn die Ausgaben zeitweise über die Einnahmen hinausgingen, sind diese in den folgenden Jahren wiederum zurückgebunden worden. Die Landesrechnung des Jahres 1993, als Ausgangspunkt für die folgende Zeitreihenanalyse der vier Legislaturperioden, schliesst mit Mehrausgaben von 1,9 Mio. CHF, einem Finanzierungsüberschuss von 10,0 Mio. CHF und einem Nettofinanzvermögen von 86 Mio. CHF ab.

2. Die Gesamtrechnung und Staatseinnahmen

Die finanzwirksame Gesamtrechnung des Landes hat sich in den Regierungs- und Legislaturperioden von 1993 bis 2009 wie folgt weiterentwickelt (Mio. CHF):

Rechnungsjahr	1993 ¹⁾	1997 ¹⁾	2001 ²⁾	2005	2009
+ Gesamteinnahmen	437,9	598,4	810,1	793,4	890,2
Einnahmen laufende Rechnung	431,7	588,7	795,3	777,6	871,9
Einnahmen Investitionsrechnung	6,2	9,7	14,8	15,8	18,3
- Gesamtausgaben	439,8	551,4	745,3	808,2	951,6
Ausgaben laufende Rechnung	366,7	466,5	632,7	706,7	864,0
Ausgaben Investitionsrechnung	73,1	84,9	112,6	101,5	87,7
= Mehreinnahmen / -ausgaben	- 1,9	47,0	64,8	- 14,8	- 61,4
+ Finanzergebnis netto	11,9	3,5	- 45,6	53,9	124,3
= Finanzierungsüberschuss	10,0	50,5	19,2	39,0	63,0

¹⁾ ohne Fondsentnahmen / -einlagen, ²⁾ ab 2001 ohne PTT-Rechnung

Nach der kurzen Regierungszeit von Markus Büchel und der Übernahme der Regierung durch Mario Frick im Jahre 1993 war die neue Koalitionsregierung vor das Problem eines remanent steigenden Ausgabenwachstums bei einem sich abzeichnenden Rückgang des Einnahmenwachstums gestellt. Waren vorerst noch einschneidende Einsparungen und allenfalls auch Steuererhöhungen zur Schliessung der Kostenschere vorgesehen, änderte sich im Jahre 1996 mit der Einführung der Mehrwertsteuer auch die Haushaltspolitik.

Die Einführung der Mehrwertsteuer war aufgrund der zollvertraglichen Verpflichtungen Liechtensteins zur Anwendung derselben Steuern im Waren- und Dienstleistungsverkehr erforderlich. Durch die

Umstellung von der Warenumsatzsteuer auf die Mehrwertsteuer sind die Einnahmen aus diesen Steuern in den Jahren von 1994 bis 1996 von 38,8 Mio. CHF auf 107,2 Mio. CHF angestiegen. Mit der gleichzeitigen Zunahme der Einnahmen aus anderen Steuern, insbesondere der Kapital- und Ertragssteuer, standen dem Staat plötzlich bedeutend mehr Finanzmittel zur Verfügung. Die Gesamteinnahmen der laufenden Rechnung sind in der Zeit von 1993 bis 2001 um 85,0 Prozent angestiegen, was einem jährlichen Wachstum von 8,0 Prozent entspricht.

Nach der Privatisierung des Fernmeldebereichs im Jahre 1999 und des Postbereichs im Jahre 2000 wurden die Einnahmen der PTT-Betriebe, die im Jahre 1998 noch 60,8 Mio. CHF betrug, aus der Landesrechnung herausgelöst. Die im Vergleich zu berücksichtigenden PTT-Einnahmen führen rechnerisch zu Gesamteinnahmen von 870,8 Mio. CHF, was einer jährlichen Wachstumsrate von 9,0 Prozent entspricht.

Während der Regierungszeit von Otmar Hasler ist in der Entwicklung der Staatseinnahmen und -ausgaben eine grundlegende Veränderung feststellbar. Die Gesamteinnahmen der laufenden Rechnung haben sich in den Jahren 2001 bis 2005 um 2,1 Prozent reduziert und sind in den Jahren 2005 bis 2009 geringfügig um 12,2 Prozent angestiegen. Für die gesamte Regierungszeit betrachtet entspricht dies einer jährlichen Wachstumsrate von 1,2 Prozent. Die Finanzerträge trugen dazu bei, die finanzwirksame Gesamtrechnung aufzubessern, führten aber aufgrund von starken Kursverlusten in den Jahren 2002 und 2008 zu erheblichen Finanzierungsfehlbeträgen in der Gesamtrechnung.

3. Die Bildung von Finanzreserven

Durch die inzwischen gebildeten Finanzreserven bekam das Finanzergebnis, in dem die jährlichen Renditen sowie die Kursgewinne und -verluste der Finanzanlagen nach dem Niederstwertprinzip berücksichtigt sind, für den Gesamthaushalt zunehmend an Bedeutung. So gilt für das negative Finanzergebnis des Jahres 2001 zu berücksichtigen, dass diese Erträge im Vorjahr noch mit 42,9 Mio. CHF sehr positiv ausfielen. Das Ergebnis der Gesamtrechnung wurde damit immer mehr von der Börsenentwicklung sowie der Bewirtschaftung und der Bewertung des Finanzvermögens abhängig. Zum positiven Bild der Landesrechnung beigetragen haben auch die Verkäufe von Aktien der Landesbank, die in den

Jahren 1998 bis 2000 mit Mehreinnahmen von 715 Mio. CHF und im Jahre 2006 mit Mehreinnahmen von 366 Mio. CHF zu Buche schlugen.

Das Finanzvermögen ist im Zeitraum von 1993 bis 2009 wie folgt angewachsen (Mio. CHF):

Rechnungsjahr	1993	1997	2001	2005	2009
Finanzvermögen aus Überschüssen	355	559	828	770	785
+ aus Verkauf LLB-Aktien			715	715	1 081
= Total Finanzvermögen	355	559	1 543	1 485	1 866
– Fremde Mittel	– 269	– 336	– 321	– 283	– 319
= Nettofinanzvermögen	86	223	1 222	1 202	1 546

Mit der Äufnung des staatlichen Finanzvermögens war auch eine Neuregelung der Anlage und Verwaltung von Fondsanlagen erforderlich. Im Jahre 1995 wurde eine Neufassung der Anlagerichtlinien beschlossen, auf deren Grundlage der Regierung die Anlage der Reservefonds übertragen und ein begleitendes Investment-Controlling nach dem Laissez-Faire-Prinzip eingerichtet wurde. Unter der Regierung Hasler wurde die Anlagepolitik neu definiert, indem von diesem Prinzip mit Bandbreiten zu einem stärker staatlich gelenkten Anlageprozess übergegangen wurde. Unter Aufsicht eines Lenkungs- und Anlageausschusses wurden die vorgegebenen Vermögens- und Verwaltungsmandate ausgeschrieben und den Bestbietern vergeben.

Auch die Kontrolle und das Reporting wurden dementsprechend ausgebaut und die Finanzkommission stärker in die Anlagestrategie mit einbezogen. Im Jahre 2003 konnten die neue Anlagepolitik vollständig umgesetzt sowie im Finanzhaushaltsgesetz die Grundsätze und die Zuständigkeiten bezüglich der Poolanlagen verankert werden. Der Regierung ist damit bei der Anlage und Verwaltung des erheblichen Finanzvermögens eine grosse Verantwortung übertragen worden und sie kann im Rahmen der von der Finanzkommission zu genehmigenden Strategie der Anlagepolitik auch entscheidenden Einfluss auf das Finanzergebnis ausüben.

Mit in die Betrachtung einzubeziehen ist auch die Bildung von Finanzreserven bei den Gemeinden. Durch den ebenfalls ansteigenden Anteil der Gemeinden an den Kapital- und Ertragssteuern sowie die Revision des Finanzausgleichs hat sich deren Finanzlage kontinuierlich ver-

bessert. Die Finanzreserven der Gemeinden haben sich im Zeitraum von 2002 bis 2009 von 366 auf 713 Mio. CHF verdoppelt. Mit einer staatlichen und kommunalen inzwischen auf insgesamt 2259 Mio. CHF angewachsenen Finanzreserve erscheint Liechtenstein im Vergleich zu anderen Staaten in einer ausserordentlich positiven Lage. Eine allfällige Anpassung des Finanzausgleichs stellt damit auch keine eigentliche Einsparung dar, sondern verschiebt die Finanzmittel nur von der einen in die andere Tasche.

4. Die Entwicklung der Staatsausgaben

Während der Koalitions- und Alleinregierung von Mario Frick sind die laufenden Ausgaben in der jeweiligen Legislaturperiode um 27,2 bzw. 35,6 Prozent angestiegen. Für die gesamte Regierungszeit betrachtet, entspricht dies einer jährlichen Wachstumsrate von 7,1 Prozent. Während der Allein- und Koalitionsregierung von Otmar Hasler sind die laufenden Ausgaben in der jeweiligen Legislaturperiode um 11,7 bzw. 22,3 Prozent angestiegen, was, für die gesamte Regierungszeit betrachtet, einer jährlichen Wachstumsrate von 4,0 Prozent entspricht.

Im Jahre 1993 wurde der Kontenplan für die Landesrechnung revidiert und nach staatlichen Aufgabenbereichen neu gegliedert. Die obigen Zeitreihen verschaffen einen Überblick zur Ausgabenentwicklung, verlangen jedoch eine detaillierte Analyse der Landesrechnungen mit Einbezug der Erläuterungen in den jährlichen Rechenschaftsberichten. Da eine auf einzelne gesetzliche Aufgaben bezogene Leistungsverrechnung (Kostenträgerrechnung) fehlt, ist schwer nachvollziehbar, wie weit sich bestimmte Gesetzesrevisionen und Verwaltungsmassnahmen in der laufenden Rechnung auswirkten.

Die laufenden Ausgaben haben sich nach Aufgabenbereichen gegliedert von 1993 bis 2009 wie folgt entwickelt (Mio. CHF):

Rechnungsjahr	1993	1997	2001	2005	2009
+ Allgemeine Verwaltung	35,1	47,8	76,6	81,1	116,3
+ Öffentliche Sicherheit	21,2	25,4	41,4	49,2	67,6
+ Bildung	73,3	88,7	105,6	133,7	160,4
+ Kultur, Freizeit	13,9	14,9	23,2	25,5	31,1
+ Gesundheit	9,7	11,7	14,7	20,7	26,6
+ Soziale Wohlfahrt	66,9	86,1	146,3	183,1	218,6
+ Verkehr	66,5	69,1	35,8	31,4	33,0
+ Umwelt, Raumordnung	2,4	3,3	4,8	6,1	9,6
+ Volkswirtschaft	12,4	19,2	22,5	31,2	35,8
+ Finanzen, Steuern	65,4	100,3	161,9	144,7	165,1
= Total Ausgaben	366,7	466,5	632,7	706,7	864,0

Die überdurchschnittliche Zunahme der Staatsausgaben in der Regierungszeit von Mario Frick ist nicht allein auf die steuerlichen Mehreinnahmen, sondern auf die mit dem Beitritt zum EWRA verbundenen Zusatzaufgaben und erforderlichen Gesetzesrevisionen zurückzuführen. So waren die EWR-Stabsstelle, die Botschaft in Brüssel sowie, zur Gewährleistung der doppelten Verkehrsfähigkeit im Schweizer Zollgebiet und im EWR, das Amt für Zollwesen einzurichten. Auch andere Ämter hatten zunehmend Aufgaben und Aufträge der EU-Kommission zu erfüllen. Zusatzausgaben entstanden auch durch die Bewältigung der ersten Finanzplatzkrise (FATF-Liste), insbesondere durch den daraus resultierenden Mehraufwand bei der Wirtschaftspolizei, der Staatsanwaltschaft und bei den Gerichten.

Die neue Regierung von Otmar Hasler war im Jahre 2001 zudem vor die Herausforderung gestellt, dem deutlich werdenden internationalen Druck auf den Finanzplatz Liechtenstein zu begegnen. So waren zur Erfüllung internationaler Anforderungen die Banken- und Versicherungsaufsicht auszubauen und die Finanzmarktaufsicht einzurichten sowie zur Bekämpfung der Geldwäsche und des internationalen Terrorismus die Stabsstellen Sorgfaltspflichten und Financial Intelligence Unit einzurichten. Steigende Ausgaben sind auch im Bereich der internationalen humanitären Zusammenarbeit feststellbar. Entsprechend der Zielvorgabe der UNO wurden die Beiträge für die Entwicklungszusam-

menarbeit mit 0,7 % des BIP festgelegt, was Mehrausgaben von rund 15 Mio. CHF zur Folge hatte.

Mit zu den Kostensteigerungen trugen die AHV-Revision (Splitting Ehepartner) und die Novellierung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) bei. In einer Volksabstimmung im Jahre 2004 ist der Versuch gescheitert, die staatlichen Beiträge an die Obligatorische Unfallversicherung (NBU) zu kürzen. Die Ziele und gesetzlichen Reformversuche zur Kostenkontrolle (Tarmed) und zur Stabilisierung der Beiträge an die Krankenkassen und für die Gesundheitseinrichtungen konnten nur teilweise verwirklicht werden. Im Jahre 2009 haben sich neben den exogen induzierten Aufwandsteigerungen auch die Subventionen aufgrund des neu geschaffenen Energieeffizienzgesetzes auf der Ausgabenseite ausgewirkt.

Zur Einhaltung des Haushaltsgleichgewichts mussten bei den gleichzeitig rückgängigen Staatseinnahmen andere Aufgaben und Personaleinstellungen zurückgestellt werden. In der nachfolgenden Koalitionsregierung standen teils zurückgestellte Gesetzesrevisionen und Personalaufstockungen zur dringenden Umsetzung an, was schliesslich zu einem Wiederanstieg der Ausgaben und beim gleichzeitigen Rückgang der Steuereinnahmen zu einer nicht mehr aufzufangenden Lücke in der laufenden Rechnung führte.

Weiteren Aufschluss über die Verwendung der Finanzmittel in den Jahren zwischen 1993 und 2009 gibt auch die Gliederung der Aufwandsarten (Mio. CHF):

Rechnungsjahr	1993	1997	2001	2005	2009
+ Personalaufwand	101,0	122,3	142,6	178,2	212,1
+ Sachaufwand	79,6	89,5	77,4	73,8	104,5
+ Beiträge	120,0	153,6	251,0	310,2	382,5
+ Finanzzuweisungen	61,9	96,7	160,7	142,2	162,4
+ Zinsen, Verrechnungen, Sonstiges	4,3	4,5	0,8	1,9	2,0
+ Einlagen in Spezialfinanzierungen			0,3	0,4	0,4
= Total Ausgaben	366,7	466,5	632,7	706,7	864,0

Der Personalaufwand hat sich in den Jahren 1993 bis 2009 mehr als verdoppelt. Induziert wurden die Ausgabensteigerungen insbesondere durch die zunehmenden internationalen Verpflichtungen und Aufgaben

aufgrund des EWR-Vertrags, zusätzlichen Bedarf an Fachspezialisten in den Stäben der Regierung und in den Amtsstellen. Um das Dreifache angestiegen ist der Aufwand für die öffentliche Sicherheit, bedingt durch die Personalaufstockungen bei der Polizei und den einzurichtenden Stabsstellen zur Sicherung des Finanzplatzes Liechtenstein.

Die Regierung hatte in den Jahren 2002 bis 2004 mit rückläufigen Steuereinnahmen zu kämpfen und versucht, durch kurzfristige Kürzungen von Aufwendungen verbunden mit zurückhaltenden Personaleinstellungen und einer Einschränkung auf die staatlichen Kernaufgaben das drohende Haushaltsdefizit abzuwenden. So konnten der Sachaufwand leicht reduziert sowie zeitverzögert die Zunahme des Personalaufwands stabilisiert werden. Die Steigerung der Personalkosten des Jahres 2009 ist auf die Revision der Lehrerbesoldung zurückzuführen.

Ins Gewicht fallen die staatlichen Beiträge an Sozialversicherungen und an Dritte, die im betrachteten Zeitraum fast um das Dreifache angestiegen sind. Den gesetzlich verankerten Sozialwerken verpflichtet, konnten die Regierung und der Landtag dieser Kostenentwicklung aufgrund der sozialen und demographischen Entwicklungen sowie den gewachsenen Ansprüchen von Interessengruppen kaum entgegenwirken. Das Rentensplitting bei der AHV war wiederum ein gesellschaftspolitisch erforderlicher Entscheid mit den damit verbundenen finanziellen Konsequenzen.

Bei den staatlichen Ausgaben mit zu berücksichtigen ist auch die Entwicklung der Investitionsausgaben, die in den Stichjahren 1993 bis 2001 von 73,1 auf 112,6 Mio. CHF angewachsen sind und sich in den Jahren 2005 und 2009 auf 101,5 bzw. 87,7 Mio. CHF reduziert haben. Diese Entwicklung der Investitionsausgaben ist mittelfristig insbesondere durch die vorgängigen Planungsverfahren, die Vorlage von Verpflichtungskrediten durch die Regierung und die Kreditfreigabe durch den Landtag bestimmt.

5. Die Finanz- und Haushaltspolitik

Die staatliche Finanzpolitik war in der Vergangenheit darauf ausgerichtet, unter Wahrung des Steuersystems mit der begünstigten Behandlung des Gesellschaftswesens, optimale Bedingungen für den Finanz- und Wirtschaftsstandort Liechtenstein sicherzustellen und den aussenwirt-

schaftlichen Veränderungen der Rahmenbedingungen anzupassen. Durch diese Standortvorteile waren die Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Aufschwung Liechtensteins gewährleistet und damit auch die entsprechenden Staatseinnahmen sichergestellt.

Der Staat konnte von dieser Entwicklung bis heute profitieren und es war demzufolge auch kein grundlegender Kurswechsel in der Fiskalpolitik und Steuergesetzgebung erforderlich. In seinen Grundzügen stammt das liechtensteinische Steuerrecht aus dem Jahre 1923 mit der Revision im Jahre 1960. Eine Revision der Steuergesetzgebung stand nach der deutlichen Ablehnung einer Gesetzesvorlage in einer Volksabstimmung im Jahre 1990 nicht mehr zur Diskussion. Im betrachteten Zeitraum kam es in der Gesetzgebung lediglich zu partiellen Anpassungen von Steuergesetzen, insbesondere von Steuersätzen einzelner Steuerarten.

Die Fiskalpolitik ist in Liechtenstein primär auf den internationalen Steuerwettbewerb und die wirtschaftlichen Standortvorteile ausgerichtet. Für die Finanz- und Fiskalpolitik relevante Veränderungen haben sich für Liechtenstein vor allem durch die veränderten wirtschaftlichen und rechtlichen Anforderungen im Europäischen Wirtschaftsraum und dem internationalen Druck auf den Finanzplatz Liechtenstein ergeben. Mit dem Beitritt Liechtensteins zum Europäischen Wirtschaftsraum im Jahre 1995 und der erstmaligen Aufnahme Liechtensteins in die Schwarze Liste der OECD im Jahre 2000 vollzog sich ein Paradigmenwechsel, der eine grundlegende Neuausrichtung der Finanz- und Haushaltspolitik erforderte und sich letztlich auf die Entwicklung des Staatshaushalts auswirkte.

Im Hintergrund der Finanzplatzkrise des Jahres 2000 und der inzwischen eingeleiteten Reformen wurde das Projekt «Futuro» lanciert. Darin wurden Visionen und Umsetzungsinitiativen für den Finanzplatz entwickelt, mit denen den künftigen Herausforderungen begegnet und ein nachhaltiges Wachstum der Wirtschaft Liechtensteins gesichert werden sollte. Mit in die Empfehlungen aufgenommen wurden auch die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe zur Revision des Steuerrechts. Diese Reformvorschläge waren primär auf die Stärkung des Wirtschaftsstandortes und weniger auf Mehreinnahmen durch ein neues Steuersystem ausgerichtet.

Zielsetzung der Haushaltspolitik Liechtensteins blieb es auch unter den Regierungen Frick und Hasler, weiterhin eine ausgeglichene lau-

fende Rechnung auszuweisen. Trotz dieser Sparanstrengungen zeichnet sich in der Regierungszeit von Otmar Hasler immer mehr ein strukturelles Problem ab, nämlich dass die laufenden Ausgaben nicht mehr durch die laufenden Einnahmen zu decken waren. Solange das Wirtschaftswachstum durch die Standortvorteile im Steuerwettbewerb gesichert schien und der Staatshaushalt von dieser Entwicklung ohne fiskalpolitische Eingriffe profitieren konnte, ging diese Rechnung auf.

Die teils von Politikern und in Medien geäußerte Vermutung, dass eine Alleinregierung gegenüber einer Koalitionsregierung weniger Interessen zu bedienen hat und aufgrund der parlamentarischen Kontrolle zurückhaltender mit Gesetzesvorlagen und der Induzierung von Ausgaben umgeht, trifft für den betrachteten Zeitraum nicht zu. Im Vergleich zur jeweiligen Koalitionsregierung sind in der Alleinregierung Frick höhere und in der Alleinregierung Hasler tiefere Wachstumsraten feststellbar. Bei beiden Regierungen ist eine jeweilige Zunahme der Ausgaben in der zweiten Regierungsperiode feststellbar. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass vorerst Ausgaben zurückgebunden werden und geplante Gesetzesvorhaben einer neuen Regierung erst zeitverzögert in der nächsten Legislaturperiode zum Tragen kommen.

Diese Entwicklung zeichnet sich bezüglich der Einhaltung der Finanz Eckwerte auf. Diese Eckwerte wurden auf Drängen des Landtags schliesslich im Jahre 1998 eingeführt, als die finanz- und haushaltpolitische Frage akut wurde, wie weit die steuerlichen Mehreinnahmen und das Geld aus dem Verkauf von Landesbankaktien für Staatsausgaben oder die Anlage von Finanzvermögen verwendet werden sollen. Die im Finanzleitbild verankerten Eckwerte beeinflussten die Finanz- und Haushaltspolitik, wirkten sich aber nicht zwingend auf die Budgetierung oder die Haushaltsführung aus. Zur Finanzplanung und Rechnungslegung wurden folgende zu beachtende Ziele bzw. Eckwerte definiert:

- 1 Erzielung eines Ertragsüberschusses (> 0)
- 2 Wachstum der Aufwendung kleiner ($<$) als Wachstum der Erträge
- 3 Selbstfinanzierungsgrad ($> 90 \%$)
- 4 Deckungsgrad der Verbindlichkeiten ($> 420 \%$)
- 5 Reservenhöhe (Ein- bis Dreifaches der Aufwendungen)

In den Jahren von 1998 bis 2009 wurden die Eckwerte 1 bis 3 im Rahmen der ordentlichen Staatstätigkeit (laufende Rechnung ohne Finanzergebnis) in folgenden Rechnungsjahren eingehalten (graue Felder):

Rechnungsjahr	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
1 Ertragsüberschuss	■	■	■	■	■	■	□	□	□	■	■	□
2 Wachstum A / E	■	□	■	□	□	□	□	■	□	■	□	□
3 Selbstfinanzierung	■	■	■	■	■	□	□	□	□	■	■	□

Der Eckwert 4 und der Eckwert 5 konnten aufgrund des inzwischen geäußerten Finanzvermögens im betrachteten Zeitraum problemlos eingehalten werden. Mit Berücksichtigung des Finanzergebnisses konnten die Eckwerte 1 bis 3 in noch mehr Jahren eingehalten werden, doch es stellt sich die Frage, ob eine solche Betrachtung bezüglich der Führung des Staatshaushalts noch relevant ist. Diese Erträge aus dem Finanzvermögen sind auf die Reservebildung früherer Jahre zurückzuführen und können durch die von zufälligen Kursschwankungen abhängige Bewertung der Finanzanlagen ein falsches Bild über die Haushaltsführung vermitteln.

Diese Eckwerte trugen bisher wenig zur Steuerung der Gesamtausgaben oder der Bestimmung von Ausgaben in den einzelnen staatlichen Aufgabenbereichen bei. Die Eckwerte sind eher eine resultierende Kontrollgröße aus der Finanzplanung und Rechnungslegung und gaben bestenfalls zu parteipolitischen Diskussionen im Landtag und in den Medien Anlass. Welche Rückschlüsse sich daraus für die Finanz- und Haushaltspolitik, insbesondere die Revision der Steuergesetzgebung und die staatlichen Aufgabenbereiche ziehen lassen, blieb offen. Mit dem im Oktober 2010 vom Landtag neu gefassten FHG soll die Steuerungswirkung der Eckwerte des Finanzleitbilds verbessert werden. Demzufolge ist die Regierung künftig verpflichtet, Korrekturmaßnahmen vorzuschlagen, wenn die Eckwerte im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung nicht eingehalten werden können.

6. Zur gegenwärtigen Finanz- und Haushaltspolitik

Finanzpolitisch von Bedeutung ist die jüngst durchgeführte Steuerreform, die unter der Regierung Otmar Hasler vorbereitet und unter der Regierung Klaus Tschüscher umgesetzt wurde. Das im Jahre 2011 in Kraft gesetzte Steuergesetz strebt trotz der strukturellen Probleme des Staatshaushalts keine steuerlichen Mehreinnahmen an. Die Steuerreform ist primär darauf ausgerichtet, den internationalen Anforderungen gerecht zu werden und den Wirtschafts- und Finanzplatz Liechtenstein im internationalen Steuerwettbewerb attraktiv zu erhalten. Kernstück der Steuerreform war eine den EU-Anforderungen entsprechende steuerliche Gleichbehandlung juristischer Personen bei der Kapital- und Ertragssteuer und ausserdem die Abschaffung der Nachlass-, Erbanfall- und Schenkungssteuer sowie der Couponsteuer.

Bei der Einkommenssteuer wurden die bisherigen Progressionstabellen abgelöst und in den vorgesehenen sieben Stufenentartungen die verschiedenen Einkommensklassen entlastet. Mieten und andere Kapitalerträge werden wie bisher nicht als Einkommen, sondern indirekt über die Vermögenssteuer belastet. Höhere Einkommen und Vermögen von Finanzintermediären und Wirtschaftstreibenden, die von den Standortvorteilen Liechtensteins besonders profitieren, bleiben aufgrund der inzwischen eingeführten Steuerreform weiterhin begünstigt. Die Fiskalpolitik Liechtensteins strebt damit weiterhin ein attraktives Steuerklima an und setzt dieses Fiskalinstrument nur in geringfügigem Ausmass zur sozialpolitischen Umverteilung der Einkommens- und Vermögensunterschiede ein.

Die neue Koalitionsregierung unter Regierungschef Klaus Tschüscher war aufgrund der Krise des Finanzplatzes und der wirtschaftlichen Rezession mit einer grundlegenden Veränderung des Staatshaushalts konfrontiert. In Anbetracht des voraussichtlichen Einbruchs der Staatseinnahmen wurde für das Budget 2010 der Landesrechnung ein Defizit von gut 180 Mio. CHF veranschlagt. Dementsprechend wurde auch in der Finanzplanung 2010 bis 2014 mit einem nachhaltigen Sanierungsbedarf von mindestens 160 Mio. CHF pro Jahr gerechnet. Ohne Einleitung von Spar- und Gegenmassnahmen hätte sich im vorgesehenen Planungszeitraum ein kumulierter Finanzierungsfehlbetrag von 827 Mio. CHF ergeben. Damit hätte sich das staatliche Nettofinanzvermögen in diesen Jahren um gut die Hälfte reduziert.

Dem Landtag wurde im Juni 2010 ein Sparpaket zur Sanierung des Staatshaushalts vorgelegt. Entsprechend dem Bericht und Antrag zu den Sparmassnahmen, wurden als Eckwert Einsparungen von jährlich insgesamt 160 Mio. CHF angestrebt. In der Hauptsache waren Kürzungen bei den laufenden und investiven Beiträgen mit 80 Mio. CHF und bei den Finanzzuweisungen an die Gemeinden mit 50 Mio. CHF vorgesehen. Der Sach- und Personalaufwand sollten je um 15 Mio. CHF gekürzt werden. Der Landtag stimmte in Anbetracht der aufgezeigten Finanzentwicklung diesen Eckwerten und Kürzungen zu, ohne gleichzeitig über entsprechende Sparmassnahmen und Gesetzesvorlagen zu entscheiden.

Im Oktober 2010 wurde die «Agenda 2020» veröffentlicht, in der die Regierung die strategischen Ziele und Handlungsfelder aufzeigt, um den liechtensteinischen Staatshaushalt wieder ins Lot zu bringen. Die Regierung will sich demnach auf die Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen und die Bereitstellung optimaler Voraussetzungen für Initiativen von privater Seite konzentrieren. Zur Erhaltung der fiskalpolitischen Handlungsfähigkeit soll mittelfristig eine ausgeglichene laufende Rechnung erreicht werden, indem die Ausgabenseite nachhaltig reduziert werden soll. Zudem ist darin vorgesehen, neue Einnahmequellen zu erschliessen, die Nutzung von Kooperationen zu nutzen, privates Wissen und Kapital für Staatsaufgaben einzusetzen, die Finanzzuweisungen an die Gemeinden anzupassen sowie die Finanzierbarkeit der Sozialversicherungen periodisch zu überprüfen.

Neben der Erhaltung der fiskalpolitischen Handlungsfähigkeit zielt die Strategie der Regierung darauf ab, den Wirtschaftsstandort zu stärken, die natürliche Lebensgrundlage zu sichern, die Lebensqualität zu erhöhen, die Chancen des Kleinstaates in der Internationalisierung zu nützen sowie die innenpolitische Handlungsfähigkeit zu erhöhen. In den Bereichen Finanzpolitik und Lebensqualität werden als sozialpolitische Handlungsfelder lediglich erwähnt, dass die Regierung die Finanzierung der Sozialversicherungen periodisch überprüft und Reformvorschläge ausarbeitet sowie die soziale Absicherung gewährleistet werden soll.

Die «Agenda 2020» übernimmt die strategische Hauptstossrichtung des Projekts «Futuro», nämlich die Stärkung des Finanz- und Wirtschaftsstandortes Liechtenstein, nimmt aber kaum Bezug zu den bereits erarbeiteten Grundlagen und Gestaltungsempfehlungen. Ebenso finden

die grundlegenden Erkenntnisse der Studie zur Generationenbilanz und Nachhaltigkeit der liechtensteinischen Fiskal- und Sozialpolitik (2007) in der Agenda keinen Eingang. Einzubeziehen wären auch die Ergebnisse der Analyse des Sozialstaates Liechtenstein (2005) wie auch der Armutsbericht des Amtes für Soziale Dienste (2007). Die Erkenntnisse dieser und anderer Studien wären meines Erachtens bei strategischen Zielsetzungen zu budgetären Kürzungen mit zu berücksichtigen.

Wie der Regierungschef im Mai 2011 in einer Pressekonferenz informierte, weist die Landesrechnung 2010 bei einem Gesamtertrag von 890 Mio. CHF anstatt dem prognostizierten und budgetierten Defizit von 180 Mio. CHF nur noch ein Defizit von 30 Mio. CHF auf. Dabei ist im operativen Ergebnis bei einem Cashflow von 7 Mio. CHF und Abschreibungen von 72 Mio. CHF ein Defizit von 66 Mio. CHF und im Finanzergebnis ein Ertrag von 36 Mio. CHF ausgewiesen. Wie im Rechenschaftsbericht erläutert wird, ist diese Entwicklung insbesondere auf höhere Steuereinnahmen von 70 Mio. CHF und ein nicht verwendetes bzw. gekürztes Ausgabenbudget von 40 Mio. CHF zurückzuführen. In den Erläuterungen zur Landesrechnung 2010 weist die Regierung darauf hin, dass die in der Finanzplanung aufgezeigte Schieflage des Staatshaushalts und ein hoher Handlungsbedarf nach wie vor bestehe. Zudem sei eine Prognose der Staatseinnahmen wegen der Unsicherheiten des volkswirtschaftlichen Wachstums und den Auswirkungen des neuen Steuergesetzes weiterhin schwierig.

In der Pressekonferenz teilte der Regierungschef mit, dass im Rahmen des eingeleiteten Sparpakets bislang nachhaltige Einsparungen von rund 70 Mio. CHF erzielt wurden. Darin enthalten seien die Kürzung der Transferzahlungen an die Gemeinden (40 Mio. CHF) und die Streichung der NBU-Subventionen (12,5 Mio. CHF) sowie Sparmassnahmen der Regierung (17 Mio. CHF). Die im Jahre 2010 eingeleitete Sanierung des Staatshaushalts ist mittelfristig darauf ausgerichtet, die Ausgabenlücke wieder zu schliessen. Es ist jedoch fraglich, ob die strukturellen Probleme, die sich für den liechtensteinischen Staatshaushalt künftig hinsichtlich der Allokation von Staatsaufgaben und Transferzahlungen sowie in der unsicheren Entwicklung der Steuereinnahmen stellen, wirklich nachhaltig gelöst werden.

Die Fehleinschätzung des Voranschlags zur Landesrechnung 2010 schwächt das Vertrauen in die Vorsehbarkeit und Planbarkeit der Entwicklung des Staatshaushalts und stellt die Umsetzung des Sparpakets

2010 in Frage. Dem unter Druck des kurz- und mittelfristig prognostizierten Staatsdefizits eingeleiteten Sparpaket droht die Gefahr, dass bereits eingeleitete Massnahmen zurückgenommen oder nicht weiter verfolgt werden. Eine längerfristig und nachhaltig ausgerichtete Finanzpolitik bedarf einer zuverlässigen und verständlichen Information über die Zusammenhänge und Auswirkungen im Staatshaushalt, damit sie nicht einer kurzfristigen, auf die momentane Situation ausgerichteten Interessenpolitik zum Opfer fällt. Die Zukunft wird zeigen, ob sich die Entscheidungsträger in der Finanz- und Haushaltspolitik primär auf die aktuelle Situation und die Ansprüche von Interessengruppen oder im Interesse des Staates auf die in weitere Sicht immer noch notwendigen Spar- und Reformvorhaben ausrichten.

7. Zusammenfassung und Gestaltungsempfehlungen

Aufgrund der Weichenstellungen in der Steuerreform 2011 sowie der strukturellen Probleme des Finanzplatzes Liechtenstein und der europäischen und globalen wirtschaftlichen Entwicklung zeichnet sich längerfristig eine Stagnation der Staatseinnahmen ab. Wenn das Haushaltsgleichgewicht und ein Mindestanteil der Finanzreserven trotz dieser Entwicklung ohne Steuererhöhungen erhalten bleiben soll, dann sind die strukturellen Probleme des Staatshaushalts nur noch ausgabenseitig zu lösen. Dies erfordert eine weitere grundlegende Überprüfung der Allokation öffentlicher Aufgaben und Leistungen, insbesondere deren Notwendigkeit aufgrund eines Marktversagens, deren Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in der Erfüllung der angestrebten politischen Ziele.

Trotz der verfassungsmässig umschriebenen Staatsaufgaben und der wiederholten Appelle zur Beschränkung auf die Kernaufgaben, wagen sich die politischen Akteure an eine grundlegende Regelung, welche Aufgaben vom Staat wahrzunehmen sind, nur zögerlich heran. Das vom Landtag im Juni 2010 bestätigte Sanierungspaket ist ein erster Schritt dazu. Vorerst wäre zur Sanierung des Staatshaushalts allerdings die Allokation staatlicher Aufgaben und Transferleistungen zu klären und eine entsprechende Revision bestehender Gesetze erforderlich. Zur nachhaltigen Sanierung des Staatshaushalts sollte zudem der in Art. 24 der Verfassung festgelegte Grundsatz, dass auf die Erschliessung neuer Einnah-

mequellen zur Bestreitung öffentlicher Bedürfnisse Bedacht zu nehmen ist, konsequent beachtet werden.

Unter Sparen wird in der öffentlichen Verwaltung in der Regel die Kürzung budgetärer Mittel für Sachauslagen und für Transferzahlungen sowie die Zurückstellung von Personaleinstellungen und Investitionen verstanden. Diese Kürzungen haben nur partiell mit dem im ökonomischen Sinne gemeinten Sparen zu tun, nämlich der Optimierung des Mittel- und Ressourceneinsatzes zur angestrebten Zielerreichung oder der Optimierung der Zielsetzungen mit den verfügbaren Mitteln und Ressourcen. Bei solchen Kürzungen steht weniger ökonomische und soziale Auswirkungen im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung, sondern die formelle Durchsetzung und Genehmigung von Finanz- und Gesetzesvorlagen durch die Regierung und den Landtag. Im Vorfeld dieser formellen Antragstellung und Genehmigung stehen die informellen Verhandlungen und Vorbereitungen der Entscheidungsträger mit den einbezogenen Interessengruppen und Verwaltungsstellen. Eine in der Politik entscheidende Vorstufe im Prozess des Machtausgleichs und der Mittelzuteilung sowie der öffentlichen Begründung und Meinungsbildung.

Wie im Band LPS 24 teils schon aufgezeigt wurde, können folgende Lösungsansätze zur nachhaltigen Verbesserung der Haushaltsführung und des Staatshaushalts beitragen:

- Revision öffentlicher Aufgabenbereiche sowie verfassungsmässige Regelung und Verankerung, welche Kernaufgaben durch den Staat wahrzunehmen sind
- Wirkungsorientierte Gesetzgebung und Verwaltungsführung, indem der Zweck eines Gesetzes durch überprüfbare Wirkungsziele verbindlich wird
- Vorgaben für Finanz- und Gesetzesvorlagen, indem bei neuen gewichtigen Ausgaben ein Bedeckungsvorschlag und / oder ein budgetärer Rahmen mit beschlossen wird
- Finanzpolitische Eckwerte und Zielgrössen, die für die Finanzplanung und Budgetierung sowie die Verwendung von Finanzreserven verbindlich sind
- Kostenträgerrechnung für gesetzliche Aufgabenbereiche, damit nachvollziehbar wird, welche Ausgaben und interne Aufwendungen diese zur Folge haben

- Evaluation öffentlicher Aufgabenbereiche und Transferzahlungen, um die Effektivität und Effizienz der Leistungen periodisch zu überprüfen und anzupassen
- Kontinuierliche Verbesserung und Vereinfachung von Verwaltungsabläufen, damit der interne Kostenaufwand und der externe Arbeitsaufwand reduziert wird
- Klare Regelung der Kompetenzen zur Haushaltsführung, um die Verantwortlichkeiten auf legislativer und exekutiver Ebene eindeutig festzulegen
- Vereinfachung der Rechnungslegung und Rechenschaft, damit die Bevölkerung die Entwicklungen des Staatshaushalts nachvollziehen und beurteilen kann
- Einbezug von Interessengruppen in wichtige Fragen zum Staatshaushalt, damit Einzel- und Gesamtinteressen offen gelegt und gegenüber gestellt werden können

Ob und wie weit solche Gestaltungsempfehlungen zur nachhaltigen Verbesserung der Haushaltsführung und des Staatshaushaltes Eingang finden und letztlich umgesetzt werden, steht in der Verantwortung der politischen Entscheidungsträger. Wie sich in der Vergangenheit gezeigt hat, steht die Finanz- und Haushaltspolitik Liechtensteins immer mehr unter dem Druck, nationalen und internationalen Anforderungen gerecht zu werden und einen internen Interessenausgleich zu finden. Wie es beim eingetretenen Defizit des Staatshaushalts der Fall ist, besteht in der Politik die Tendenz, dass erst dann, wenn es dringend notwendig wird, nach schnellen Lösungen und Kompromissen gesucht wird und für fundierte Lösungsansätze zur nachhaltigen Verbesserung die erforderliche Zeit und die Ausdauer zur Umsetzung fehlt.

Die oben vorgeschlagenen Lösungsansätze zur nachhaltigen Verbesserung der Haushaltsführung und des Staatshaushaltes sind jedoch auf Sand gebaut, wenn diese nicht mit einem grundlegenden Bewusstseinswandel in der Wirtschaft und in der Bevölkerung verbunden werden. Es gilt zu erkennen, dass hinter den aktuellen Problemen des Staatshaushaltes Interessenkonflikte über die Zukunft des Finanz- und Wirtschaftsstandortes Liechtenstein stehen, verbunden mit einer Grundhaltung, der finanzstarke Staat Liechtenstein könne jedes Interesse Einzelner bedienen. Entscheidend für die Entwicklung des Staatshaushaltes wird es sein, ob es trotz der persönlichen, wirtschaftlichen und politischen Verflech-

tung der Interessen in unserem Kleinstaat gelingt, die Ansprüche der verschiedenen Interessengruppen in Schranken zu halten und ihnen bewusst zu machen, dass sie ihre Ansprüche den Gesamtinteressen des Staates und dem Wohle des Landes unterzuordnen haben.