

## Postulat für mehr Mitspracherechte des Landtags bei der Finanzplanung

Gestützt auf Artikel 44 der Geschäftsordnung des Landtages vom 19. Dezember 2012, Landesgesetzblatt 2013 Nr. 9, reichen die unterzeichneten Abgeordneten folgendes Postulat ein und stellen den Antrag, der Landtag wolle beschliessen:

**Die Regierung wird eingeladen zu prüfen, inwieweit das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) vom 20. Oktober 2010 als Ganzes und insbesondere Art. 25 Finanzplanung, Art. 26 Finanzleitbild (Eckwerte) und Art. 27 Steuerung des Finanzhaushalts den heutigen Ansprüchen nach einer nachhaltigen Führung des Staatshaushalts genügen.**

### Begründung:

Einem gesunden Staatshaushalt kommt unbestritten eine überragende Bedeutung zu – gerade für einen Kleinstaat wie Liechtenstein.

Planungsinstrument dafür ist die Finanzplanung, welche die Regierung jährlich für die nachfolgenden vier Jahre erstellt. Der Zweck dieser Vorgehensweise ist es, sich mit der mittelfristigen Entwicklung des Staatshaushalts so auseinanderzusetzen, dass allfällige negative Tendenzen frühzeitig erkannt werden und ihnen aktiv gegengesteuert werden kann. Dazu legt das Finanzhaushaltsgesetz in den Artikeln 26 und 27 ein Finanzleitbild mit Eckwerten und Kriterien fest. Diese dienen als Messgrössen, aus denen bei Nichteinhalten bzw. Nichterreichen finanzpolitische Massnahmen zur Einhaltung der Eckwerte folgen müssen. Diese Eckwerte bilden ein Korsett, einen Rahmen, eine Art Selbstdisziplinierung, welche die Politik zu frühzeitigem Handeln verpflichtet.

Bei den beiden jährlich im Landtag wiederkehrenden Traktanden zur Finanzplanung und zum Rechenschaftsbericht wurde in den letzten drei Jahren unter anderem wegen dieser Kriterien debattiert. Es wurden mehrfach Ansätze für Änderungen und Verbesserungen vorgebracht.

Gerade im Lichte einer gänzlich neuen Situation des Staatshaushalts seit Einführung des Finanzhaushaltsgesetzes im Jahre 2010 beantragen die Postulanten eine neuerliche Auseinandersetzung mit diesem Gesetz. Basis dafür soll die Beantwortung dieses Postulats sein – und selbstverständlich steht es der Regierung offen, weitere, aus Ihrer Sicht wesentliche Punkte, in die Debatte einzubringen.

Die Postulanten sehen eine zeitnahe Behandlung als unerlässlich an, damit der amtierende Landtag seine Erfahrung und Kenntnisse noch einbringen kann.

Die Eckwerte des Finanzleitbildes sind im Finanzhaushaltsgesetz geregelt: In Art. 25 FHG heisst es unter

### *Finanzplan:*

*1) Die Regierung erstellt jährlich zuhänden des Landtags einen mehrjährigen Finanzplan. Dieser umfasst einen Zeitraum von vier Jahren, beginnend mit dem kommenden Voranschlagsjahr.*

2) Der Finanzplan enthält:

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

Es werden also Umfang und Inhalt der Finanzplanung dargelegt, der bezüglich Erfüllungsgrad den Kriterien von Art. 26 und Art. 27 zu entsprechen hat – widrigenfalls die Regierung dem Landtag gemäss Art. 27 Abs. 2 Vorschläge zu Massnahmen zur Einhaltung der Eckwerte unterbreiten muss.

Im Rahmen der Beantwortung dieses Postulats soll die Regierung

- a) die Eckwerte des Finanzleitbildes einer Zweckmässigkeits-Analyse unterziehen
- b) allenfalls abgeänderte oder zusätzliche Eckwerte in Vorschlag bringen (gerade eine Anpassung von Eckwert 2 in Zusammenhang mit Eckwert 1 wurde von der Regierung selbst bereits zur Sprache gebracht)
- c) prüfen, ob ein zusätzlicher Eckwert mit einem Beschränkungskriterium zum strukturellen Defizit einen zweckerfüllenden Beitrag zur übergeordneten Zielsetzung leisten könnte<sup>1</sup>.

Mit dem Postulat ist die Regierung aufgefordert, zu den Sachverhalten Genehmigung der Finanzplanung durch den Landtag, Finanzleitbild, Festlegung der Zielgrössen sowie zur Entwicklung des Finanzhaushaltsgesetzes Stellung zu beziehen:

### **Genehmigung der Finanzplanung durch den Landtag:**

Gängige Praxis ist es, wie in Art. 25 festgelegt, dass die Regierung jährlich zuhänden des Landtags einen mehrjährigen Finanzplan unterbreitet. Das Ergebnis bestimmt, inwieweit frühzeitig Massnahmen getroffen werden müssen, um den Staatshaushalt im Lot zu halten.

Im entsprechenden Bericht und Antrag wird der Landtag jeweils angehalten, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen, was heisst, dass der Landtag den Bericht weder gutheissen noch ablehnen kann. Andererseits sieht Art. 15 des FHG bezüglich der Landesrechnung zur Zuständigkeit folgendes vor:

#### *Zuständigkeit*

- 1) Die Regierung unterbreitet dem Landtag in der ersten Hälfte des folgenden Jahres die Landesrechnung für das abgelaufene Verwaltungsjahr zur Genehmigung.
- 2) Der Landtag **beschliesst** auf Antrag der Regierung über die Verwendung des Jahresergebnisses.

---

<sup>1</sup> Mit einem zusätzlichen Eckwert könnte z.B. analog der Schweizerischen Regelung Bezug genommen werden auf das Kernstück der Ausgabenregelung: Unter dem Stichwort Schuldenbremse besteht dort ein Mechanismus zur Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts. Über einen Konjunkturzyklus hinweg dürfen die Ausgaben nicht grösser sein als die Einnahmen – mit dem Ergebnis, dass der Bundeshaushalt seit 2006 keine strukturellen Defizite mehr aufweist. Der Höchstbetrag für den (ordentlichen) Ausgabenplafond wird dabei an die Höhe der (ordentlichen) Einnahmen gebunden, korrigiert um einen Faktor, der die konjunkturelle Auslastung berücksichtigt.

Ausserdem heisst es in Art. 62 der Verfassung „Zur Wirksamkeit des Landtages...“ in Paragraph e), dass die **Beschlussfassung** über den alljährlich von der Regierung über die gesamte Staatsverwaltung zu erstattenden Rechenschaftsbericht dem Landtag obliegt. Gleiches gilt für den jeweiligen Landesvoranschlag für das kommende Jahr.

Art. 25 des Finanzhaushaltsgesetzes sagt nichts darüber, ob der mehrjährige Finanzplan dem Landtag zu Beschlussfassung vorgelegt werden muss. Für eine viel kürzere Periode von jeweils einem Jahr bei Voranschlag, der Jahresrechnung und dem Rechenschaftsbericht hat der Landtag die ausdrückliche Kompetenz und damit die Verantwortung zur Festlegung und Genehmigung.

Für die Festlegung des mehrjährigen Finanzplanes – dem wichtigsten Planungselement des Staatshaushalt – ist die Praxis bisher so, dass dem Landtag und somit dem Inhaber der Finanzhoheit über den Staatshaushalt kein Mitspracherecht respektive kein Genehmigungsrecht zugesprochen wird.

Gerade wenn man den Stellenwert der Finanzplanung korrekt interpretiert, liegt hier nach Ansicht der Postulanten ein Widerspruch vor, der korrigiert werden sollte.

#### **Finanzleitbild:**

In Art. 26 zum Finanzleitbild des Finanzhaushaltsgesetzes heisst es, dass im Rahmen der Haushaltsgrundsätze nach Art. 2 der Landtag zur Gesunderhaltung der Staatsfinanzen ein Finanzleitbild erlässt, in dem die wichtigsten finanzpolitischen Richtlinien und Eckwerte verankert sind.

De facto ist es jedoch heute so, dass das Finanzleitbild aus Eckwerten besteht, aber nie ein eigentliches Finanzleitbild mit Richtlinien und Eckwerten erlassen wurde. Offensichtlich haben im Nachgang zum neuen Finanzhaushaltsgesetz 2010 weder der Landtag selbst noch die Regierung im Auftrag des Landtags ein Finanzleitbild ausgearbeitet und beschlossen.

Nach Ansicht der Postulanten könnte ein verbindliches Finanzleitbild mit Richtlinien und Eckwerten die Wirksamkeit, Verbindlichkeit und Transparenz der Finanzplanung deutlich erhöhen.

#### **Festlegung der Zielgrössen:**

In Art. 26 sind die Eckwerte definiert und in Art. 27 die Erfüllungskriterien sowie die Konsequenzen für die Finanzplanung. Die Zielgrössen erfuhren im Laufe ihrer Geschichte Veränderungen und Anpassungen. Die heutigen Zielgrössen (siehe Anhang) wurden im November 2009 (BuA 100/2009) vom Landtag im Rahmen der Behandlung der Finanzplanung 2010 bis 2014 in Kraft gesetzt.

Noch nie wurden die Zielgrössen, also die eigentlichen Messgrössen, in Gesetz oder Verordnung festgelegt. Diese ergingen quasi per Erlass, indem die Regierung im Rahmen der Behandlung einer ‚Genehmigung der Landesrechnung‘ oder einer ‚Finanzplanung‘ dem Landtag entsprechende Anträge stellte oder auch im Rahmen einer Gesetzesrevision (siehe BuA 121/2008), wobei die Änderung nicht im Gesetzestext, sondern als separater Antrag erfolgte.

Die Postulanten sind explizit der Ansicht, dass die Zielgrössen (Messwerte) der Eckwerte Aufnahme im Finanzhaushaltsgesetz finden sollten.

## Entwicklung des Finanzhaushaltsgesetzes:

Das Finanzhaushaltsgesetz bzw. das Finanzleitbild und die Eckwerte nahmen über die Jahre eine Entwicklung. Nach Ansicht der Postulanten wäre es in Vorbereitung einer Revision aufschlussreich, einen Abriss über die wesentlichen Änderungen zu erhalten, welche über die Jahre vorgenommen wurden.

Beispiele von Änderungen:

- In der Vergangenheit wurden Finanzleitbild bzw. Eckwerte retrospektiv (rückwärtsgewandt) oder auf den Voranschlag (Budget 1 Jahr) angewendet, um daran die Entwicklung ein Jahr zurück oder ein Jahr voraus zu beurteilen. Deren Behandlung fand im Rahmen der Genehmigung der Landesrechnung (Rechenschaftsbericht) bzw. auch bei der Behandlung des Voranschlags (Budget für das nachfolgende Jahr) statt.
- In einer Zwischenperiode war die Finanzplanung auf fünf Jahre ausgerichtet.
- Mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz aus dem Jahre 2010 wurde einerseits der Planungshorizont der jährlichen Finanzplanung von fünf auf vier Jahre reduziert und andererseits auf einen prospektiven (vorausschauenden) Ansatz für die Einhaltung der Eckwerte umgestellt.

In diesem Zusammenhang wird die Regierung gebeten, zu folgendem Anlass eine juristische Beurteilung vornehmen zu lassen:

Im November-Landtag 2013 hat der Landtag beim Traktandum Finanzplanung 2014 bis 2017 folgenden Antrag der Regierung mehrheitlich gutgeheissen:

«Der Hohe Landtag wolle bestätigen, dass trotz Nichteinhaltung der Eckwerte 1 und 3 des Finanzleitbildes von der Vorlage eines weiteren Massnahmenpakets durch die Regierung im Frühjahr 2014 abgesehen wird.»

Es stellt sich bei diesem Vorgehen die juristische Frage, ob das Vorgehen des Landtags gesetzeskonform war, dass die Regierung davon dispensiert wurde, einen gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, ohne am Gesetz selbst eine Anpassung vorzunehmen.

Vaduz, 1. Februar 2016, die Postulanten:

Helen Konzett Bargetze

Thomas Lageder

Wolfgang Marxer

## Anhang:

### Art. 25 Finanzplan

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

2) Der Finanzplan enthält:

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

Zielgrößen
Finanzleitbild
<b>1) Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung</b>
Bedingung: Ertragsüberschuss > 0
erfüllt
nicht erfüllt
<b>2) Abs. Wachstum der Aufwendungen/Erträge</b>
Bedingung: abs. Veränderung der Aufwendungen < abs. Veränderung der Erträge
abs. Veränderung Erträge abs. Veränderung Aufwendungen
erfüllt
nicht erfüllt
<b>3) Selbstfinanzierungsgrad</b>
Bedingung: Selbstfinanzierungsgrad >=90%
erfüllt
nicht erfüllt
<b>4) Finanzierungsgrad der Verbindlichkeiten</b>
Bedingung: Finanzierungsgrad >=420%
erfüllt
nicht erfüllt
<b>5) Reservenhöhe</b>
Bedingung: zwischen dem Ein- bis Dreifachen der Aufwendungen aus betriebl. Tätigkeit
Aufwendungen aus betriebl. Tätigkeit Dreifache Aufwendungen aus betriebl. Tätigkeit Reservenhöhe

### Art. 26 Finanzleitbild

Im Rahmen der Haushaltsgrundsätze nach Art. 2 erlässt der Landtag zur Gesundherhaltung der Staatsfinanzen ein Finanzleitbild, in dem die wichtigsten finanzpolitischen Richtlinien und Eckwerte verankert sind. Das Finanzleitbild hat folgende Eckwerte zu enthalten:

- a) den Deckungsgrad des Aufwands in der Erfolgsrechnung (Eckwert 1);
- b) das Verhältnis zwischen der Entwicklung der laufenden Aufwände und Erträge (Eckwert 2);
- c) das Verhältnis zwischen den Selbstfinanzierungsmitteln und den Nettoinvestitionen (Eckwert 3);
- d) das Verhältnis zwischen dem Finanzvermögen und den Fremden Mitteln (Eckwert 4);
- e) das Verhältnis zwischen dem Finanzvermögen und den laufenden Aufwänden (Eckwert 5).

### Art. 27 Steuerung des Finanzhaushalts

1) Im Rahmen des Finanzplanes sind zu erfüllen:

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

2) Können die Eckwerte des Finanzleitbildes aufgrund des von der Regierung erstellten Finanzplanes nicht im Sinne von Abs. 1 erfüllt werden, so unterbreitet die Regierung dem Landtag innerhalb von sechs Monaten nach Behandlung des Finanzplanes durch den Landtag Vorschläge für Massnahmen zur Einhaltung der Eckwerte. Die Vorschläge müssen die finanziellen und sonstigen Auswirkungen aufzeigen sowie einen Zeitplan für die Umsetzung der Massnahmen enthalten. Der Landtag beschliesst, ob und in welchem Umfang die vorgeschlagenen Massnahmen weiterverfolgt werden sollen.

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

- Abs 3 von Art. 27 des FHG stellt einen direkten Bezug zum Gesetz vom 18. April 2002 über die Bildung eines Zukunftsfonds her.