



An das
Ministerium für Präsidiales und Finanzen
z. Hdn. des Regierungschefs Dr. Daniel Risch
Peter Kaiser Platz
9490 Vaduz

**Agentur für Internationale
Bildungsangelegenheiten**
Nationalagentur für
Erasmus+ und ESK
Kirchstrasse 10
Postfach 684
9490 Vaduz
Liechtenstein

+423 236 72 20
info@aiba.li

Vaduz, am 11. Mai 2023

Betrifft: Vernehmlassung der Regierung zur Abänderung des Gesetzes über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen (ÖUSG)

Sehr geehrter Herr Regierungschef,

Die Agentur für Internationale Bildungsangelegenheiten (AIBA) dankt für die Einladung zur Stellungnahme im oberwähnten Vernehmlassungsverfahren und nimmt zum Vernehmlassungsbericht fristgerecht Stellung wie folgt:

1) Grundsätzliche Begrüssung der Stossrichtung der beabsichtigten Gesetzesänderung

Die AIBA begrüsst grundsätzlich die Hauptstossrichtung der beabsichtigten Änderung des Gesetzes über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen (ÖUSG), wonach die Oberaufsicht durch die Regierung gestärkt, der Erlass von Personalreglementen in den Spezialgesetzen gefordert und die Entschädigung der strategischen Führungsebenen öffentlich-rechtlicher Unternehmen weitgehend vereinheitlicht wird.

2) Überwachung des öffentlich rechtlichen Rechtsträgers durch Landtag/GPK und/oder Regierung

Es erscheint opportun und wichtig, alle öffentlich-rechtlichen Organisationen einer Steuerung und Kontrolle -sei es durch den Landtag/GPK und/oder die Regierung- zu unterstellen. Die Kontrolle kann ebenso wie die Steuerung auf verschiedenste Arten und

auf verschiedenen Ebenen – ÖUSG, Spezialgesetze und Public Corporate Governance Code – erfolgen.

Um dem Landtag/GPK die nötigen Einblicke in die öffentlich-rechtlichen Organisationen zu gewährleisten, fällt der Regierung eine gesetzlich verankerte Informationspflicht zu. Damit soll Transparenz geschaffen werden.

Auch der Regierung selbst stehen nicht unwesentliche Kontroll- und Steuerungsinstrumente zur Wahrnehmung ihrer Oberaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Unternehmen zu. Die Eignerstrategie ist wohl das umfassendste Instrument der Regierung, die Geschicke des Unternehmens zu bestimmen, auch wenn der Landtag diese zur Kenntnis zu nehmen muss und auch deren Anpassung verlangen kann.

Die Regierung ihrerseits kann von der strategischen Führungsebene der öffentlich-rechtlichen Unternehmen jederzeit alle massgeblichen Unterlagen und Informationen einfordern (z.B: Unternehmensstrategie, Sitzungsprotokolle der Führungsebene, Revisionsberichte, Arbeitsverträge der operativen Führungsebene, Angaben zum Riskmanagement, ausserordentliche Vorkommnisse und Gerichtsverfahren). Dass öffentlich-rechtliche Unternehmen vor Eingehen von vertraglichen Verpflichtungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen sowie wesentliche Abweichungen vom Budget rechtzeitig mit der Regierung zu besprechen haben, ist absolut nachvollziehbar.

Auch die Bestimmungen über die Wahl und die modifizierten Bestimmungen über die Abberufung der strategischen Führungsebene eines öffentlich-rechtlichen Unternehmens durch die Regierung sowie die Bestellung eines Geschäftsführers in Absprache mit der Regierung sind für die AIBA stimmig.

3) Personalreglement

Die AIBA kann sehr gut nachvollziehen, dass es für die bessere Vorhersehbarkeit von Kostenstrukturen und den Unternehmenserfolg an sich von Vorteil ist, neu die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Unternehmens, ein Personalreglement zu erlassen und dieses der Regierung zur Kenntnis zu bringen, ins ÖUSG bzw. in die Spezialgesetze aufzunehmen. Denn Personalreglemente schaffen für die Unternehmen ebenso wie für die Angestellten Vergleichbarkeit, Vorhersehbarkeit und Transparenz.

4) Festlegung der Entschädigung der strategischen Führungsebene

Dass die Regierung als Wahlorgan – ausser bei der Liechtensteinischen Landesbank AG – neu gesetzlich verankern will, dass ihr die Kompetenz zukommen soll, auch die Entschädigung für die strategische Führungsebene zu definieren, kommt nicht überraschend.

Allerdings erscheint es der AIBA wichtig, dass bei der Bestimmung der Entschädigung die Bedeutung, die Komplexität, die Zweckbestimmung und die damit verbundene Verantwortung und zeitliche Belastung bei der Einstufung in angemessener Weise berücksichtigt werden.

5) Forderung von Abschlussprüfungen durch die Revisionsstelle bei allen öffentlich-rechtlichen Unternehmen

Bisher sind betreffend Revisionsstellen und deren Aufgaben in öffentlich-rechtlich konzipierten Unternehmen die einschlägigen Spezialgesetze heranzuziehen.

Demnach gibt es öffentlich-rechtliche Organisationen, die Revisionsstellen eingesetzt haben, welche ihre Aufgaben nach den Vorschriften des PGR wahrnehmen, und solche, bei denen die spezialgesetzlichen Bestimmungen über die Finanzkontrolle zum Tragen kommen und daher die Finanzkontrolle die Rolle der Revisionsstelle übernimmt.

Gemäss den Erläuterungen im gegenständlichen Vernehmlassungsbericht der Regierung erachtet diese die heute geltende gesetzliche Regelung, wonach für kleine Gesellschaften – auch öffentlich-rechtlich konzipierte Organisationen – nach Art. 1058 Abs. 2 PGR eine prüferische Durchsicht (Review) durch die Revisionsstelle ausreicht, zur Wahrnehmung einer wirkungsvollen Oberaufsicht nicht mehr als hinreichend und schlägt deshalb vor, die spezialgesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich der Aufgaben der Revisionsstelle derart zu ergänzen, dass „mindestens“ eine Abschlussprüfung gemäss Art. 1058 Abs. 1 PGR als Mindestanforderung für alle öffentlich-rechtlich konzipierten Organisationen definiert wird.

Nach Auffassung der AIBA geht der Vorschlag in der Vernehmlassung, alle Unternehmen ungeachtet ihres Zwecks, ihrer Grösse und Bedeutung für das Land, zu mindestens einer jährlichen Abschlussprüfung zu verpflichten, deutlich zu weit.

Zudem wirft die Formulierung „mindestens“ eine Abschlussprüfung gemäss Art. 1058 Abs. 1 PGR die Frage auf, ob die Regierung denn gar mehr als einmal pro Geschäftsjahr so eine Abschlussprüfung anordnen können möchte, was – ausser allenfalls bei dringendem Verdacht einer unrechtmässigen Rechnungsführung – kaum zu rechtfertigen wäre. Sollte sich das Wort „mindestens“ nicht auf die Anzahl an Abschlussprüfungen beziehen, ist unklar, welche Art von Prüfung über dem Niveau einer Abschlussprüfung stehen soll und welche Art von Prüfung demnach zulässig sein soll.

Im konkreten Fall ist die AIBA der Meinung, dass **eine so generell formulierte und nicht auf die tatsächlichen Gegebenheiten des konkreten öffentlich-rechtlichen Unternehmens** – wie Zweck und Grösse des Unternehmens – **abstellende gesetzliche Forderung nach mindestens einer Abschlussprüfung gemäss Art. 1058 Abs. 1 PGR**, weit über das Ziel hinausschiesst und ein Abwägen von Aufwand und Nutzen einer solchen Regelung für viele Unternehmen absolut unverhältnismässig wäre. Eine entsprechende undifferenzierte und allgemein verbindliche Regelung widerspricht klar dem unumstösslichen Grundsatz des Verwaltungsrechts der Verhältnismässigkeit, und ist daher **abzulehnen**.

Bei kleineren Unternehmen ist – wie bisher üblich – eine Review durch die Revisionsstelle absolut verhältnismässig, weil diese Art der Rechnungsprüfung aufwand- und kostenmässig vertretbar und für die Kontrolle durch die Regierung ausreichend ist. Sollten sich ganz bestimmte Fragestellungen ergeben für welche eine Prüfung durch die Revisionsstelle gewünscht ist, wäre es viel zielführender, dies in einem separaten Prüfauftrag zu regeln.

6) Revision bei der AIBA heute versus der im Vernehmlassungsbericht vorgeschlagenen Abschlussprüfung gemäss Änderungsvorschlag zu Art. 10 Abs. 2 AIBAG

Im konkreten Fall der AIBA erfolgt die Rechnungsprüfung durch mehrere unabhängige Institutionen.

Die AIBA verfügt über eine interne Revisionsstelle. Diese Funktion wird von einem externen Wirtschaftsprüfungsunternehmen ausgeübt, welches jährliche Prüfungen durchführt. . Hinzu kommt die Prüfung durch die Finanzkontrolle gemäss Finanzhaushaltsgesetz und Finanzhaushaltsverordnung. Zu guter Letzt wird die Jahresrechnung in Bezug auf die betreuten EU-Programme durch die EU geprüft.

Da ungeachtet der vorgeschlagenen Gesetzesänderung zu Art. 10 Abs. 2 AIBAG weiterhin die Möglichkeit besteht, die Funktion der Revisionsstelle an die staatliche Finanzkontrolle zu übertragen, wird sich der Prozess der Rechnungsprüfung der AIBA nicht zwingend verändern. Nichtsdestotrotz lehnt die AIBA die vorgeschlagene Gesetzesänderung zu Art. 10 Abs. 2 AIBAG ab, da eine prüferische Durchsicht (Review) als angemessene Prüfungsart angesehen wird.

7) Forderung von einheitlichen Bewertungs-, Abschreibungs- und Rückstellungsvorschriften für alle öffentlich-rechtlichen Unternehmen und Beibehaltung von unterschiedlichen Rechnungsprüfungskriterien für die unterschiedlich ausgestalteten öffentlich-rechtlichen Unternehmen unter strikter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit

Die AIBA begrüsst, die von der Regierung vorgeschlagene Vorgabe des True-and Fair-View-Konzepts sowie die Verankerung von allgemeinen Rechnungslegungsgrundsätzen. Mit diesen allgemeinen Vorgaben ist es jedoch nicht getan. Wenn das Ziel einer Vereinheitlichung und somit auch besseren Vergleichbarkeit der öffentlich-rechtlichen Unternehmen erreicht werden soll, bedarf es weiterer Konkretisierungen. Die eigene Erfahrung der AIBA macht überdeutlich, wie wichtig es wäre, dass das ÖUSG bzw. die dazu gehörige Verordnung allgemein zu befolgende Richtlinien wie z.B. Bewertungsgrundsätze, Verbuchungsmethodik zweckgebundener Spenden, Abschreibungsrichtlinien und Rückstellungsvorschriften für alle öffentlich-rechtlichen Unternehmen einheitlich und rechtsverbindlich vorgeben würde. Zudem wäre es wünschenswert, wenn die Regierung allen öffentlich-rechtlichen Unternehmen diesbezügliche Bewertungstools zur Verfügung stellen würde.

Dennoch darf weder bei der Normierung von Richtlinien für die Rechnungsführung noch bei der Normierung von Rechnungsprüfungserfordernissen die Grössenverträglichkeit und Verhältnismässigkeit der anzuordnenden Massnahmen ausser Acht gelassen werden.

Daraus folgt, dass wie bisher, bei der Vorgabe der Rechnungsprüfungsverfahren für öffentlich-rechtliche Unternehmen je nach Grösse und Bedeutung sowie unter Berücksichtigung besonderer Umstände des Unternehmens mehrere auf diese Parameter abstellende Rechnungsprüfungsmöglichkeiten und nicht nur die „mindestens eine Abschlussprüfung gemäss Art. 1058 Abs. 1 PGR“ zulässig sein müssen.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme.

AGENTUR FÜR INTERNATIONALE BILDUNGSANGELEGENHEITEN



Egbert Sprenger, Präsident des Verwaltungsrates