

Regierung des Fürstentums Liechtenstein
Ministerium für Präsidiales und Finanzen
Herr Regierungschef Dr. Daniel Risch
9490 Vaduz

Ihr Schreiben

Aktenzeichen

Sachbearbeitung

Vaduz
25. Mai 2023

Vernehmlassungsbericht ÖUSG sowie Spezialgesetze über die öffentlichen Unternehmen

Sehr geehrter Herr Regierungschef

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend die geplante Abänderung des Gesetzes über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen (ÖUSG) sowie der Spezialgesetze über die öffentlichen Unternehmen bedanken wir uns.

Wir begrüssen die geplante Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen zur Stärkung der Oberaufsicht der Regierung über die öffentlichen Unternehmen, insbesondere:

- die Absicht der Regierung, vermehrt Vorgaben zum Handlungsspielraum oder zum Risikomanagement in den Eignerstrategien – als zentralem Steuerungsinstrument – unternehmensspezifisch festzulegen;
- eine enge Abstimmung im Auswahlverfahren zur Wahl der Vorsitzenden der Geschäftsleitung mit dem zuständigen Ministerium bei allen öffentlichen Unternehmen vorzusehen;
- die rechtliche Abklärung in Zusammenhang mit der Abberufung von Mitgliedern der strategischen Führungsebene mit dem Ziel, inskünftig langjährige Gerichtsverfahren zu vermeiden;
- die Pflicht zur Erstellung eines Personalreglements, welches die wesentlichen Grundsätze und Eckwerte betreffend die Entlohnung, der Nebenleistungen sowie der Arbeitszeit umfasst;
- die Zuständigkeit der Regierung als Wahlorgan für die Festlegung der Entschädigungen für die Mitglieder der strategischen Führungsebenen;
- die Abschlussprüfung als Mindestanforderung bei der Revision und eine Klärung der anwendbaren Rechnungslegungsstandards, insbesondere die Anwendung der ergänzenden Vorschriften des PGR unter Anwendung der Vorschriften für grosse Gesellschaften für die am Markt tätigen öffentlichen Unternehmen.

Hinsichtlich der nachfolgenden Punkte schlagen wir Anpassungen vor:

Eigner- oder Beteiligungsstrategien

Ziel der Eigner- respektive Beteiligungsstrategie ist, die in den Spezialgesetzen meist abstrakt formulierten Aufgaben- und Zweckbestimmungen zu konkretisieren und den einzelnen öffentlichen Unternehmen klare Leitplanken vorzugeben. Insbesondere bei der Festlegung einer Eigner- oder Beteiligungsstrategie wird dabei die grundlegende unternehmerische Ausrichtung durch die Regierung festgelegt, welche erhebliche finanzielle Folgen haben kann. Daher erachten wir eine Behandlung durch den Landtag bei der Festlegung von Eigner- und Beteiligungsstrategien – im Sinne eines breit abgestützten politischen Konsenses – als notwendig.

Wir begrüßen die geplante stärkere Einbindung der Regierung als Oberaufsichtsbehörde bei Entscheidungen öffentlicher Unternehmen mit wesentlichen finanziellen Konsequenzen. Die bereits bestehende Vorgabe in den Eignerstrategien im Bildungs- und Kulturbereich, wonach bei vertraglichen Verpflichtungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen das zuständige Ministerium vorgängig zu informieren ist, ist bei allen öffentlichen Unternehmen vorzusehen und hinsichtlich Beschlüssen mit einer erheblichen respektive langfristigen finanziellen Verpflichtung unternehmensindividuell zu erweitern.

Wahl von Vorsitzenden der Geschäftsleitung

Vorsitzende der Geschäftsleitung haben eine besondere Stellung und einen massgeblichen Einfluss auf die Entwicklung und langfristige Ausrichtung des öffentlichen Unternehmens. Zur breiten politischen Akzeptanz sollte daher die Wahl der Geschäftsleitung durch die Regierung genehmigt werden.

Abberufung von Mitgliedern der strategischen Führungsebene

Es steht ausser Frage, dass ein intaktes Vertrauensverhältnis zwischen den Mitgliedern der strategischen Führungsebene öffentlicher Unternehmen und der Regierung absolut notwendig für ein wirkungsvolles Arbeiten ist. Aus diesem Grund sollte eine Abberufung auch ohne rechtlichen Nachweis einer groben Pflichtverletzung respektive eines wichtigen Grundes durch die Regierung möglich sein.

Personalreglemente und Unternehmensstrategien

Für den Erlass eines Personalreglements ist die strategische Führungsebene öffentlicher Unternehmen zuständig. Um eine klare Grundlage für den Personalaufwand als meist bedeutendste Aufwandposition öffentlicher Unternehmen zu schaffen, ist von der Regierung vorzugeben, welche Grundsätze und Eckwerte sowie welche Lohnnebenleistungen entsprechend detailliert zu regeln sind. Bei einigen öffentlichen Unternehmen sind wesentliche Lohnnebenleistungen auch in anderen Reglementen (z.B. Spesenreglement etc.) enthalten.

Die Beurteilung, ob die jeweiligen Reglemente den Vorgaben der Regierung als Oberaufsicht entsprechen, hat durch die Regierung zu erfolgen. Daher erachten wir eine Genehmigung (statt einer Kenntnisnahme) von Reglementen, welche der Stiftungsrat aufgrund gesetzlicher Bestimmungen zu erlassen hat, als notwendig. Das gleiche gilt auch für die Unternehmensstrategie als wichtigstes Grundlagendokument für die Tätigkeit des öffentlichen Unternehmens, welche durch die Regierung zu genehmigen wäre.

Festlegung der Entschädigung der strategischen Führungsebene

Nach Analysen der Entschädigungsregelungen für Mitglieder der strategischen Führungsebene öffentlicher Unternehmen durch die Stabsstelle Finanzen in den Jahren 2020 und 2022 hat die Regierung Anpassungen und Präzisierungen des Entschädigungsreglements beschlossen.

Im Rahmen unserer Prüfungen stellen wir fest, dass sich – insbesondere aufgrund der diversen Abrechnungskategorien – nach wie vor viele Fragen und Diskussionen über die korrekte Umsetzung des Reglements und Einhaltung der Vorgaben ergeben. Im Grundsatz des Reglements führt die Regierung aus, dass von den Mitgliedern der strategischen Führungsebene auch ein gewisses Mass an Ehrenamtlichkeit gefordert wird, da es sich um eine Aufgabe im öffentlichen Interesse handelt.

Insbesondere bei staatsnahen öffentlichen Unternehmen empfehlen wir, eine starke Vereinfachung der Entschädigungsregelungen durch eine unternehmensspezifische Pauschallösung zur Abdeckung sämtlicher Aufwände für alle Mitglieder der strategischen Führungsebene vorzusehen. Zudem sollte der erwartete Anteil an Ehrenamtlichkeit bereits bei der Bestellung neuer Mitglieder von strategischen Führungsebenen transparent kommuniziert werden.

Mindestanforderung Revision

Mit der Absicht, vermehrt Vorgaben zum Handlungsspielraum oder zum Risikomanagement in den Eignerstrategien der öffentlichen Unternehmen festzulegen, kommt der Einhaltung dieser Vorgaben auch stärkere Beachtung zu. Die Sicherstellung der Einhaltung und Umsetzung der Vorgaben in den Eignerstrategien ist Aufgabe der öffentlichen Unternehmen. Ein erweiterter Prüfansatz im Rahmen der Revision, z.B. durch eine Bestätigung der Einhaltung der Vorgaben oder der zweckentsprechenden Verwendung des Staatsbeitrags, unterstützt die Berichterstattung zu Handen der Regierung. Wir schlagen daher vor, dass die Regierung im Rahmen der Prüfung wirtschaftlich tätiger öffentlicher Unternehmen weitere Prüfaufträge an die jeweiligen externen Revisionsstellen erteilen kann.

Rechnungslegung der staatsnahen öffentlichen Unternehmen

Die Anwendung des "true and fair view"-Grundsatzes bei der Rechnungslegung würde insbesondere bei den kleineren staatsnahen öffentlichen Unternehmen zu einer massgeblichen Veränderung der Jahresrechnungen führen, wodurch die budgetäre Führung durch die Oberaufsicht erschwert würde.

Bei staatsnahen öffentlichen Unternehmen werden Anschaffungen, z.B. von Mobilien, Kunst- und Sammlungsobjekten, Instrumenten etc., im Rahmen der Budgetierung zu Handen der Regierung direkt als Aufwand in der Erfolgsrechnung erfasst und entsprechend auch verbucht. Auf eine Aktivierung wird in der Regel verzichtet und auch wesentliche Sammlungsobjekte werden nur mit einem Pro-Memoria-Franken in den Jahresrechnungen abgebildet. Ebenso erfolgt bei diesen öffentlichen Unternehmen auch keine Rückstellung z.B. für Rechtsfälle, für Feriensaldi oder für anwartschaftliche Ansprüche im Rahmen von Frühpensionierungsmöglichkeiten.

Wir begrüßen die in den spezialgesetzlichen Vorgaben geplante Harmonisierung der Rechnungslegungsgrundsätze und die Möglichkeit der Regierung, ergänzende Vorschriften zu erlassen. Bei einer Verankerung des "true and fair view"-Grundsatzes im ÖUSG wären aber auch kleinere staatsnahe öffentliche Unternehmen verpflichtet, Aktivierungen sowie

Rückstellungen etc. vorzunehmen mit entsprechend höherem Spielraum bei der Beurteilung und Bewertung dieser Positionen durch die öffentlichen Unternehmen (Ergebnissteuerung möglich). Dies könnte zu einem Verlust an Transparenz der Jahresrechnungen führen und die Oberaufsicht im Rahmen der Budgetierung erschweren.

Im ÖUSG sollte für die staatsnahen öffentlichen Unternehmen direkt auf die spezialgesetzlichen Vorschriften betreffend Rechnungslegung verwiesen werden, ohne den "true and fair"-Grundsatz vorzuschreiben. Von einer Aktivierung von Kunst- und Sammlungsobjekten sollte in jedem Fall abgesehen werden.

Im Sinne grösstmöglicher Transparenz könnten wesentliche Informationen, z.B. zu Feriensalden, Versicherungswerten von Kunst- und Sammlungsobjekten etc., auch im Anhang der Jahresrechnung ausgewiesen werden. Insbesondere für die staatsnahen öffentlichen Unternehmen würde ein vorgegebenes Accounting-Manual, welches die buchhalterische Erfassung, Bewertung und den Ausweis wesentlicher Positionen in der Jahresrechnung regelt, die angestrebte Harmonisierung stärken und damit eine erhöhte Transparenz sicherstellen.

Für die Berücksichtigung unserer Anpassungsvorschläge bedanken wir uns im Voraus.

Freundliche Grüsse



Cornelia Lang
Leiterin



Oliver Hermann
stv. Leiter