

## Bericht

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell A.Rh. zum

### Konzept der wirkungsorientierten Staatsführung

---

#### 1. Ausgangslage

Die Staatswirtschaftliche Kommission (StwK) forderte in ihrem Bericht zum Budget 2026 und zum Finanzplan 2027-2030 vom 22. Oktober 2025 u.a. eine Projekt- und Investitionspriorisierung, eine verbindlichere Finanzplanung und eine Aufgaben- und Verzichtplanung.

Säckelmeister Ruedi Eberle nahm im Rahmen der Behandlung des Finanzplans 2027-2030 an der Grossratssession vom 1. Dezember 2025 diese Forderung nach einer verbesserten Genauigkeit und Verlässlichkeit der Zahlen in Budget und Finanzplan auf und bestätigte einen entsprechenden Handlungsbedarf für bessere Steuerungsinstrumente.

Nach Auffassung der Standeskommission muss das Zusammenwirken zwischen Budget, Finanzplan und den in der Finanzstrategie definierten Zielen verbessert werden. Dies auch darum, damit die Standeskommission wie auch der Grosse Rat beim Budget eine bessere Entscheidungsgrundlage haben. Der Finanzplan als Bindeglied zwischen Budget und dem Ziel der Finanzstrategie muss auch Aufschluss darüber geben, wie die Ziele erreicht werden sollen. Deshalb sollen neue und auf den Kanton zugeschnittene Instrumente zur Kontrolle, Steuerung und Darstellung der Umsetzung der Finanzstrategie geschaffen werden.

Die Standeskommission hat sich unter Beizug des Finanzexperten Prof. Dr. Urs Müller in zwei halbtägigen Workshops im Frühjahr 2026 mit der Verbesserung der politischen Staatssteuerung auseinandergesetzt. Dabei wurden zwei Ziele parallel anvisiert: einerseits die Umsetzung der vor zwei Jahren von der Standeskommission definierten Finanzstrategie und andererseits eine bessere inhaltliche Steuerung des Staates. Im vorliegenden Bericht wird das als zweckmässig beurteilte und entsprechend erarbeitete Konzept einer wirkungsorientierten Staatsführung, das auf die Verhältnisse des Kantons angepasst ist, kurz dargestellt, wobei das Schwergewicht auf der inhaltlichen Steuerung liegt.

#### 2. Wirkungsorientierte Staatssteuerung

Das zentrale Instrument des Grossen Rates zur Steuerung des Staates ist das Budget. Bisher wird darin eine grosse Zahl an finanziellen Details dargestellt; wofür diese Ressourcen verwendet werden und was damit erreicht werden soll, ist im Budget jedoch nicht ersichtlich. So beschloss der Grosse Rat im Budget 2026 beispielsweise, dass die Kostenstelle 2644 (Meliorationsamt) rund Fr. 2.5 Mio. an Beiträgen ausschütten darf (unterteilt in drei verschiedenen Konti), wozu diese Millionen verteilt werden, ist jedoch nicht ersichtlich. Die Kostenstelle 2650 (Oberforstamt) darf im Konto 3100 (Bürospesen, Drucksachen) Fr. 2'000.- ausgeben. Wieviel dieses Amt insgesamt kostet, ist jedoch nicht ersichtlich, da die Personalkosten nicht separat ausgewiesen werden, und wozu die Aufwendungen dieses Amtes konkret dienen, ebenso wenig. Dieses Vorgehen erscheint unbefriedigend.

Deshalb will die Standeskommission eine integrierte (ganzheitlich) Betrachtung von Aufgaben und Finanzen. Dabei soll die Staatssteuerung **wirkungsorientiert** erfolgen. Die Grundidee ist

einfach: der Grosse Rat als Vertreter der Bevölkerung bestellt bei der Exekutive (Standeskommission/Verwaltung) Leistungen, um spezifische Wirkungen zu erzielen. Ziele können beispielsweise sein, dass die Bevölkerung adäquat ausgebildet ist, oder dass der Wald so gesund ist, dass er zugleich als Erholungsraum und Schutzwald taugt. Damit die Exekutive die damit verbundenen (und meist noch zu definierenden) Leistungs- und Wirkungsziele erreichen kann, genehmigt der Grosse Rat (in seiner Rolle als Besteller) die hierfür notwendigen finanziellen Mittel.

Im Vordergrund steht bei einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung (kurz: WoV), welche Wirkung eine staatliche Leistung bei der Bevölkerung erzielen soll und wieviel das insgesamt kosten darf. Wie das Ziel mit den bewilligten Mitteln konkret erreicht werden soll, ist eine Frage der Umsetzung respektive des Managements. Deshalb spricht man im Zusammenhang der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auch oft von «New Public Management» (kurz: NPM). Um der Exekutive die notwendige Flexibilität für eine effektive (zielorientierte) und effiziente (kostengünstige) Umsetzung zu ermöglichen, soll in Zukunft für jede Aufgabe/Leistung ein Globalbudget (also ein einziger finanzieller Betrag) gesprochen werden.

Damit stellt sich die Frage, wie die Gesamtheit aller staatlichen Aufgaben und Leistungen erfasst und gegliedert werden soll. Die Erfahrung aus allen anderen Kantonen zeigt, dass eine der Grösse und dem Finanzvolumen der jeweiligen Gebietskörperschaft angepasste Anzahl von Leistungseinheiten zweckmässig ist, im Falle unseres Kantons also kaum mehr als 50 Einheiten. Wichtig ist, dass diese Einheiten alle staatlichen Aktivitäten und alle Finanzströme umfasst (100%-Optik), damit auch die Staatsrechnung vollständig abgebildet werden kann.

Konkret sollen die staatlichen Aktivitäten/Leistungen/Finanzflüsse in Leistungsgruppen eingeteilt werden. Dabei gibt es drei Typen von Leistungsgruppen:

- (externe) Leistungsgruppen (LG): enthalten staatliche Leistungen, die der Bürger sieht und potenziell will, die also eine direkte Wirkung bei der Bevölkerung erzielen, weshalb diese bereit ist, dafür Steuern zu bezahlen. Beispiele: Schulen, Polizei.
- Interne Leistungsgruppen (ILG): enthalten interne Vorleistungen, die der Bürger nicht sieht, die aber notwendig sind, damit die externen Leistungen erbracht werden können (Stabs- und Fachstellen). Beispiele: Führungsunterstützung, Informatik.
- Finanzgruppen (FG): enthalten alle noch nicht abgebildeten Finanzflüsse, damit die Staatsrechnung vollständig abgebildet werden kann. Beispiele: Steuererträge, Finanzierung.

Der Grossteil aller staatlichen Aktivitäten ist in einer der etwa 30 wirkungsorientierten LG erfasst. Um eine 100%-Optik zu erreichen, braucht es aber auch einige ILG und wenige FG. Im Interesse klarer Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollen bei der Definition nach Möglichkeit amtsstellenübergreifende Gruppen vermieden werden. Von (grösseren) organisatorischen Anpassungen von Amtsstellen oder gar Departementen wird derzeit abgesehen.

Es ist vorgesehen, dass die Spezialrechnungen (Abwasser, Strassen, Abfall und Gymnasium) in die Staatsrechnung integriert (und damit normalisiert) werden; sie sollen aber als LG sichtbar und damit vom Grossen Rat direkt steuerbar bleiben. Das kantonale Gesundheitszentrum Appenzell als unselbständige Anstalt ist davon nicht betroffen.

In der gesamtsstaatlichen Steuerung steht künftig die Frage im Zentrum, welche Wirkung eine staatliche Leistung bei der Bevölkerung erzielen soll und wieviel das kosten darf. Deshalb befindet der GR zukünftig in der «Budgetdebatte» als Besteller der staatlichen Leistungen über weniger finanzielle Details, aber zusätzlich auch über Inhalte. Entsprechend ist auch das Steuerungsinstrumentarium anzupassen.

### 3. Instrumentarium zur Staatssteuerung

Bisher diene das detaillierte Budgetdokument als zentrales Steuerungsinstrument. An das zukünftige Steuerungsinstrumentarium stellt die Standeskommission folgende Ansprüche:

- Es soll eine bessere und transparentere Steuerung des Staates ermöglichen, mit einer klaren Rollenverteilung für Parlament und Exekutive.
- Es soll die Wirkungsorientierung abbilden und die Inhalte mit den Finanzen verknüpfen.
- Es soll die Einhaltung der Vorgaben der von der Standeskommission definierte Finanzstrategie sicherstellen.
- Es soll übersichtlich sein.
- Abgesehen von der Umstellungs- und Lernphase soll es nicht systematisch zu Mehrarbeiten führen.

Die Standeskommission schlägt deshalb vor, die bisherigen Dokumente «Budget» und «Finanzplan» zusammenzulegen, zu konsolidieren und mit den inhaltlichen Aspekten zu Leistungen und Wirkungen zu ergänzen. Dieses neue Dokument soll «Budget, Aufgaben, Finanzplan» (kurz: BAF) heissen und – wie bis anhin das Budget – jährlich von der Exekutive erarbeitet und dem Grossen Rat vorgelegt werden. Wie der Name sagt, werden darin neben den Aufgaben und dem Budget (Jahr t+1) auch die Zahlen des Finanzplans (Jahr t+2 bis t+4) dargestellt.

Im Folgenden wird kurz der Inhalt dieses neuen *einen* Steuerungsdokuments dargestellt:

#### (1) Bericht und Antrag

Dieses einleitende Kapitel ist im Sinne eines Executive Summaries textlastig mit wenigen kommentierten Tabellen und vergleichbar mit dem «Bericht und Antrag der Standeskommission» im heutigen Budget (aber eher kürzer, ca 8 Seiten). Inhaltlich konzentriert es sich ähnlich wie heute auf Finanztabellen, jeweils mit Erläuterungen zu den grössten Veränderungen:

- aggregierte Tabellen zur Erfolgsrechnung (ER), Investitionsrechnung (IR) und Finanzierungsrechnung (FIR)
- Monitoring der Schuldenbremse (inkl. Finanzkennzahlen der 1. Priorität)
- Tabelle mit den Globalbudgets ER aller Leistungsgruppen (LG und FG)
- Tabelle mit den Globalbudgets IR aller Leistungsgruppen (LG und ILG)
- Antrag der Standeskommission

Sämtliche vom Grossen Rat zu genehmigenden Finanzzahlen sind in diesem ersten Kapitel sichtbar.

#### (2) Rahmenbedingungen

Dieses kurze neue Kapitel (ca. drei Seiten) besteht praktisch nur aus Text und enthält die relevanten Umfeldentwicklungen:

- Politische Rahmenbedingungen: Strategische Einbettung der Steuerung, Perspektiven der Standeskommission, gegebenenfalls relevante neue Gesetze von Bund/Kanton.
- Wirtschaftliche Rahmenbedingungen: Entwicklung des wirtschaftlichen Umfelds (BIP, Inflation, Arbeitsmarkt, Zinsen)

- Finanzielle Rahmenbedingungen: Relevante finanzielle Sonderfaktoren (z.B. wegen NFA oder SNB)

### (3) Budget und Finanzplan

Dieses Kapitel ist das finanzielle Herzstück des neuen Dokuments und besteht praktisch nur aus Tabellen und kurzen Erläuterungen zu grösseren Veränderungen. Im Unterschied zu heute umfassen alle Finanztabellen den Zeitraum von der Rechnung des Vorjahres über das zu genehmigende Budget des Folgejahres bis zum Finanzplan, insgesamt also sechs Jahre (von t-1 bis t+4, insgesamt etwa 10-15 Seiten):

- Konsolidierte ER und IR nach Artengliederung (2-steller)
- Konsolidierte ER und IR nach funktionaler Gliederung (2-steller)
- Kurze ER und IR aller LG/ILG/FG (je Summe Aufwand/Ausgaben, Summe Ertrag/Einnahmen und Saldo)
- Liste aller Investitionsvorhaben

### (4) Die Aufgaben im Einzelnen

Dieses Kapitel ist völlig neu und verbindet im Sinne der Wirkungsorientierung die Finanzen mit den dahinterliegenden Aufgaben. Für jede Leistungsgruppe (nur LG) werden nach einem standardisierten Raster in einem sogenannten Leistungsgruppendokument (LGDok) alle für die politische Steuerung relevanten qualitativen und quantitativen Informationen auf einer Seite dargestellt. Umfangmässig ist es mit ca. 30 Seiten das längste Kapitel im BAF. Diese Angaben je Leistungsgruppe umfassen:

- Name/Bezeichnung
- Verantwortliche Amtsstelle und Departement
- Rechtsgrundlagen (Gesetze von Bund und /oder Kanton)
- Aufgabe/Leistung/Leistungsauftrag/Inhalt/Tätigkeit(en): kurze Beschreibung, was hier gemacht wird
- qualitative Ziele/Wirkungsziele: wozu wird es gemacht, was soll damit erreicht werden
- Risiken, welche die Erreichung der Leistungs- oder Wirkungsziele gefährden können
- Indikatoren/Kennzahlen (auch hier über sechs Jahre):
- exogenes Mengengerüst
- quantitative Zielwerte
- Nettoaufwand (ER) (=Globalbudget)
- Nettoinvestitionen (IR) (=Globalbudget)
- Bemerkungen (optional)

### (5) Anhang

Der Anhang gibt auf wenigen Seiten zusätzliche Informationen, die für die Entscheidungsfindung des Grossen Rates relevant sein können, beispielsweise:

- formale Grundsätze zu Budget und Steuerung
- Globalbudget ER aller LG, ILG und FG vor und nach Verrechnungen (Umlage der ILG)
- Darstellung des Umlageverfahrens ILG-Kosten auf die LG
- Abkürzungsverzeichnis
- (Für die Staatswirtschaftliche Kommission mag es allenfalls weitere finanzielle Detailtabellen geben)

Einige Bemerkungen zum besseren Verständnis:

- Sowohl Budget als auch Finanzplan (Jahre t+2 bis t+4) müssen die Vorgaben der Finanzstrategie einhalten. Deshalb wird der BAF im ersten Kapitel um ein Monitoring der Schuldenbremse ergänzt.
- Die Kosten der ILG werden im Sinne der Kostenwahrheit auf die LG umgelegt, wobei die Umlageschlüssel transparent dargelegt werden sollen. Der GR entscheidet so über die Vollkosten der LG. Die ILG haben nach der Umlage einen Saldo (ein Globalbudget) von null, weshalb sich eine Genehmigung durch den Grossen Rat erübrigt.
- Investitionen sind sowohl in den LG (z.B. Strassen) als auch in den ILG möglich (z.B. Informatik). Die Kosten der Investitionen (Amortisation) werden den Leistungsgruppen über die Nutzungszeit (also verteilt über mehrere Jahre) belastet und sind damit in den Globalbudgets enthalten.
- Auch die Rechenschaftsablegung (Jahresbericht, Staatsrechnung) muss erstmals im Frühjahr 2030 für das Rechnungsjahr 2029 entsprechend angepasst werden. Dabei werden neben den Finanzen auch die quantitativen Indikatoren zur Zielerreichung der Leistungsgruppen dargestellt.

#### **4. Kompetenzen des Grossen Rates**

Die verfassungsmässige Budgethoheit liegt weiterhin beim Grossen Rat. Die Steuerungskompetenz des Parlaments wird mit dieser Neuorientierung qualitativ aufgewertet. Neu befindet der Grosse Rat nicht nur über ein finanzielles Budget, sondern auch über das was. Er bestellt Leistungen und Wirkungen und genehmigt das hierfür notwendige Geld. Die Art der Leistungserbringung ist hingegen eine Managementaufgabe und Sache der Exekutive. Der Grosse Rat befasst sich künftig mehr mit Inhalten und weniger mit Finanzdetails; die Genehmigung einzelner Kostenarten je Amtsstelle entfällt. Konkret obliegen dem Grossen Rat in Zukunft:

- Genehmigung der qualitativen Ziele pro Leistungsgruppe
- Genehmigung der quantitativen Zielindikatoren pro Leistungsgruppe für das kommende Jahr
- Genehmigung der hierfür notwendigen finanziellen Ressourcen als Globalbudget pro Leistungsgruppe für das kommende Jahr (getrennt nach Erfolgs- und Investitionsrechnung)
- Genehmigung der aggregierten Positionen der Staatsrechnung für das kommende Jahr (inklusive konsolidierte ER/IR nach 2-stelliger Artengliederung)

Alle anderen Bestandteile des BAF nimmt der Grosse Rat lediglich zur Kenntnis.

#### **5. Weiteres Vorgehen**

Das Vorhaben wird Zeit und Ressourcen benötigen, da die neue Steuerung einen erheblichen Initialisierungsaufwand bei der kantonalen Verwaltung (inkl. Anpassung der gesetzlichen Grundlagen und Umstellung der Verbuchungen), aber auch eine intensive Schulung für das Verständnis des neuen Steuerungsinstruments bei der Verwaltung wie auch beim Grossen Rat erfordert. Deshalb erscheint ein Einführungstermin per 1. Januar 2029 als realistisch, d.h. dass erstmals das Budget 2029 in der Dezembersession 2028 mit einem BAF behandelt und genehmigt werden soll.

Für ein Projekt dieser Grösse und Bedeutung braucht es eine formale Projektorganisation. Steuerungsorgan ist die Standeskommission. Projektleiter wird der Landesbuchhalter, der von einem externen Berater unterstützt wird.

Als nächste Schritte sind konkret geplant:

- Information und Schulung der Verwaltung und des Grossen Rats am 2. September 2026
- Abklärung der Kodifizierung: Welche Erlasse müssen oder sollen modifiziert werden, um die wirkungsorientierte Staatssteuerung optimal umsetzen zu können? Die Wirkungsorientierung soll im neuen SOG gemäss aktuell vorliegendem Vorschlag (Art. 38 Abs. 2) verankert und der Landsgemeinde 2027 vorgelegt werden. Zu einem späteren Zeitpunkt müssen verschiedene Verordnungen (per Januar 2029) angepasst werden.
- Definition der Leistungsgruppen (LG/ILG/FG) durch die Verwaltung

## **6. Antrag**

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Bericht und vom erarbeiteten Konzept der wirkungsorientierten Staatsführung Kenntnis zu nehmen und auf die Beratung einzutreten.

Appenzell, 2. Juni 2026

**Namens Landammann und Standeskommission**

reg. Landammann:

Der Ratschreiber:

Angela Koller

Roman Dobler