



KANTON
APPENZELL AUSSER RHODEN



FINANZSTRATEGIE

Stand: 24. September 2024



Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
2 Finanzielle Ausgangslage	2
2.1 Aktuelle Finanzlage	2
2.2 Entwicklung über die Zeit	4
2.3 Vergleich mit den anderen Kantonen.....	9
2.4 Stärken und Schwächen des Kantons	11
2.5 Fazit und Beurteilung	11
3 Finanzstrategie	13
3.1 Theoretische Aspekte.....	13
3.2 Langfristige Ziele und Zielwerte.....	15
3.3 Die Übergangsphase.....	16
3.4 Kennziffern.....	19
4 Massnahmen zur Erreichung der strategischen Ziele.....	19
5 Weiteres Vorgehen	21
Glossar.....	22

1 Einleitung

Obwohl die wirtschaftliche Situation sowohl in der Schweiz als auch im Kanton Appenzell I.Rh. insgesamt recht erfreulich ist, resultierte im Jahre 2023 erstmals seit vielen Jahren ein Defizit in der Staatsrechnung (gemessen am Jahresergebnis Stufe 2 der konsolidierten Erfolgsrechnung). Gemäss Budget für dieses Jahr und gemäss Planung für die darauffolgenden Jahre ist bis 2029 gar mit steigenden Defiziten zu rechnen.

Zusätzlich besteht ein beträchtlicher Investitionsbedarf, der für die Planjahre etwa doppelt so hoch ausfällt wie für die letzten Rechnungsjahre. Da aufgrund der verschlechterten Erfolgsrechnung die Selbstfinanzierung ungenügend ist, wird sich der Kanton am Kapitalmarkt verschulden müssen. Gemäss aktueller Planung kumuliert sich der Bedarf an externer Finanzierung bis 2029 auf rund 110 Millionen.

Es ist offensichtlich, dass diese Entwicklung nicht nachhaltig ist. Ohne Korrekturmassnahmen droht eine strukturelle Fehlentwicklung, die die kantonale Finanzpolitik und die finanziellen Möglichkeiten auf viele Jahre hinaus beeinträchtigen würde.

Vor diesem Hintergrund hat die Standeskommission an ihrer Sitzung vom 4. Juni beschlossen, eine vertiefte Diskussion über die Kantonsfinanzen zu führen, eine Gesamtsicht der erwarteten und der erwünschten Entwicklung zu erstellen und strategische Überlegungen für die kantonale Finanzpolitik einschliesslich geeigneter Massnahmen anzustellen, kurzum eine Finanzstrategie zu schaffen.

Gleichzeitig hat die Standeskommission ein Finanzierungskonzept zur Kenntnis genommen, damit die nötigen liquiden Mittel am Markt beschafft werden können. Über den Sommer hat sie sich mit externer Unterstützung von Prof. Dr. Urs Müller vertieft und systematisch mit der Finanzsituation, den strategischen Fragestellungen und den erforderlichen Massnahmen auseinandergesetzt. Urs Müller war neun Jahre Chef der Finanzverwaltung des Kantons Basel-Stadt, fünf Jahre Direktor des Wirtschaftsforschungsinstituts BAK Economics und zehn Jahre Präsident des Verbands schweizerischer Kantonalbanken (VSKB). Zudem ist er seit 1998 nebenamtlich Professor für öffentliche Finanzen an der Universität Basel und hat als Berater bereits für mehrere Kantone und Städte Projekte im Finanzbereich durchgeführt.

Als Ergebnis eines halbtägigen Workshops mit Urs Müller und mehrerer Sitzungen der Standeskommission ist der vorliegende Bericht zur Finanzstrategie für den Kanton Appenzell I.Rh. entstanden.

Eine erfolgreiche Gestaltung der Zukunft setzt eine gute Kenntnis der aktuellen Finanzlage des Kantons voraus. Deshalb beginnt der Bericht mit einer Analyse der heutigen Finanzlage. Danach wird eine darauf qualitativ und quantitativ abgestimmte Finanzstrategie entwickelt. Anschliessend werden Massnahmen skizziert, mit denen die definierten strategischen Ziele effektiv erreicht werden sollen. Der Bericht über die Finanzstrategie schliesst mit einem Ausblick ab.

2 Finanzielle Ausgangslage

Im Folgenden werden anhand der im September 2024 vorliegenden Daten der aktuelle Zustand, die Entwicklung in den letzten acht Jahren wie auch die absehbare Zukunft der Kantonsfinanzen dargestellt. Die Betrachtung beginnt mit dem Rechnungsjahr 2015, da ein Vergleich mit den Vorjahren aufgrund der Umsetzung von HRM2 nicht zweckmässig ist.

Grundlage bilden die folgenden Dokumente:

- Staatsrechnungen für die Jahre 2015 - 2023
- Budget 2024 (vom 4. Dezember 2023)
- Budgetentwurf 2025 (Stand 3. Lesung StK vom 24. September 2024)
- Finanzplan 2026-2029 (Stand 3. Lesung StK vom 24. September 2024)

Nachstehend werden sowohl die relevanten Flussgrössen (Erfolgs-, Investitions- und Finanzierungsrechnung) als auch die Bestandesgrössen (Bilanz) analysiert, um danach kurz die Stärken und Schwächen des Kantons zu identifizieren.

2.1 Aktuelle Finanzlage

Bis Ende 2022 sah die Finanzlage sehr komfortabel aus. Praktisch alle für eine Gesamtbeurteilung relevanten Kennzahlen lagen im erfreulichen Bereich. Lediglich der Finanzierungssaldo wurde wieder einmal leicht negativ. 2023 verschlechterte sich die Lage jedoch deutlich. In Tabelle 1 sind die relevanten Kennzahlen der Staatsrechnung über die letzten drei Rechnungsjahre (2021-2023) abgetragen.

Eingefärbte Zahlen im Jahr 2023 stellen eine Wertung der Niveauzahlen dar (grün = positiv, rot = negativ); farbige Markierungen in der letzten Spalte eine Wertung der Entwicklung in den letzten drei Jahren. Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick:

- Die betriebliche Erfolgsrechnung war seit Jahren gekennzeichnet durch einen Aufwandüberschuss. Nach zwei leicht positiven Jahren (2021 und 2022) ist das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit im Jahr 2023 jedoch regelrecht abgestürzt. Massgebend beigetragen haben Mehraufwände in den Bereichen Personal, Sachkosten und Transfers, wobei insbesondere der Transferaufwand vorab aufgrund gestiegener Gesundheitskosten deutlich über dem Budget lag. Gleichzeitig ist der Fiskalertrag 2023 (wegen tieferen Grundstückgewinnsteuern) auf hohem Niveau deutlich zurückgegangen. Der Wegfall der Nationalbankausschüttungen hat zudem die Erträge aus Regalien und Konzessionen pulverisiert. Das Ergebnis aus Finanzierung ist wie seit vielen Jahren deutlich positiv und kann damit einen Grossteil des betrieblichen Defizits auffangen. Auch das ausserordentliche Ergebnis liegt im Unterschied zu den Vorjahren (wo jeweils Vorfinanzierungen aus den Betriebsgewinnen gebildet wurden) wieder im positiven Bereich und kann das Ausmass des Defizits auf Stufe 2 in Grenzen halten.
- Auch die Investitions- und Finanzierungsrechnung wird geprägt durch das Defizit in der Erfolgsrechnung. Während sich die Brutto- und Nettoinvestitionen knapp auf dem Niveau der Vorjahre bewegen, wurde die Selbstfinanzierung zum ersten Mal in der Periode 2015 – 2023 negativ, was zu einem entsprechend schlechten Finanzierungsergebnis führte.

Tabelle 1: Staatsrechnung in Mio. Fr.

		2021	2022	2023	
	Erfolgsrechnung				
	- Betrieblicher Aufwand	174.6	176.6	187.8	
	+ Betrieblicher Ertrag	174.8	178.6	168.4	
	= Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	0.2	2.1	-19.3	
34	- Finanzaufwand	0.0	3.1	0.0	
44	+ Finanzertrag	11.6	11.7	12.1	
	= Ergebnis aus Finanzierung	11.6	8.6	12.1	
	= Operatives Ergebnis (Stufe 1)	11.8	10.7	-7.2	
38	- Ausserordentlicher Aufwand	9.5	9.0	-0.3	
48	+ Ausserordentlicher Ertrag	1.2	3.9	3.3	
	= Ausserordentliches Ergebnis	-8.3	-5.1	3.6	
	Aufwand insgesamt	184.1	188.7	187.5	
	Ertrag insgesamt	187.6	194.3	183.9	
	= Jahresergebnis (Stufe 2)	3.5	5.6	-3.6	
	Investitions-/Finanzierungsrechnung				
5	+ Investitionsausgaben	16.4	19.9	14.8	
6	- Investitionseinnahmen	2.1	2.1	2.7	
	= Nettoinvestitionen (= -Ergebnis IR)	14.3	17.7	12.1	
	Selbstfinanzierung	18.1	14.7	-1.5	
	= Finanzierungsergebnis	3.8	-3.1	-13.6	
	Bilanz per 31.12.				
10	+ Finanzvermögen	155.5	152.1	147.5	
14	+ Verwaltungsvermögen	83.9	92.6	95.7	
	= Bilanzsumme	239.5	244.7	243.2	
20	+ Fremdkapital	66.7	66.1	75.2	
29	+ Eigenkapital	172.8	178.5	168.0	
299	davon Bilanzüberschuss	87.6	103.9	100.3	
	Finanzkennzahlen in %				
	Gewichteter Nettoverschuldungsquotient in %	-155.1	-143.5	-119.5	
	Selbstfinanzierungsgrad in %	126.4	82.7	-12.7	
	Zinsbelastungsanteil in %	-0.1	-0.1	-0.3	
	Selbstfinanzierungsanteil in %	11.8	9.3	-1.1	
	Kapitaldienstanteil in %	6.3	5.9	6.0	
	Investitionsanteil in %	11.1	12.9	9.3	
	Nettoschuld I pro Einwohner in Fr.	-5'419	-5'184	-4'342.0	
	Nettoschuld II pro Einwohner in Fr.	-7'383	-7'137	-6'322.0	
	Bruttoverschuldungsanteil in %	36.1	34.7	42.5	
	Bruttoschulden pro Kopf in Fr.	3'394	3'293	3'739	

Datenquelle: FD AI

- Die Bilanz sieht sehr erfreulich aus. Auf der Aktivseite dominiert das Finanzvermögen, auf der Passivseite das Eigenkapital. Allerdings bahnt sich auch hier im Vergleich zu den Vorjahren eine leichte Verschlechterung an.
- Das gezeichnete Bild spiegelt sich auch in den Finanzkennzahlen wider. Kennzahlen zur Verschuldung sind erfreulich gut, Kennzahlen zur Selbstfinanzierung dagegen schlecht. Zudem sind auch hier die Tendenzen unerfreulich.

Insgesamt zeigt sich, dass der Kanton (noch) über eine sehr gesunde Bilanz verfügt, sich die Situation bei den Flussgrössen aber insbesondere im Jahr 2023 markant verschlechtert hat

2.2 Entwicklung über die Zeit

Relevant für die Beurteilung der Finanzlage sind nicht nur die aktuellen Zahlen, sondern ebenso die Entwicklung über die Zeit, welche eine Dynamik aufzeigen könnte. Verwendung findet der Zeitraum von 2015 (nach Einführung von HRM2) bis zur letzten Rechnung 2023. Zudem wird auch die Planung anhand der in den Budgets 2024 und 2025 und im Finanzplan 2026 – 2029 publizierten Daten analysiert. Im Unterschied zu historischen Daten dürfen Plandaten jedoch nicht als unverrückbar betrachtet werden.

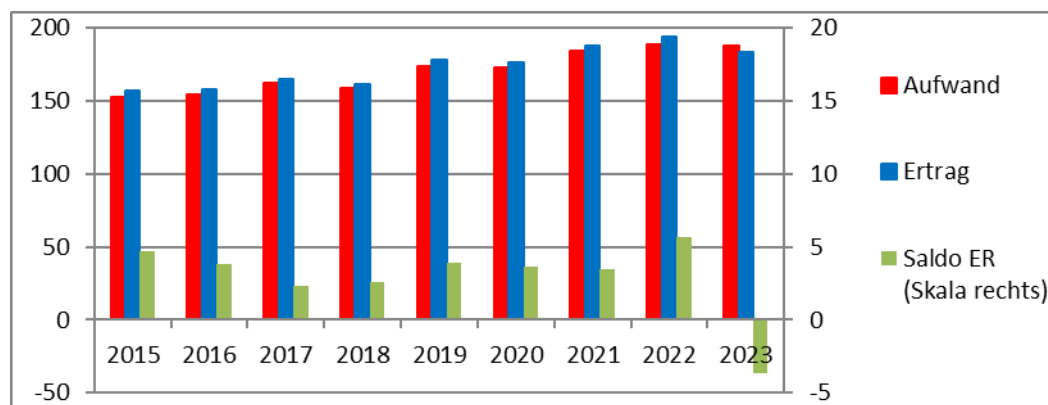
Als Massstab für die Beurteilung, ob eine Grösse überdurchschnittlich oder nur unterdurchschnittlich gewachsen ist, dienen durchschnittliche Wachstumsraten für die Schweiz über die Periode 2015 bis 2023. Hier ist das nominelle Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 2,4%, die Wohnbevölkerung um 0,9% und entsprechend das BIP pro Kopf um 1,5% pro Jahr angestiegen.

Datenquelle: Bundesamt für Statistik (BFS)

2.2.1 Erfolgsrechnung

Betrachten wir zunächst die Erfolgsrechnung. Dargestellt wird die Erfolgsrechnung insgesamt (Stufe 2). Das heisst, dass die ausgewiesene Rechnung sowohl die Finanzierung als auch die ausserordentlichen Positionen enthält.

Grafik 1: Erfolgsrechnung in Mio. Fr.

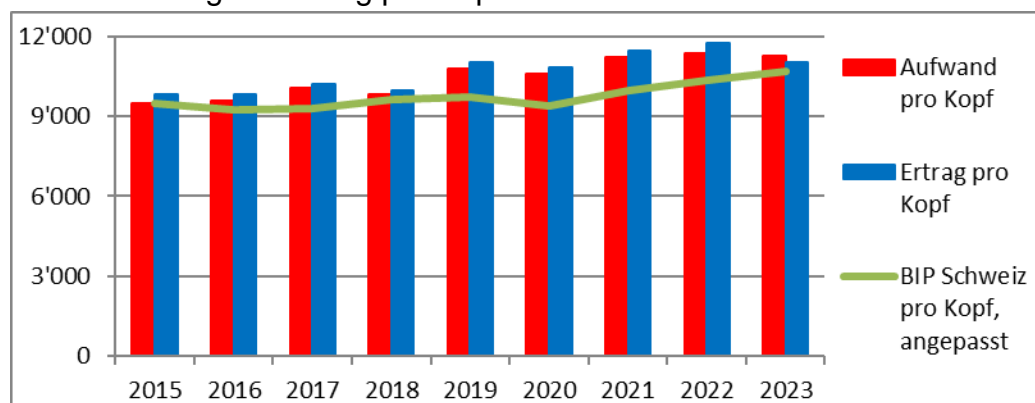


Datenquelle: FD AI

Die Entwicklung der Erfolgsrechnung über diese neun Jahre in Grafik 1 ist auf den ersten Blick eher unauffällig. Die Daten steigen tendenziell an, wobei insbesondere der Einbruch im ersten Pandemiejahr 2020 gut sichtbar ist. Auffällig ist aber der deutliche Rückgang des Ertrags im Jahr 2023, was zum einzigen Defizit in der betrachteten Zeitspanne führt.

Der Aufwand wächst über diese Jahre im Schnitt mit 2,6% pro Jahr, was in etwa dem allgemeinen Wirtschaftswachstum entspricht. Deutlich tiefer liegt mit lediglich 2,0% pro Jahr das durchschnittliche Ertragswachstum, das folglich nicht mit der Entwicklung des BIPs und des Steuersubstrats mithalten kann.

Grafik 2: Erfolgsrechnung pro Kopf in Fr.



Datenquelle: FD AI, BFS

Um die Zahlen besser einordnen zu können, werden die Rechnungsdaten in Grafik 2 pro Kopf der Bevölkerung dargestellt, welche über diesen Zeitraum um rund 600 Personen oder 0,5 Prozent pro Jahr zugenommen hat. Um den Effekt der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung (nominell, also inklusive Preisentwicklung) abzuschätzen, wird zusätzlich das Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz pro Kopf der Schweizer Bevölkerung als angepasster Index eingefügt.

Der Ertrag pro Kopf ist mit 1,5 Prozent pro Jahr etwa gleich stark angestiegen wie das BIP-pro-Kopf der Schweiz. Der Aufwand pro Kopf ist hingegen mit durchschnittlich 2,1 Prozent pro Jahr stärker als das BIP-pro-Kopf gewachsen. Ob das Aufwandsniveau im Jahr 2015 zu tief oder das Niveau 2023 zu hoch war, sei der Einschätzung eines jeden Lesers überlassen. Indessen ist das überdurchschnittliche Wachstum der Aufwandseite kaum nachhaltig.

Tabelle 2: Erfolgsrechnung in Mio. Fr. bis 2029

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Aufwand	172.5	184.1	188.7	187.5	186.4	189.1	189.2	189.9	191.8	194.9
Ertrag	176.2	187.6	194.3	183.9	178.8	183.1	183.6	185.6	187.7	190.8
Saldo ER	3.6	3.5	5.6	-3.6	-7.7	-6.0	-5.5	-4.3	-4.1	-4.1

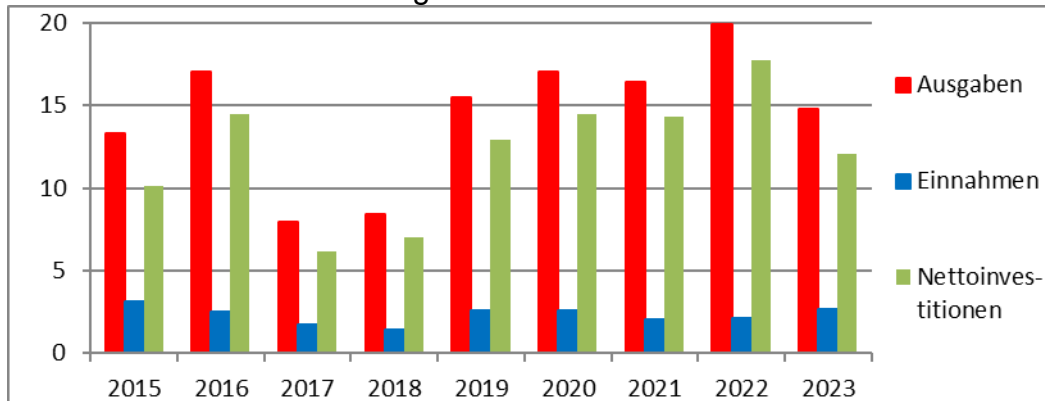
Datenquelle: FD AI

Die Tabelle 2 zeigt zusätzlich zu den letzten vier Rechnungsjahren auch die Budgets 2024 und 2025 sowie die aktuellen Planzahlen für die folgenden vier Jahre bis 2029. Das Wachstum von 2024 bis 2029 ist mit durchschnittlich 0,9% beim Aufwand und 1,3% beim Ertrag nicht übermässig. Das dargestellte Ertragswachstum mutet angesichts der zu erwartenden Wirtschaftsentwicklung eher vorsichtig an. Umgekehrt könnte sich die Aufwandentwicklung angesichts steigender Bevölkerungszahlen und Ansprüche als zu optimistisch erweisen. Mit diesen Zahlen (und seien auch beide Seiten etwas höher) wird das Defizit der Jahre 2023 und 2024 quasi fortgeschrieben.

2.2.2 Investitions- und Finanzierungsrechnung

Wenden wir uns nun den Investitionen und deren Finanzierung zu.

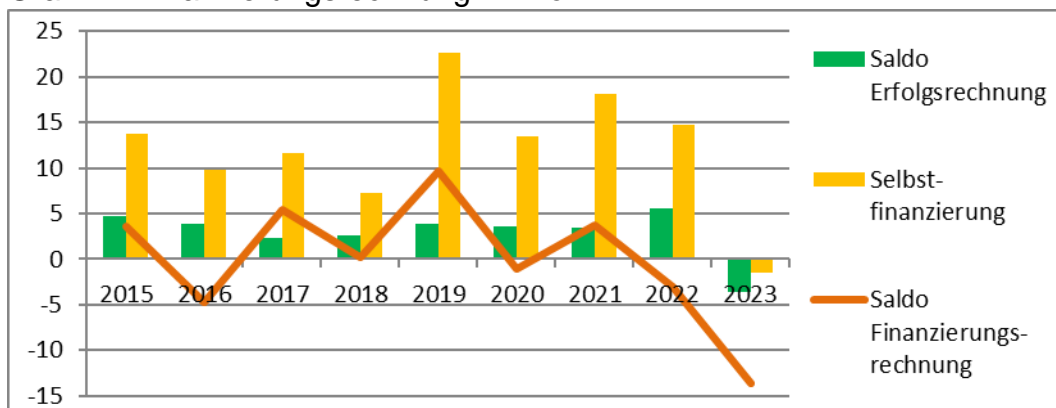
Grafik 3: Investitionsrechnung in Mio. Fr.



Datenquelle: FD AI

Die Entwicklung der Investitionsrechnung (Grafik 3: Einnahmen, Ausgaben und Nettoinvestitionen als deren Differenz) ist naturgegeben volatil (das heisst deutlich volatiler als Aufwand und Ertrag). Nach einigen Jahren mit eher geringer Investitionstätigkeit lag das Ausgabenvolumen in den letzten fünf Jahren im Bereich von 15 bis 20 Mio. Das anstehende Investitionsvolumen für die kommenden Jahre deutet darauf hin, dass insbesondere 2017 und 2018 wenig investiert wurde. Ein Investitionsanteil von wenigstens 10% (wie von der FDK empfohlen) würde einen mittleren Wert von rund 20 Mio. Bruttoinvestitionen pro Jahr ergeben.

Grafik 4: Finanzierungsrechnung in Mio. Fr.



Datenquelle: FD AI

In der Grafik 4 werden die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung zusammengeführt. Dargestellt ist zunächst der Saldo der Erfolgsrechnung (aus Grafik 1). Wird dieser um die unbaren Komponenten (wie z.B. die Abschreibungen) bereinigt, ergibt sich die Selbstfinanzierung, welche insbesondere der Finanzierung der Investitionen dient. Das Finanzierungsergebnis berechnet sich dann als Selbstfinanzierung abzüglich Nettoinvestitionen (ins Verwaltungsvermögen). Hier zeigt sich in den letzten zwei Jahren eine dramatische Verschlechterung. Es sei darauf hingewiesen, dass Defizite

in der Finanzierungsrechnung, soweit keine liquiden Mittel im Finanzvermögen vorhanden sind, über Neuverschuldung gedeckt werden müssen.

Tabelle 3: Finanzierungsrechnung in Mio. Fr. bis 2029

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Saldo ER	3.6	3.5	5.6	-3.6	-7.7	-6.0	-5.5	-4.3	-4.1	-4.1
Selbstfinanzierung	13.5	18.1	14.7	-1.5	-3.5	-1.2	0.7	3.0	3.9	5.5
Nettoinvestitionen	14.5	14.3	17.7	12.1	20.5	20.9	24.5	30.3	34.7	28.0
Saldo FiR	-1.0	3.8	-3.1	-13.6	-24.0	-22.1	-23.9	-27.3	-30.8	-22.4

Datenquelle: FD AI

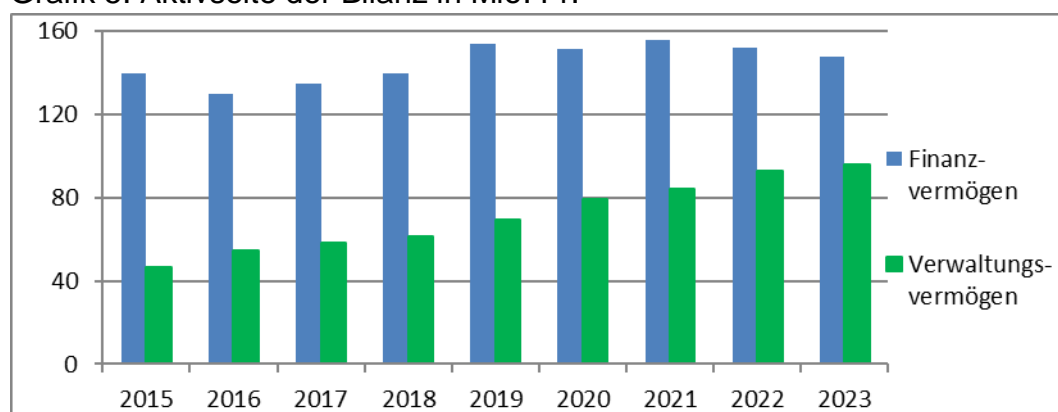
Ein Blick auf die Tabelle 3 zeigt, dass das «Gespenst» der Neuverschuldung nicht ein temporäres Problem ist. Vielmehr führt die gemäss aktueller Planung defizitäre Erfolgsrechnung in allen Jahren bis 2029 zu einer unbefriedigend tiefen Selbstfinanzierung und in Kombination mit dem erhöhten Investitionsbedarf zu einem (im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen) inakzeptabel hohen Defizit in der Finanzierungsrechnung.

Die FDK empfiehlt, dass wenigstens 80% der Nettoinvestitionen selbst finanziert werden können. Da die geplante Selbstfinanzierung nahe bei null liegt, ergibt sich bei einem Investitionsvolumen von rund 25 Mio. pro Jahr eine Lücke von rund 20 Mio. pro Jahr.

2.2.3 Bilanz

Im Folgenden werden einige zentrale Positionen der Bilanz über die Zeit betrachtet. Auch wenn die Bilanzsumme per se keine wichtige Zahl ist, sei erwähnt, dass sie in der Betrachtungsperiode mit 3,4% pro Jahr leicht stärker als das Schweizer BIP gewachsen ist.

Grafik 5: Aktivseite der Bilanz in Mio. Fr.

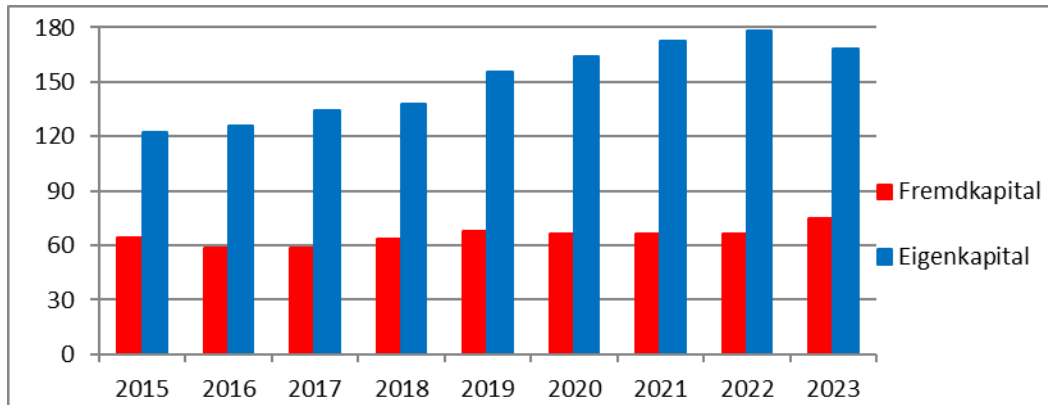


Datenquelle: FD AI

Interessanter sind die Struktur und die Entwicklung der beiden Bilanzseiten. Die Aktivseite ergibt sich als Summe aus Finanz- und Verwaltungsvermögen (Grafik 5). Das Finanzvermögen ist nur unwesentlich gestiegen, zuletzt aufgrund der negativen Finanzierungsergebnisse sogar gesunken. Demgegenüber ist das Verwaltungsvermögen aufgrund der Investitionstätigkeit kontinuierlich mit durchschnittlich hohen 9% pro

Jahr angestiegen. Damit ist der Anteil des Verwaltungsvermögens deutlich angestiegen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass bei der Implementierung von HRM2 im Jahre 2015 das Verwaltungsvermögen nicht nur nicht neu bewertet, sondern gar fast vollständig abgeschrieben und deshalb deutlich zu tief ausgewiesen wurde. Entsprechend fielen seither die prozentualen Zuwächse «zu hoch» aus.

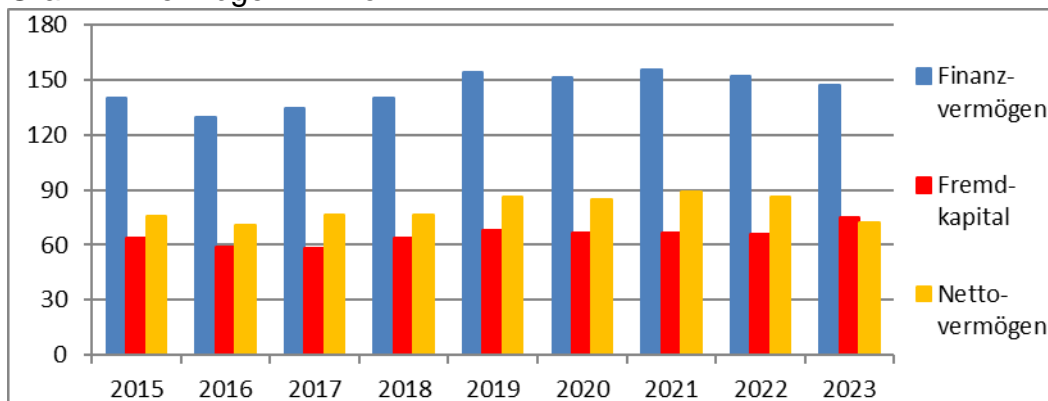
Grafik 6: Passivseite der Bilanz in Mio. Fr.



Datenquelle: FD AI

Auf der Passivseite (Grafik 6) dominiert das Eigenkapital, das in den letzten Jahren dank Überschüssen in der Erfolgsrechnung und Einlagen in Spezialfinanzierungen deutlich zulegen konnte. Auf der anderen Seite ist das Fremdkapital kaum angestiegen. Lediglich das Defizit in Erfolgs- und Finanzierungsrechnung schlägt sich 2023 in einer Reduktion des Eigenkapitals nieder. Der Anteil des Eigenkapitals an der Bilanzsumme ist deutlich angestiegen. Insgesamt ist die Bilanz strukturell sehr gesund.

Grafik 7: Vermögen in Mio. Fr.



Datenquelle: FD AI

Um die Vermögenssituation beurteilen zu können, empfiehlt es sich das Nettovermögen anzuschauen. Dieses kann auf zwei Arten aus der Bilanz berechnet werden. Entweder als Differenz von Eigenkapital und Verwaltungsvermögen oder als Differenz von Finanzvermögen und Fremdkapital. Grafik 7 illustriert zweiteres. Das Nettovermögen steigt aufgrund der guten Abschlüsse bis 2021 an, ist seither aber leicht rückläufig. Während andere Kantone Nettoschulden vor sich herschieben, ist Appenzell I.Rh. aber immer noch in der komfortablen Lage, über ein Nettovermögen zu verfügen.

Tabelle 4: Auswirkungen auf die Bilanz in Mio. Fr. bis 2029

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Saldo ER	3.6	3.5	5.6	-3.6	-7.7	-6.0	-5.5	-4.3	-4.1	-4.1
Bilanzüberschuss	84.1	87.6	103.9	100.3	92.6	86.6	81.1	76.8	72.6	68.6
Saldo FIR	-1.0	3.8	-3.1	-13.6	-24.0	-22.1	-23.9	-27.3	-30.8	-22.4
Nettovermögen	85.0	88.9	85.9	72.3	48.3	26.2	2.3	-25.0	-55.8	-78.3

Datenquelle: FD AI

Die substanziellen Defizite in der Erfolgs- und Finanzierungsrechnung führen in den Planjahren zu einer deutlichen Veränderung der Bilanzstruktur. Die hohen Investitionen erhöhen den Anteil des Verwaltungsvermögens zulasten des Finanzvermögens. Die Defizite in der Erfolgsrechnung reduzieren das Eigenkapital (konkret den Bilanzüberschuss), während die Finanzdefizite über Neuverschuldung das Fremdkapital erhöhen. Als Konsequenz sinkt das Nettovermögen (= Finanzvermögen – Fremdkapital) recht schnell. Gemäss aktueller Planung ist es bereits in zwei Jahren fast aufgebraucht und es entsteht stattdessen eine Nettoschuld. Insbesondere das Tempo dieser massiven Strukturverschiebung ist nicht nachhaltig.

2.3 Vergleich mit den anderen Kantonen

Anhand der Daten der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) für alle 26 Kantone der Schweiz wird im Folgenden die relative Finanzlage des Kantons Appenzell I.Rh. analysiert. Da die Daten von der FDK konsolidiert werden, kann es zu leichten Abweichungen zu den entsprechenden kantonalen Daten kommen. Für den Vergleich von Appenzell I.Rh. mit der Summe aller 26 Kantone (alle Daten für das Rechnungsjahr 2023) ist dies jedoch irrelevant.

Da die absoluten Grössen nicht direkt vergleichbar sind, werden in Tabelle 5 zusätzlich einerseits die Bilanzstruktur (je in Prozent der Bilanzsumme) und andererseits die Werte pro Kopf der Bevölkerung abgebildet.

Tabelle 5: Vergleich der Bilanz mit den anderen Kantonen, 2023

	Appenzell Innerrhoden			alle 26 Kantone		
	Mio	%	pro Kopf	Mio	%	pro Kopf
10 + Finanzvermögen	147.5	61%	8'858	70'568	49%	7'875
14 + Verwaltungsvermögen	95.7	39%	5'746	73'574	51%	8'211
= Bilanzsumme	243.2	100%	14'605	144'142	100%	16'086
20 + Fremdkapital	75.2	31%	4'517	96'686	67%	10'790
29 + Eigenkapital	168.0	69%	10'088	47'456	33%	5'296
299 davon Bilanzüberschuss	100.3	41%	6'022	26'585	18%	2'967
Nettovermögen = 10-20	72.3	30%	4'342	-26'118	-18%	-2'915

Quelle: FD AI, FDK, BFS

Bei der Bilanz steht Appenzell I.Rh. im Vergleich zu den übrigen Kantonen sehr gut da. Die grün markierten Zeilen weisen darauf hin, dass Appenzell I.Rh. sowohl anteilmässig als auch pro Kopf besser dasteht als die Gesamtheit aller Kantone. So liegen insbesondere das Finanzvermögen und das Eigenkapital über den gesamtschweizer-

rischen Werten. Umgekehrt verhält es sich beim Fremdkapital. Folglich fällt der Vergleich beim Nettovermögen besonders positiv aus, da die anderen Kantone im Schnitt Nettoschulden haben.

Der tiefe Wert pro Kopf beim Verwaltungsvermögen könnte auf eine zu geringe Investitionstätigkeit in den letzten Jahren hindeuten, ist aber auch die Folge von stillen Reserven. Allerdings fällt der Investitionsbedarf in Kantonen ohne urbane Zentrumsfunktion tendenziell geringer aus.

Tabelle 6: Vergleich der Rechnung mit den anderen Kantonen, 2023

		Appenzell Innerrhoden			alle 26 Kantone		
		Mio	%	pro Kopf	Mio	%	pro Kopf
30	Personalaufwand	30.9	17%	1'854	27'957	25%	3'120
31	Sach- und Betriebsaufwand	19.4	11%	1'164	10'756	10%	1'200
36	Transferaufwand	94.9	52%	5'699	56'129	51%	6'264
	anderer Aufwand (33 & 35 & 37 & 39)	42.6	23%	2'557	11'545	10%	1'288
	= betrieblicher Aufwand	187.8	102%	11'274	106'388	96%	11'873
34	Finanzaufwand	0.0	0%	1	849	1%	95
38	ausserordentlicher Aufwand	-0.3	0%	-16	2'289	2%	255
3	= Aufwand insgesamt	187.5	102%	11'258	109'526	99%	12'223
40	Fiskalertrag	67.5	37%	4'056	55'060	50%	6'145
42	Entgelte	15.0	8%	902	8'287	8%	925
46	Transferertrag	46.4	25%	2'786	32'297	29%	3'604
	andere Erträge (41 & 43 & 45 & 47 & 49)	39.5	21%	2'370	10'135	9%	1'131
	= betrieblicher Ertrag	168.4	92%	10'113	105'779	96%	11'805
44	Finanzertrag	12.1	7%	728	3'693	3%	412
48	ausserordentlicher Ertrag	3.3	2%	200	924	1%	103
4	= Ertrag insgesamt	183.9	100%	11'041	110'396	100%	12'320
	= betriebliches Ergebnis	-19.3	-11%	-1'161	-608	-1%	-68
	= Erfolg (Stufe 2)	-3.6	-2%	-218	870	1%	97
5	Investitionsausgaben	14.8	8%	886	7'171	6%	800
6	Investitionseinnahmen	2.7	1%	160	1'474	1%	165
	= Nettoinvestitionen	12.1	7%	726	5'697	5%	636
	Selbstfinanzierung	-1.5	-1%	-92	6'164	6%	688
	= Finanzierungsergebnis	-13.6	-7%	-819	467	0%	52

Quelle: FD AI, FDK, BFS

Die Tabelle 6 macht die gleiche Analyse mit den Flussgrössen der Staatsrechnung 2023. Dabei muss betont werden, dass es sich um eine Momentaufnahme handelt, da das Jahr 2023 deutlich schlechter ausgefallen ist als das Vorjahr. Zudem dürfen die Ergebnisse nicht überstrapaziert werden, da insbesondere die Aufgaben der Kantone aufgrund unterschiedlicher Strukturen und Herausforderungen (man denke an Basel-Stadt versus Uri) stark differieren.

Dennoch sollen einige Aspekte beleuchtet werden. Positiv fällt der Personalaufwand auf, wo sowohl der Anteil am Ertrag insgesamt als auch der Wert pro Kopf der Bevölkerung unter den Vergleichswerten liegen. Ebenfalls positiv fällt der Finanzertrag auf, der deutlich über den Vergleichswerten liegt.

Negativ hingegen fällt der Fiskalertrag auf, der anteilig (am Gesamtertrag) und insbesondere pro Kopf deutlich geringer ausfällt als in der Gesamtheit aller Kantone. Läge

der Fiskalertrag pro Kopf auf Schweizer Durchschnittsniveau (was bei einem Ressourcenindex von rund 100 denkbar ist), ergäben sich Mehrerträge von rund 34 Mio. pro Jahr. Ebenfalls negativ fällt der Transferertrag auf, sowohl anteilig am Gesamtertrag, pro Kopf der Bevölkerung und auch anteilig am Transferaufwand. Zudem liegen aufgrund des schlechten Rechnungsergebnisses die Saldi der Erfolgs- und der Finanzierungsrechnung unter den entsprechenden Vergleichswerten.

2.4 Stärken und Schwächen des Kantons

Schliesslich sollen kurz die für den kantonalen Finanzhaushalt relevanten Stärken und Schwächen des Kantons (im Vergleich mit den anderen Kantonen) dargestellt werden.

Die wesentlichen Stärken umfassen:

- vorbildliche Lage der Staatsfinanzen (zumindest bis jetzt)
- geringe Steuerbelastung, v.a. bei den natürlichen Personen (bei den juristischen Personen schwindet der Vorteil aufgrund der OECD-Mindeststeuer)
- attraktives Kostenumfeld (z.B. Kosten für Wohnraum oder Gesundheit)

Die wesentlichen (aber kaum beeinflussbaren) Schwächen umfassen:

- Unvorteilhafte Wirtschaftsstruktur
- Geringe Zentrumswirkung
- Schlechte Erreichbarkeit
- Geringe Ausbildungsmöglichkeiten
- Schlechter Zugang zu hoch qualifiziertem Personal
- Geringe Innovationskraft
- Kleines Einzugsgebiet

2.5 Fazit und Beurteilung

Eingangs haben wir die Frage gestellt, wie der Kanton finanziell dasteht.

- Die Erfolgsrechnung sah bis 2022 gesund aus, hat sich aber im letzten Jahr deutlich verschlechtert. Da der Ertrag stark gesunken ist, resultierte erstmals ein Defizit (Jahresergebnis Stufe 2) von 3,6 Mio. Gemessen am Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit hat sich die Lage von 2022 auf 2023 gar um gut 20 Mio. verschlechtert. Das Budget 2024 und die Plandaten für die Jahre bis 2029 bringen keine Verbesserung, sondern eine weitere Verschlechterung. Bezogen auf die Erfolgsrechnung scheint sich ein strukturelles Defizit (Jahresergebnis Stufe 2) in der Grössenordnung von 5 Mio. anzubahnen, was kaum nachhaltig ist.
- Der Vergleich mit den anderen Kantonen deutet darauf hin, dass der Aufwand nicht übermässig gross ist, dass hingegen die Erträge – und hier insbesondere die Steuereinnahmen – deutlich unter dem schweizerischen Schnitt liegen.
- Die Investitionen ins Verwaltungsvermögen (brutto und netto) waren in den letzten Jahren sehr volatil und gemessen am Investitionsanteil eher (und vermutlich zu) klein. In den Planjahren liegen die Bruttoinvestitionen rund doppelt so hoch wie in der Vergangenheit. Erfahrungsgemäss liegen die effektiven Investitionen jedoch unter den Plandaten. Dennoch stellt die Finanzierung des anstehenden Investitionsbedarfs eine Herausforderung dar.

- Die Finanzierungsrechnung schloss im Schnitt der letzten neun Rechnungsjahre mit einem Ergebnis nahe null erfreulich ab. So mussten keine neuen Schulden aufgenommen werden, es konnten gar Reserven in Form von zusätzlichen Abschreibungen und Vorfinanzierungen für bewilligte Investitionsvorhaben gebildet werden. Für die Zukunft führt die Kombination aus schlechter Erfolgsrechnung und erhöhtem Investitionsbedarf jedoch zu «geplanten» Finanzierungsdefiziten von rund 25 Mio. pro Jahr. Bereits nach vier Jahren belief sich der kumulierte Finanzierungsbedarf (sprich neue Schulden) auf gut 100 Mio. Das ist deutlich zu viel.
- Die Bilanz ist (noch) als sehr gesund zu beurteilen. Sowohl das Finanzvermögen als auch das Eigenkapital sind auf hohem Niveau ziemlich stabil. Einzig das schlechte Rechnungsergebnis 2023 führte zu einer kleinen Verschlechterung. Die Plandaten werden jedoch zur Folge haben, dass das Eigenkapital sinkt, das Fremdkapital steigt und sich das Nettovermögen zu Nettoschulden entwickelt.
- Das Umfeld für den kantonalen Finanzhaushalt liegt im Vergleich mit den anderen Kantonen im Mittelfeld. Die tiefe Steuerbelastung ist ein Standortvorteil (aber ein Nachteil bei den Einnahmen), das Steuersubstrat hängt aber wesentlich von der Wirtschaftsentwicklung in den grossen Zentren (Zürich/St.Gallen) ab.

Noch ist die Lage komfortabel, aber die absehbaren Defizite werden das Eigenkapital reduzieren und das Nettovermögen aufzehren. Somit besteht erheblicher Handlungsbedarf.

Für die Diskussion der strategischen Finanzziele sei kurz an einige buchhalterische Zusammenhänge zwischen den Stromgrössen (Erfolgsrechnung ER und Finanzierungsrechnung FIR) und den Bestandsgrössen (Bilanz) erinnert:

- $\text{Ertrag} - \text{Aufwand} = \text{Saldo ER} = \text{Erfolg} = \Delta \text{ Bilanzüberschuss}$
Negative Ergebnisse in der Erfolgsrechnung können den Bilanzüberschuss aufzehren, was zu **Insolvenz** führen kann.
- $\text{Selbstfinanzierung} - \text{Nettoinvestitionen} = \text{Saldo FIR} = \text{Finanzierungsergebnis} = \Delta \text{ Nettovermögen} = \Delta (\text{Finanzvermögen} - \text{Fremdkapital})$
Negative Ergebnisse in der Finanzierungsrechnung können das Nettovermögen aufzehren und (übermässig grosse) Nettoschulden aufbauen, was zu **Illiquidität** führen kann.

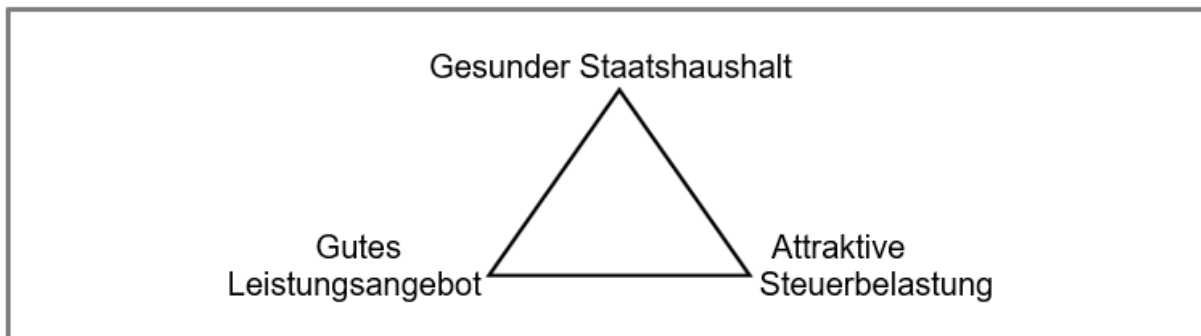
Der Bilanzüberschuss (Position 299) ist der grösste Teil des Eigenkapitals (Position 29) (siehe dazu Tabelle 1, Seite 3, oder Tabelle 5, Seite 9). In der allgemeinen Diskussion ist die Unterscheidung nicht relevant, und es wird vom Eigenkapital gesprochen. Sobald aber eine konkrete Messgrösse gemeint ist, wird spezifisch vom Bilanzüberschuss gesprochen.

3 Finanzstrategie

3.1 Theoretische Aspekte

Eine **Finanzstrategie** ist ein Instrument, das die öffentliche Hand im Zielkonflikt zwischen tiefen Steuern, guten öffentlichen Leistungen und wenig Schulden positioniert.

Grafik 8: Zieldreieck einer Finanzstrategie



Ziel einer Finanzstrategie muss (zumindest mittel- bis längerfristig) eine nachhaltige Finanzpolitik sein. Dazu braucht es eine klare Aussage, wie man sich in diesem Zieldreieck positionieren will, wo man in einigen Jahren (finanziell) stehen will und wie man dahin gelangen will. Die Abbildung illustriert, dass Verbesserungen bei einem Ziel in der Regel zu Verschlechterungen bei einem anderen Ziel führen. Dieser Zielkonflikt stellt für die Politik eine stete Herausforderung dar.

Im Hinblick auf die Diskussion der Ziele muss man sich bewusst sein, dass auch ein Kanton in den finanziellen Ruin treiben oder mindestens an die Grenzen der Steuerbarkeit gelangen kann. Anhaltende Defizite in der Erfolgsrechnung können (nicht nur bei Firmen, sondern auch) bei einem öffentlichen Haushalt das Eigenkapital aufzehren, zu einem Bilanzfehlbetrag und schliesslich zur Insolvenz führen. Negative Finanzierungsergebnisse können zudem die Schulden überproportional ansteigen lassen, das vorhandene Nettovermögen aufbrauchen und Nettoschulden anhäufen, was zur faktischen Zahlungsunfähigkeit (Illiquidität) führen kann. Auch wenn der Kanton derzeit sowohl beim Eigenkapital als auch beim Nettovermögen über ein ansehnliches Polster verfügt, sind Solvenz und Liquidität mittelbare Ziele einer nachhaltigen Finanzpolitik.

Doch was bedeutet **Nachhaltigkeit** im Kontext eines öffentlichen Finanzhaushalts? In Anlehnung an naturwissenschaftliche Konzepte diene folgende Definition: Die Finanzpolitik könnte auf ewig in dieser Art und Weise weitergeführt werden, ohne dass der Haushalt explodiert oder implodiert. Das bedeutet insbesondere, dass wir heute nicht auf Kosten künftiger Generationen leben dürfen. Etwas plakativ ausgedrückt soll die Finanzpolitik «enkeltauglich» sein.

Nachstehend sollen die zwei «Problemzonen» Solvenz und Liquidität dargelegt werden, insbesondere welche Forderungen sich aus dem übergeordneten Ziel der Nachhaltigkeit im Finanzbereich ergeben.

(A) Solvenz

Negative Ergebnisse der Erfolgsrechnung können das Eigenkapital aufzehren und zu einem Bilanzfehlbetrag führen. Dies kann letztlich Insolvenz zur Folge haben. Unter Nachhaltigkeit (Solvenzaspekt) darf das Eigenkapital nicht beliebig sinken. Deshalb darf die Erfolgsrechnung langfristig keine systematischen Defizite aufweisen.

Es gibt jedoch sehr viele nachhaltige Entwicklungspfade für die Solvenz. Nachstehend einige Beispiele:

- (a) Das Eigenkapital darf unter null sinken, aber nicht unter einen festgelegten Wert.
- (b) Das Eigenkapital soll wenigstens über null bleiben.
- (c) Das Eigenkapital soll wenigstens nominell gleich hoch bleiben.
- (d) Das Eigenkapital soll wenigstens real gleich hoch bleiben.
- (e) Das Eigenkapital soll wenigstens relativ zur Wirtschaftskraft gleich hoch bleiben.

Die empirische Erfahrung zeigt, dass die Strenge der Vorgaben von oben nach unten zunimmt. Das oberste Ziel (a) ist gerade noch knapp hinreichend zur Erreichung des Nachhaltigkeitsziels; das Eigenkapital darf aufgebraucht werden, sogar unter null sinken, nicht aber unter einen vorher festgelegten (nicht zu tiefen) Wert. Allerdings ist die zeitliche Dimension ausgeklammert, weshalb eine Ergänzung im Sinne einer jährlichen «Verbrauchsrate» um x% oder eines «Verbrauchspfads» notwendig wäre. Zudem ist auch schwierig zu argumentieren, weshalb ein negatives Eigenkapital noch nachhaltig sein soll. Deshalb erlaubt Punkt (b) zwar, dass das Eigenkapital aufgezehrt wird, verlangt aber, dass es nicht unter null sinken darf. Auch hier wäre eine Ergänzung im Sinne einer jährlichen «Verbrauchsregelung» notwendig. Punkt (c) verlangt ein Einfrieren des heutigen nominellen Eigenkapitals. Punkt (d) berücksichtigt die Entwicklung des Preisniveaus und verlangt ein Einfrieren des heutigen realen (preisbereinigten) Eigenkapitals: das nominelle Eigenkapital muss mit der Inflationsrate wachsen. Punkt (e) ist am strengsten; hier wird das Eigenkapital relativ zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gesetzt. Diese kann beispielsweise durch das BIP, das Volkseinkommen, das Steuersubstrat oder die Steuererträge gemessen werden und dient als Indikator für die Fähigkeit des Staates, Erträge zu generieren. Entsprechend muss das Eigenkapital mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wachsen. Während (b) und (c) absolute Ziele darstellen, sind (d) und (e) relative Ziele. Bei (a) ist beides denkbar.

(B) Liquidität

Negative Ergebnisse der Finanzierungsrechnung können das Nettovermögen aufzehren und zu hohen Nettoschulden führen. Dies kann zu erhöhten Kreditkosten und im Extremfall zu Illiquidität führen (weil man keine Geldgeber mehr findet). Unter Nachhaltigkeit (Liquiditätsaspekt) darf das Nettovermögen nicht beliebig sinken. Deshalb darf der Geldfluss aus Erfolgs- und Investitionsrechnung langfristig keine hohen Defizite aufweisen.

Auch hier gibt es sehr viele nachhaltige Entwicklungspfade für die Liquidität. Nachstehend einige Beispiele:

- (a) Das Nettovermögen darf unter null sinken, aber nicht unter einen festgelegten Wert.

- (b) Das Nettovermögen soll wenigstens über null bleiben.
- (c) Das Nettovermögen soll wenigstens nominell gleich hoch bleiben.
- (d) Das Nettovermögen soll wenigstens real gleich hoch bleiben.
- (e) Das Nettovermögen soll wenigstens relativ zur Wirtschaftskraft gleich hoch bleiben.

Die Überlegungen zur Solvenz gelten hier sinngemäss. Allerdings ist ein negatives Nettovermögen (also Nettoschulden) nicht automatisch schlecht (im Sinne von nicht nachhaltig), solange dem Fremdkapital (den Schulden) auf der Aktivseite entsprechend viel Realwerte (insbesondere im Verwaltungsvermögen) gegenüberstehen.

Noch vor wenigen Jahren wären für die politische Diskussion primär die Optionen (c) «Eigenkapital und Nettovermögen nominell einfrieren» und (e) «Eigenkapitalquote und Nettovermögensquote einfrieren» relevant gewesen, welche auch in der Schweizer Praxis am häufigsten anzutreffen sind. Die unerfreulichen Aussichten auf die nächsten Jahre zwingen jedoch, auch die Optionen (b) und (a) in Betracht zu ziehen. Der bewusste Abbau von Eigenkapital und Vermögen kann indessen nur für eine begrenzte Zeitspanne eine valable Option darstellen.

3.2 Langfristige Ziele und Zielwerte

Aufgrund der Analyse der finanziellen Lage und der Diskussionen in der Ständekommission über die Bedeutung der Ecken im Zieldreieck der Finanzstrategie empfehlen sich die nachstehenden strategischen Ziele:

Langfristige strategische Ziele:

- Das Eigenkapital darf (nach einer Übergangsphase) nicht sinken.
- Das Nettovermögen darf (nach einer Übergangsphase) nicht sinken.
- Die Steuerbelastung der natürlichen Personen ist die geringste der Ostschweiz.

Folgende Überlegungen führen zu diesen qualitativen Langfristzielen bezüglich der drei Zielecken:

- **Gesunder Haushalt:** Ein gesunder Staatshaushalt ist für die Ständekommission langfristig (wie bereits bis anhin) ein zentrales Anliegen. Aufgrund der sehr soliden Bilanz ist es in den nächsten Jahren aber nicht notwendig, weiteres Eigenkapital oder Nettovermögen anzuhäufen. Vielmehr darf das angesparte Kapital für notwendige Investitionen verwendet werden, ohne dass damit das Ziel eines soliden Staatshaushalts gefährdet wäre. Damit sind in der kürzeren Frist Defizite zulässig. Längerfristig ist jedoch eine Sicherung des (dann) bestehenden Kapitals ein sinnvolles Ziel: Variante (c) für Solvenz und Liquidität. Das bedeutet, dass dann sowohl die Erfolgsrechnung als auch die Finanzierungsrechnung ausgeglichen sein sollen, was eine Selbstfinanzierungsquote von durchschnittlich 100% impliziert.
- **Attraktive Steuerbelastung:** Da die Steuerbelastung von Bevölkerung und Wirtschaft ein wesentlicher Aspekt bei der Beurteilung der Attraktivität eines Kantons darstellt, und dieser im direkten Wettbewerb mit anderen Kantonen steht, ist eine moderate Steuerbelastung längerfristig sicher von Vorteil. Deshalb soll an der bewährten Steuerpolitik festgehalten werden, ein insbesondere für die Einkommenssteuern der natürlichen Personen günstigeres Steuerpaket als die anderen

Ostschweizer Kantone anzubieten. Damit dürfte der Kanton im vordersten Drittel aller Schweizer Kantone liegen. Dieses Ziel soll auch für die Steuern der juristischen Personen angestrebt werden.

- Gutes Leistungsangebot: Das kantonale Leistungsangebot ist als Kombination von innerkantonalen Leistungen (z.B. Schulen oder Strassen) und (eingekauften) ausserkantonalen Leistungen (z.B. im tertiären Bildungs- oder im Gesundheitsbereich) bereits heute auf einem hohen Niveau. Auf eine Zielvorgabe (und entsprechend notwendige numerische Vorgabe) wird jedoch bewusst verzichtet, zumal eine quantitative Vorgabe für alle drei Ecken des Zieldreiecks zu einer Überdeterminierung des Zielsystems führen würde. Das soll aber nicht bedeuten, dass das Leistungspaket der Standeskommission nicht wichtig wäre.

Damit ist auch die Zielhierarchie im Konfliktfall gegeben. Langfristig steht die nachhaltige Haushaltsentwicklung zuoberst. Solange das langfristige Haushaltsziel nicht gefährdet und die Steuerbelastung relativ attraktiv ist, können die Ausgaben für die öffentlichen Aufgaben den finanziellen Spielraum nutzen. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass im Zweifelsfall die Ausgaben den Einnahmen angepasst werden müssen. Dies impliziert, dass die Zielhierarchie nicht in jedem einzelnen Jahr, sondern nur im Schnitt über mehrere Jahre gilt.

3.3 Die Übergangsphase

Im Kapitel 2 wurde dargestellt, dass der Kanton sowohl beim Eigenkapital als auch beim Nettovermögen sehr solide dasteht und sich in den letzten Jahren (bis 2022) durch Überschüsse noch weiter verbessern konnte. Dies ist nicht zuletzt einer eher geringen Investitionstätigkeit sowie üppigen Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) zu verdanken. Gleichzeitig zeigt die Planung (Budget 2025 und Finanzplan 2026 bis 2029), dass sich die Lage stark verschlechtert, nicht zuletzt infolge steigender Gesundheitskosten, erhöhter Investitionstätigkeit und fehlender Ausschüttungen der SNB.

Möchte man die strategischen Ziele sofort erreichen, hätte dies ein rigoroses Sparpaket in der Erfolgsrechnung (vermutlich flankiert von deutlichen Steuererhöhungen) und ein Streichkonzert bei den Investitionsvorhaben zur Folge. Das ist nicht im Interesse des Kantons. Also gilt es während einer Übergangsphase von etwa fünf Jahren, von den postulierten Bilanzzielen abzusehen, ohne die Solidität der Bilanz zu gefährden, ab 2030 jedoch durch ausgeglichene Erfolgs- und Finanzierungsrechnungen die strategischen Bilanzziele auf einem tieferen numerischen Niveau einzuhalten.

Dabei gilt es zu differenzieren:

- Der Bilanzüberschuss soll im positiven Bereich bleiben. Der Kanton soll also auch in einem betriebswirtschaftlichen Sinn solvent bleiben. Sinnvollerweise soll eine positive Untergrenze definiert werden.
- Das Nettovermögen darf auch negativ werden. Solange den Schulden werthaltige Sachwerte auf der Aktivseite der Bilanz gegenüberstehen, ist das grundsätzlich unproblematisch. Aber auch hier ist es sinnvoll, bereits heute eine Untergrenze zu definieren.

Die Festlegung der Untergrenze für den Bilanzüberschuss und das Nettovermögen ist bis zu einem gewissen Grad beliebig und steht im Spannungsfeld zwischen den aktuellen Ausgangswerten und den über den Planungszeitraum zu erwartenden Defiziten. Der Anspruch des Kantons Appenzell I.Rh. an sich selbst ist jedoch, dass er im Vergleich zu den anderen Kantonen überdurchschnittlich solide aufgestellt ist. Deshalb sollen die Vorgabewerte nicht tiefer ausfallen als im schweizerischen Mittel. Aus Tabelle 5 wissen wir, dass der Bilanzüberschuss pro Kopf in den Schweizer Kantonen Ende 2023 bei knapp 3000 Franken lag. Mit der aktuellen kantonalen Bevölkerungszahl (von rund 16'600) multipliziert ergibt dies eine Zahl von 50 Mio. Der Anspruch von «überdurchschnittlich solide» führt zu einem Mindestwert von 70 Mio. Beim Nettovermögen lag der gesamtschweizerische Wert bei knapp minus 3'000 Franken (also eine Nettoschuld), was für Appenzell I.Rh. einen Wert von minus 50 Mio. ergäbe. Als Mindestwert soll minus 30 Mio. festgelegt werden.

Bei der Steuerbelastung ist keine Übergangsphase vorgesehen. Hier besteht ein geringer Spielraum zum zweittiefsten Ostschweizer Kanton, weshalb in der nachstehenden Tabelle der Zielwert für den Steuerfuss für die Einkommenssteuern der natürlichen Personen nur leicht höher angesetzt ist als heute.

Damit können die Zielwerte aus der Finanzstrategie wie folgt festgehalten werden:

Tabelle 7: langfristige Zielwerte der Finanzstrategie

Name	Definition	Zielwert 2030	Wert 2023	Budget 2024
Eigenkapital	Bilanzüberschuss (Pos 299)	> 70 Mio.	100 Mio.	93 Mio.
Saldo Erfolgsrechnung	Gesamtergebnis Erfolgsrechnung	> 0 Mio.	-3.6 Mio.	-7.7 Mio.
Nettovermögen	Finanzvermögen – Fremdkapital	> -30 Mio.	72 Mio.	48 Mio.
Saldo Finanzierungsrechnung	Finanzierungsergebnis	> 0 Mio.	-14 Mio.	-24 Mio.
Steuerbelastung	Steuerfuss Einkommen NP	< 100%	96%	96%

Wichtige Hinweise zu dieser Tabelle:

- Die Zielwerte für die beiden Saldi müssen ab 2030 nicht in jedem einzelnen Jahr, sondern jeweils nur im Schnitt über mehrere Jahre erreicht werden.
- Die Werte dieser Tabelle sollen jeweils im Budget, in der Rechnung und im Finanzplan ausgewiesen werden.

Für die Umsetzung braucht es für die beiden Grössen neben der Zielgrösse (für die Zeit ab 2029/2030) einen «Absenkpfad» für die Übergangsphase von 2025 bis 2029 und damit implizit eine Vorgabe für die maximalen Defizite in der Erfolgs- und Finanzierungsrechnung. Wie der Spielraum zwischen dem für Ende 2024 zu erwartenden Wert und dem Zielwert 2030 auf die dazwischenliegenden Jahre aufgeteilt wird, ist erneut etwas beliebig. Es empfiehlt sich indessen, zunächst etwas grosszügig zu

sein und gegen Ende der Übergangsphase strenger zu werden. Dies bedeutet konkret, dass die maximal zulässigen Defizite am Anfang recht hoch ausfallen, gegen Ende der Zeitspanne aber gegen null tendieren. Der Grund für diese ungleiche Aufteilung ist einerseits, dass für das nächste Jahr der effektive inhaltliche Handlungsspielraum sehr gering ist, dieser aber über die Zeit zunimmt; und andererseits, dass die Defizite im Jahr 2030 aufgrund der Strategie verschwinden müssen und der Übergang von der Übergangsphase in die «Normalphase» möglichst sanft (ohne zusätzliche grosse Kraftanstrengung) erfolgen soll.

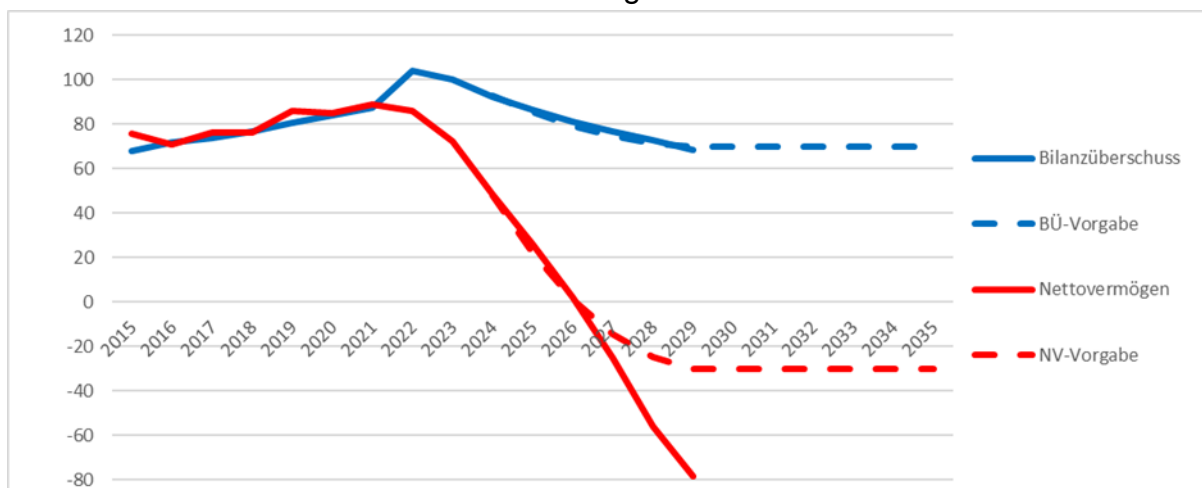
So ergeben sich folgende Vorgaben für die Übergangsphase:

Tabelle 8: aktuelle Planung und Vorgaben bis 2030 in Mio. Fr.

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Budget und Planung							
Saldo Erfolgsrechnung	-8	-6	-6	-4	-4	-4	
Bilanzüberschuss	93	87	81	77	73	69	
Saldo Finanzierungsrechnung	-24	-22	-24	-27	-31	-22	
Nettovermögen	48	26	2	-25	-56	-78	
Vorgaben ab 2025 (mindestens)							
Saldo Erfolgsrechnung		-8	-6	-5	-3	-2	0
Bilanzüberschuss	93	85	79	75	72	70	70
Saldo Finanzierungsrechnung		-26	-21	-16	-10	-5	0
Nettovermögen	48	22	1	-14	-25	-30	-30

Der Absenkpfad für die strategischen Zielwerte wird in der folgenden Grafik visualisiert.

Grafik 9: Bilanzüberschuss und Nettovermögen in Mio. Fr.



3.4 Kennziffern

Zusätzlich zu den harten Vorgaben gibt es eine Reihe von Kennziffern zum Kantonshaushalt, die regelmässig in Budget und Rechnung ausgewiesen werden sollen, die aber nicht bindend, sondern lediglich informativ sind (weil ansonsten das Zielsystem überdeterminiert wäre).

Tabelle 9: Kennzahlen

Kennzahl	Definition	Wert 2023	«Ziel FDK»
Selbstfinanzierungsgrad in %	Selbstfinanzierung / Nettoinvestitionen	-12.74	80-100
Zinsbelastungsanteil in %	Nettozinsaufwand / Laufender Ertrag	-0.29	<4
Selbstfinanzierungsanteil in %	Selbstfinanzierung / Laufender Ertrag	-1.05	>10
Kapitaldienstanteil in %	Kapitaldienst / Laufender Ertrag	6.03	<10
Investitionsanteil in %	Bruttoinvestitionen / Gesamtausgaben	9.3	10-15

Zu jeder Kennzahl gibt es ein Beurteilungsraster mit Richtwerten der Finanzdirektorenkonferenz (FDK). In der Kolonne «Ziel FDK» ist jeweils ein mittlerer Wert oder der «Normalfall» angegeben. Wie erwähnt, stellen diese Werte aber kein verbindliches Ziel für den Kanton dar. Es sei aber darauf hingewiesen, dass ein Saldo der Finanzierungsrechnung von null (Vorgabe ab 2030) einen Selbstfinanzierungsgrad von 100% impliziert. Zudem zeigen die Zahlen, dass die Investitionstätigkeit bisher eher zu gering war, und deshalb eine Steigerung in den nächsten Jahren durchaus zweckmässig ist.

4 Massnahmen zur Erreichung der strategischen Ziele

Wie weiter oben dargelegt, ist eine Finanzstrategie eine politische Positionierung der öffentlichen Hand im Zielkonflikt zwischen tiefen Steuern, guten öffentlichen Leistungen und wenig Schulden. Im letzten Kapitel sind die maximal zulässigen Schulden diskutiert und festgelegt worden. Die aktuelle Planung impliziert jedoch grössere Defizite. Tabelle 8 und Grafik 9 zeigen auf, dass Handlungsbedarf sowohl bei der Erfolgsrechnung als auch bei der Finanzierungsrechnung (respektive der Investitionsrechnung) besteht.

Die grösste Herausforderung bei einer Finanzstrategie sind die konkreten Massnahmen, welche die Erreichung der strategischen Ziele sicherstellen. Um die Erfolgsrechnung wieder ausgeglichen gestalten zu können, müssen sowohl auf der Aufwand- als auch auf der Ertragsseite Verbesserungsmöglichkeiten gesucht werden. Aus Tabelle 2 ist ersichtlich, dass sowohl in der Periode 2020 bis 2024 als auch in der Planungsperiode bis 2029 der Aufwand stärker ansteigt als der Ertrag. Ob nun der Aufwand zu stark oder der Ertrag zu langsam wächst, ist eigentlich irrelevant; aber im Vergleich mit dem nominellen BIP-Wachstum der Schweiz ist das Aufwandswachstum leicht, das Ertragswachstum aber deutlich unterdurchschnittlich. Deshalb muss auch die Ertragsseite auf Verbesserungsmöglichkeiten untersucht werden.

Um die Finanzierungsrechnung wieder ausgeglichen gestalten zu können, muss bei der Investitionsrechnung angesetzt werden, wobei aber praktisch nur die Ausgaben-seite (respektive die jeweiligen Nettobeträge) untersucht werden müssen.

Die Ständekommission will trotz der schwierigen Lage nichts überstürzen und sich die notwendige Zeit nehmen, um langfristig tragbare Lösungen zu finden. Da auch unangenehme und evtl. auch einschneidende Massnahmen getroffen werden müssen, um die angestrebten Ziele zu erreichen, soll auch der Grosse Rat in geeigneter Form in den Prozess miteingebunden werden. Schliesslich ist es das Parlament, das für die staatlichen Leistungen und deren Finanzierung mitverantwortlich ist.

Es sind vier separate Handlungsstränge vorgesehen, wobei es (noch) keine numerischen Vorgaben pro Handlungsstrang gibt. Die Evaluation des «Verbesserungspotenzials» ist vielmehr Teil der anstehenden Analysen.

(1) Aufwand: Aufgabenüberprüfung

Der Kanton wird nicht darum herumkommen, eine Art Sparpaket zu schnüren, um den Aufwand zu reduzieren. Offen ist noch die Methode, die zu einem befriedigenden Ergebnis führen soll. Denkbar ist eine systematische Aufgabenüberprüfung (vermutlich mit externer Unterstützung), bei der alle zu erbringenden Leistungen analysiert und auf ihre Notwendigkeit hin geprüft werden.

(2) Ertrag: Steuererhöhungen

Auf der Ertragsseite stehen die Steuereinnahmen im Fokus. Hier soll evaluiert werden, wie gross der Spielraum für Steuererhöhungen einerseits bei den Einkommenssteuern der natürlichen Personen und andererseits bei der Gesamtheit aller anderen Steuern ist, ohne das strategische Ziel der Nummer eins aller Ostschweizer Kantone bei den Einkommenssteuern und im vorderen Drittel aller Kantone bei den anderen Steuern zu verletzen.

Zusätzlich sollen die (wichtigsten) Gebühren daraufhin überprüft werden, wie hoch der Kostendeckungsgrad ist und ob allenfalls eine verursachergerechte Anpassung der Gebühren nach oben möglich und sinnvoll ist.

(3) Investitionen: Verzichtsplanung

Um das Schuldenwachstum zu bremsen, muss neben der Erfolgsrechnung auch die Investitionsrechnung verbessert werden. Hier geht es um eine systematische Überprüfung aller anstehenden und geplanten Investitionsprojekte. Dabei sollen alle Projekte zunächst in ihrer Wichtigkeit beurteilt und entsprechend priorisiert werden. Danach soll überprüft werden, welche Projekte redimensioniert oder ganz gestrichen werden können. Denkbar ist auch, einzelne Projekte auf der Zeitachse nach hinten zu verschieben. Letztendlich geht es im Investitionsbereich um eine Verzichtsplanung.

(4) Institutionelle Massnahmen: gesetzliche Verankerung

Der Kanton Appenzell I.Rh. verfügt - wohl als einziger Kanton in der Schweiz - über keine gesetzliche Regelung des Finanzhaushalts. Die aktuell unbefriedigende Finanzsituation kann zum Anlass genommen werden, die Grundsätze der finanziellen Steuerung und der Rechnungslegung in einem Gesetz zu verankern. Denkbar wäre

ein entsprechender Abschnitt im neuen Staatsorganisationsgesetz. Hier können auch die langfristigen strategischen Ziele (als einziges Element der vorliegenden Finanzstrategie) verbindlich festgeschrieben und allenfalls die Grundsätze einer Schuldenbremse verankert werden.

Die Ständekommission ist sich bewusst, dass dieser Weg nicht einfach wird. Um die Akzeptanz für unangenehme Entscheide zu erhöhen, sollen sowohl der Grosse Rat als auch die betroffenen Verwaltungsabteilungen in geeigneter Form in die Prozesse eingebunden werden. Dies bedeutet jedoch, dass sich die Prozesse zeitlich eher verlängern.

5 Weiteres Vorgehen

Die Ständekommission möchte die Finanzstrategie bis ins Frühjahr 2025 weiter bearbeiten und verabschieden. Gleichzeitig wird sie das Vorgehen für die verschiedenen Massnahmenstränge evaluieren und beschliessen und die entsprechenden Aufträge erteilen, damit die Prozesse möglichst bald gestartet werden können.

Ziel muss es sein, dass die Ergebnisse der verschiedenen Handlungsstränge möglichst so vorliegen,

- dass sie zeitlich im Sommer 2025 ins Budget 2026 und in den Finanzplan 2027-2030 einfliessen können und
- dass sie inhaltlich die Vorgaben für die Jahre 2026 bis 2030 einhalten.

Glossar

Bilanz	Aufstellung von Herkunft und Verwendung des Kapitals. Auf der linken Seite sind die Vermögenswerte aufgeführt (Verwendung), auf der rechten Seite das Fremdkapital und das Eigenkapital (Herkunft).
Bilanzüberschuss	Position im Eigenkapital, welches die Gewinne und Defizite der Erfolgsrechnung widerspiegeln.
Aufwand	Monetäre Bewertung der in einer Rechnungsperiode verbrauchten oder verzehrten Güter und Dienstleistungen.
Bruttoinvestitionen	Sämtliche Ausgaben mit einem mehrjährigen direkten öffentlichen Nutzen in der Investitionsrechnung.
Eigenkapital	Teil der Passivseite der Bilanz, welcher nicht Fremdkapital ist.
Erfolgsrechnung	Stellt einander die Aufwendungen und Erträge gegenüber. Durch die Saldierung derselben wird der Erfolg einer Periode ermittelt.
Ertrag	Ergebnis des jährlichen Dienstleistungsprozesses des Gemeinwesens.
Finanzvermögen	Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräußert werden können.
Fremdkapital	Als Fremdkapital bezeichnet man diejenigen Gelder, die dem Unternehmen von Gläubigern zur Verfügung gestellt werden. Fremdkapitalgeber sind nicht an Gewinnen oder Verlusten beteiligt, erhalten dafür aber einen definierten Zins für einen definierten Zeitraum.
Investitionsanteil	Zeigt die Bruttoinvestitionen im Verhältnis zu den Gesamtausgaben.
Investitionseinnahmen	Zahlungen Dritter als Abgeltung in Bezug auf Verwaltungsvermögen.
Investitionsausgaben	Ausgaben mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer, die aktiviert werden.
Investitionsrechnung	Separate Rechnung für Investitionseinnahmen und -ausgaben des Verwaltungsvermögens.
Kapitaldienstanteil	Zeigt Zinsaufwand und Abschreibungen im Verhältnis zum laufenden Ertrag.
Nettoinvestitionen	Saldo aus Bruttoinvestitionen und Investitionseinnahmen.
Nettovermögen	Finanzvermögen abzüglich Fremdkapital.

Saldo Erfolgsrechnung	Differenz zwischen den Erträgen und Aufwänden in einer Rechnungsperiode, welche mit dem Bilanzüberschuss im Eigenkapital verrechnet wird.
Saldo Finanzierungsrechnung	Selbstfinanzierung abzüglich der Nettoinvestitionen; Negativer Saldo verringert das Nettovermögen, Positiver Saldo vermehrt das Nettovermögen.
Selbstfinanzierung	Summe aus dem Saldo der Erfolgsrechnung und den Abschreibungen. (Cashflow)
Selbstfinanzierungsgrad	Kennzahl, die zeigt, in welchem Ausmass Neuinvestitionen durch selbsterwirtschaftete Mittel finanziert werden können.
Selbstfinanzierungsanteil	Zeigt die Selbstfinanzierung im Verhältnis zum laufenden Ertrag.
Strukturelles Defizit	Von einem strukturellen Defizit spricht man, wenn die laufenden Einnahmen nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben ausreichen.
Verwaltungsvermögen	Alle Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen und die, ohne diese zu beeinträchtigen, nicht veräussert werden können.
Zinsbelastungsanteil	Zeigt den Nettozinsaufwand im Verhältnis zum laufenden Ertrag.