

24/2023



KANTON
APPENZELL AUSSER RHODEN

EINFLUSSMÖGLICHKEITEN DES GROSSEN RATES BEIM BUDGET

BERICHT DER
STANDESKOMMISSION
AN DEN GROSSEN RAT

Appenzell, 4. Juli 2023



Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	1
2 Rechtliche Grundlagen.....	1
2.1 Rechtsgrundlagen für Budgetprozess.....	1
2.2 Rechnungslegung HRM2	1
2.2.1 Entwicklung des Systems	1
2.2.2 Zielsetzung der Rechnungslegung HRM2.....	2
2.2.3 Umsetzung von HRM2.....	2
3 Bestandteile des Budgets	2
4 Terminplan für Budgetierungsprozess	3
5 Handlungsoptionen für den Grossen Rat	4
5.1 Anpassung der kantonalen Gesetzgebung zur Rechnungslegung.....	4
5.2 Rückweisung des Budgets	4
5.3 Änderungsanträge in der Detailberatung	5
5.3.1 Mögliche Änderungen	5
5.3.2 Auswirkung auf Reporting.....	6

1 Ausgangslage

An der Session vom 6. Februar 2023 wünschte Grossrat Reto Inauen unter Bezugnahme auf die an der Dezembersession des Grossen Rates geführte Diskussion zum Budget, dass Klarheit in der Frage geschaffen werde, welchen Spielraum der Grosse Rat bei der Gestaltung des Budgets hat. Säckelmeister Ruedi Eberle nahm den Antrag auf und stellte einen Bericht über die Kompetenzen des Grossen Rates bei der Budgetierung in Aussicht.

2 Rechtliche Grundlagen

2.1 Rechtsgrundlagen für Budgetprozess

Der Grosse Rat ist die verfassungsmässige Genehmigungsinstanz für das Budget (Art. 29 Abs. 4 der Kantonsverfassung, KV, GS 101.000). Gemäss Art. 18 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Grossen Rates vom 21. November 1994 (GrGR, GS 171.210) ist beim Budget Eintreten obligatorisch. Der Grosse Rat kann das Budget gemäss Art. 19 GrGR abschnittsweise oder in seiner Gesamtheit beraten. Er kann das Geschäft in der Detailberatung zurückweisen, wobei die Rückweisung mit einem Auftrag verbunden sein muss (Art. 19 Abs. 3 GrGR). Nach Art. 19a GrGR können in der Detailberatung Änderungsanträge gestellt werden. Weiter ist der Grosse Rat frei, nach Art. 22 GrGR eine zweite Lesung durchzuführen.

2.2 Rechnungslegung HRM2

2.2.1 Entwicklung des Systems

In der Schweiz entwickelte sich die Rechnungslegung der öffentlichen Hand aufgrund verschiedener Rahmenbedingungen und wegen der grossen Selbständigkeit der jeweiligen Gemeinwesen sehr unterschiedlich. Bereits vor 65 Jahren musste festgestellt werden, dass die Rechnungen von Bund, Kantonen und Gemeinden in vielen Fällen kaum zu vergleichen waren. Dass die Grundsätze der Rechnungslegung in den verschiedenen Körperschaften bisweilen relativ rasch und fallbezogen geändert wurden, erschwerte die Vergleichbarkeit zusätzlich.

Die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (FDK) nahm daher in den 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts einen Anlauf für eine gewisse Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens in der Schweiz. 1977 erschien das «Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte». Das Handbuch enthielt die Grundsätze für das sogenannte Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 1 (HRM1). Eine beträchtliche Anzahl von Kantonen schlossen sich diesen Grundsätzen an. Der Kanton Appenzell I.Rh. verzichtete darauf.

Seit der Einführung von HRM1 ist die Entwicklung der Rechnungslegung, auch mit Bezug auf öffentliche Rechnungen, in wesentlichen Punkten fortgeschritten. Ausgelöst wurden diese Entwicklungen insbesondere durch die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen und verschiedener Elemente aus dem Konzept des New Public Managements. Zudem erkannte man in der Praxis auch gewisse Mängel von HRM1. Die FDK beschloss daher, das Rechnungslegungsmodell weiterzuentwickeln. Daraus ist das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) entstanden. Das Handbuch zu diesem Modell erschien Anfang 2008. Es enthält aktuell 21 Fachempfehlungen und ein Musterfinanzhaushaltsgesetz. Die Fachempfehlungen geben klare Leitplanken für die Rechnungsführung vor, lassen den Kantonen

aber gleichzeitig einen gewissen Handlungsspielraum, welcher unter Berücksichtigung der jeweiligen Bedürfnisse genutzt werden kann. Das System ist nicht statisch.

2.2.2 Zielsetzung der Rechnungslegung HRM2

Mit HRM2 soll die formelle und soweit möglich auch die materielle Vergleichbarkeit zwischen den Rechnungen von Gemeinwesen gezielt gestärkt werden. Hierfür sind gewisse Grundelemente, so etwa ein Kontorahmen oder Finanzkennzahlen, einheitlich zu definieren und mit den Grundlagen beim Bund zu harmonisieren.

Als Basis für die Finanzpolitik fordert HRM2 eine transparente, verständliche und einheitliche Rechnungslegung, durch die ein möglichst wahrheitsgetreues Bild der Finanzlage dargestellt wird. HRM2 orientiert sich in vielen Teilen am Internationalen Standard für das öffentliche Rechnungswesen (International Public Sector Accounting Standards, kurz IPSAS).

Die Rechnungslegung HRM1 liess Ergebnisse zu, in denen finanzpolitische Entscheidungen bereits integriert waren, beispielsweise bei der Festlegung der Abschreibungen oder der Bildung und Auflösung stiller Reserven. Bei den Reserven spielten insbesondere die Bildung und Auflösung von sogenannten Willkürückstellungen eine Rolle. Solche Mechanismen beeinträchtigen die Lesbarkeit und erschweren letztlich die Finanzplanung. Hier sollte mit HRM2 Gegensteuer gegeben werden. Diese Rechnungslegung schreibt vor, dass das Ergebnis auf einer ersten Stufe transparent und verlässlich dargestellt werden muss. So soll auf der ersten Rechnungsstufe das effektive Jahresergebnis mit einer Unterteilung in Betriebs- und Finanzoperationen ausgewiesen werden. Erst das Ergebnis auf der zweiten Stufe kann dann auch Reserveveränderungen, ausserordentlichen Erfolg und finanzpolitische Massnahmen im Rahmen des Jahresabschlusses enthalten. Gleichzeitig sollen alle Bilanzpositionen nach klaren Grundsätzen beurteilt und bewertet werden. Das Verwaltungsvermögen wird nach einer möglichst realitätsgetreuen Nutzungsdauer abgeschrieben. Die angewandten Rechnungslegungsgrundsätze werden im Anhang, welcher neu Bestandteil der Jahresrechnung ist, ausgewiesen.

2.2.3 Umsetzung von HRM2

In der Zwischenzeit wurde die Rechnungslegung HRM2 im öffentlichen Bereich schweizweit fast flächendeckend auf Kantons- und Kommunalebene umgesetzt. Neben den Bezirken und Gemeinden von Appenzell I.Rh. fehlen nur noch die Waadtländer Gemeinden, welche aber HRM2 ab 2024 ebenfalls produktiv im Einsatz haben.

Für die kantonale Verwaltung und die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons legte die Standeskommission die Rechnungslegung HRM2 im Jahr 2013 gestützt auf Art. 30 Abs. 5 der Kantonsverfassung als Standard fest (GS 611.001). Dabei wurden nur die Mindestanforderungen von HRM2 - aber diese grundsätzlich vollständig - übernommen.

3 Bestandteile des Budgets

Die Einführung von HRM2 hat auch Auswirkungen auf die Budgetierung. Seit 2015 besteht das Kantonsbudget aus Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung und Anhang. Der Anhang beinhaltet neben dem zugrundeliegenden Regelwerk die Finanzierungsrechnung sowie die Finanzkennzahlen in erster und zweiter Priorität. Mit diesen Kennzahlen werden den verschiedenen Rechnungsadressatinnen und -adressaten Informationen zur Haushaltssteuerung zur Verfügung gestellt.

Mit der Einführung von HRM2 wurde gleichzeitig auch die Finanzberichterstattung überarbeitet. Diese muss die wesentlichen finanziellen Vorgänge in der kantonalen Verwaltung verständlich und gut lesbar darstellen. Die externe Finanzberichterstattung hat neben kreditrechtlichen Aspekten auch der strategischen Entscheidungsfindung des Grossen Rates zu dienen. Die Flughöhe der Darstellung des entscheidungsrelevanten Zahlenmaterials ist höher als noch in der Zeit vor HRM2. So wird die konsolidierte, zweigliedrige Artengliederung (volkswirtschaftliche Gliederung) anstelle der institutionellen Gliederung (Gliederung nach Organigramm) bis auf Kontenebene zum zentralen Entscheidungsobjekt.

Mit der Einführung einer zweistufigen Erfolgsrechnung findet eine Unterscheidung zwischen betrieblichem und ausserordentlichem Ergebnis statt. Für die Adressatinnen und Adressaten der Rechnung ist es nun möglich, zu beurteilen, wie es mit der betrieblichen Leistungsfähigkeit effektiv steht.

Die Standeskommission hat die Finanzberichterstattung HRM2 und explizit die Bestandteile und den Detaillierungsgrad für die zukünftige Darstellung des Budgets und der Jahresrechnung für die externe Berichterstattung an ihrer Sitzung vom 30. Juni 2015 genehmigt (Prot. 760/15).

4 Terminplan für Budgetierungsprozess

Der Terminplan für den Budgetierungsprozess ist eng getaktet:

April	Standeskommission verabschiedet Zeitplan, Ziele und Vorgaben an Departemente für Budgetprozess
Mai	Standeskommission verabschiedet Stellenplan Folgejahr
Juni	Dezentrale Budgetierung durch Amtsstellen, Gymnasium und Gesundheitszentrum
Juli	Personalamt budgetiert zentral Löhne aufgrund genehmigtem Budgetstellenplan, Amt für Informatik budgetiert zentral IT-Kosten aufgrund Eingaben Departemente und mitangeschlossenen Körperschaften
August	Budgetierung Steuern aufgrund der Sollstellung der Steuererträge IST per Ende Juli, Ende August und 3. Ablieferung an die Körperschaften
August	Konsolidierung und Aufbereitung der Budgetunterlagen durch die Landesbuchhaltung
Bis Oktober	Drei Lesungen in der Standeskommission
Dezember	Genehmigung des Budgets im Grossen Rat und Kenntnisnahme vom Finanzplan

Die Standeskommission erachtet den heutigen Ablauf für ideal. Ein früherer Beginn und eine Präsentation des Budgets bereits auf die Oktobersession würde dazu führen, dass Überschneidungen mit dem Prozess des Jahresabschlusses für die Staatsrechnung entstehen würden und gleichzeitig wegen des zunehmenden zeitlichen Abstands zum Jahr, für welches zu budgetieren ist, die Prognose schwieriger werden und damit die Budgetungenauigkeit ansteigen würde. Beide Auswirkungen wären nachteilig.

5 Handlungsoptionen für den Grossen Rat

Sollte der Grosse Rat mit dem beantragten Budget der Standeskommission oder Teilen davon nicht einverstanden sein, stehen ihm mehrere Korrekturmöglichkeiten zur Verfügung.

5.1 Anpassung der kantonalen Gesetzgebung zur Rechnungslegung

Die Rechnungslegung HRM2 bietet verschiedene Wahloptionen an. So können insbesondere verschiedene Instrumente für die Reservenbildung, feste Aktivierungsgrenzen, unterschiedliche Abschreibungsmethoden und Nutzungsdauern festgelegt werden.

Im Standeskommissionsbeschluss zur Rechnungslegung wurden sämtliche Mindestanforderungen von HRM2 übernommen und die Möglichkeiten zu einer vorsichtigen Rechnungslegung ausgeschöpft.

Sollte nun der Grosse Rat mit der Umsetzung von HRM2 nicht einverstanden sein, kann er die Standeskommission anfragen, ob sie eine entsprechende Änderung an ihrem Standeskommissionsbeschluss vornehmen möchte. Ist sie dazu nicht bereit, kann er sie je nach Antrag übersteuern und eine abweichende Regelung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe verlangen. Zu beachten wird jedoch der Umstand sein, dass in der heutigen Zeit transparente, verständliche und einheitliche Grundsätze, wie sie HRM2 verlangt, unabdingbar sind. Weiter soll das Regelwerk in guten wie in schlechten Zeiten Bestand haben und nicht laufend situationsbezogen angepasst werden müssen.

5.2 Rückweisung des Budgets

Der Grosse Rat hat die Möglichkeit, das Budget zurückzuweisen und ein neues Budget zu verlangen. Diese Option sollte aber nur in Betracht gezogen werden, wenn der Grosse Rat mit dem Budget generell nicht einverstanden ist und einzelne Korrekturen am Budget nicht zielführend sind.

Die Konsequenzen einer Rückweisung für den Verwaltungsbetrieb wären gravierend. So wird ein überarbeitetes Budget wohl erst in der Junisession im Grossen Rat erneut behandelt werden können. Der Jahresabschluss hat bisher anfangs Jahr Priorität, da der Staatshaushalt jeweils an der Landsgemeinde in einem eigenen Traktandum behandelt wird. Ein neues Budget könnte von der Landesbuchhaltung erst nach der externen Prüfung der Staatsrechnung und der Fertigstellung der Staatrechnung ab Anfang März in Angriff genommen werden. Auch werden der Budgetierungsprozess sowie der Jahresabschluss vom Landesbuchhalter koordiniert und die entsprechenden Unterlagen erstellt und finalisiert. Eine vollständige Stellvertretung für diese Prozesse besteht nicht, sodass für die Erledigung einer parallelen Bearbeitung des Rechnungsabschlusses und einer ins neue Jahr verschobenen Budgetierung eine entsprechende personelle Aufstockung vorgenommen oder eine externe Verstärkung zugezogen werden müsste.

Bis ein genehmigtes Budget vorliegt, kann die Standeskommission unter Vorbehalt von dringlichen Fällen nur gebundene Ausgaben tätigen (Erfüllung von bereits abgeschlossenen Verträgen oder von gesetzlich vorgegebenen Aufgaben). Im Falle des Personalaufwands würden die bisherigen Löhne aufgrund der bestehenden Bindung bezahlt, nicht aber geplante und wegen des zurückgewiesenen Budgets nicht bewilligte Lohnerhöhungen, Teuerungsausgleiche oder Stufenanstiege der Gymnasiallehrpersonen. Solche Zahlungen werden nachbezahlt, soweit sie das nachträglich genehmigte Budget vorsieht.

Ohne genehmigtes Budget könnten voraussichtlich verschiedene Vorhaben und Projekte nicht umgesetzt werden. In Teilen der kantonalen Verwaltung würde der Betrieb markant reduziert. Da die Ursachen für solche Reduktionen arbeitgeberseitig gesetzt wurden, könnten die Arbeitsverhältnisse kaum angepasst werden, und die Löhne müssten grundsätzlich trotz teilweise erheblicher Arbeitsausfälle vollständig ausgerichtet werden.

5.3 Änderungsanträge in der Detailberatung

5.3.1 Mögliche Änderungen

Der Grosse Rat genehmigt die konsolidierte Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung nach der Artengliederung sowie den Anhang. Diese sind jeweils auf den Seiten 11 bis 16 in den Unterlagen zum Budget dargestellt.

Bei der Detailberatung hat der Grosse Rat gewisse Änderungsmöglichkeiten. Konkret kann er folgende Änderungen am Budget verlangen:

- Reduktion oder Erhöhung eines einzelnen Aufwand- oder Ertragskontos in einer der vier Einzelrechnungen Verwaltungsrechnung, Abwasser-, Strassen- oder Abfallrechnung.
- Reduktion oder Erhöhung einer oder mehrerer konsolidierter Artengruppen in der Erfolgs- oder Investitionsrechnung. Dabei sollte die Antragstellerin oder der Antragsteller klar ausführen, in welchem Konto er oder sie das Einsparpotential oder Mehreinnahmen ortet.
- Bei der Finanzierungsrechnung kann der Grosse Rat einen tieferen oder höheren Finanzierungsfehlbetrag beschliessen, wobei auch hier klar aufgezeigt werden soll, in welchem Bereich dies vorgenommen werden soll. Analoges gilt für die Finanzkennzahlen.

Im Budgetprozess ausgeschlossen sind unmittelbare Änderungen an den Grundsätzen der Rechnungslegung HRM2. Der Grosse Rat kann beispielsweise nicht im Rahmen der Beratung eines Einzelbudgets Abweichungen von den generellen Abschreibungssätzen vornehmen. Hierfür müsste zunächst das materielle Recht geändert werden. Dies kann, etwa auf Anstoss des Grossen Rates, durch die Standeskommission besorgt werden oder durch den Erlass einer entsprechenden Verordnungs- oder Gesetzesbestimmung.

Angenommene Änderungsanträge des Grossen Rates werden durch die Standeskommission vorgenommen. Sie wird das Budget so umgestalten, dass die vom Grossen Rat verlangten Änderungen der Artengruppen wie auch der Kennzahlen erreicht werden. Der Handlungsspielraum der Standeskommission hängt im Wesentlichen davon ab, wie konkret sich der Grosse Rat bei seinen Änderungsanträgen äussert und welche Auswirkungen die gewünschten Anpassungen auf die öffentliche Aufgabe haben.

Nimmt der Grosse Rat Änderungen vor, sollte er das Budget unter Berücksichtigung der Änderungen verabschieden. Verlangt er eine zweite Lesung, würden sich ähnliche Probleme ergeben wie bei einer Rückweisung.

Dass der Grosse Rat die konsolidierte Erfolgs- und Investitionsrechnung genehmigt, widerspiegelt seine Rolle im Budgetierungsprozess. Der Grosse Rat ist für die grossen Züge der Budgetierung verantwortlich. Grundsätzlich sollte er sich bei Budgetkorrekturen auf die Positionen in der konsolidierten Rechnung beschränken. Eingriffe in Detailpositionen sind oft mit unmittelbaren Änderungen für eine bestimmte Verwaltungsverrichtung verbunden, für die Anpassungen nicht mittels einer Budgetkürzung vorgenommen werden sollten, sondern mit einer Änderung im materiellen Recht.

5.3.2 Auswirkung auf Reporting

Die vom Grossen Rat genehmigten Korrekturanträge in der Detailberatung werden zeitnah von der Verwaltung umgesetzt. Gleichwohl ergibt sich eine Verzögerung beim Versand der physischen Budgetunterlagen an die Abonentinnen und Abonnenten. Das Budgetheft wird um ein Beiblatt mit der korrigierten konsolidierten Artengliederung gemäss Grossratsentscheid ergänzt und versandt.

Die jeweils ab der Pressekonferenz auf der Kantonshomepage aufgeschaltete Online-Version des Budgets wird im Anschluss an die Grossratssession unter Berücksichtigung der vorgenommenen Änderungen neu aufgebaut und zeitnah publiziert. Für die interne Berichterstattung gilt das nach der Grossratssession angepasste Budget, welches auch im Buchhaltungssystem hinterlegt wird.

Der Finanzplan erfährt keine Anpassung aufgrund allfälliger Budgetänderungen durch den Grossen Rat, da dieser lediglich eine Vorschau der Standeskommission auf kommende Ausgaben bildet und nicht der Genehmigung durch den Grossen Rat unterliegt.