



## Zwischenbericht

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zur

### Weiterentwicklung Finanzplan

---

#### 1. Ausgangslage

Die Staatswirtschaftliche Kommission (StwK) forderte in ihrem Bericht zum Budget 2026 und zum Finanzplan 2027-2030 vom 22. Oktober 2025 eine Überarbeitung der Finanzstrategie unter Mitberücksichtigung einer Projekt- und Investitionspriorisierung, eine verbindlichere Finanzplanung und eine Aufgaben- und Verzichtsplanung. Weiter forderte die StwK die Einführung einer finanzpolitischen Reserve, welche ab dem Budget 2027 aus Geldern der Gewinnausschüttung SNB geüffnet werden soll, um Budgetverwerfungen durch die unregelmässigen Ausschüttungen zu eliminieren. Das Regelwerk dazu soll die Standeskommission erarbeiten und dem Grossen Rat zur Genehmigung in der Junisession 2026 vorlegen.

Säckelmeister Ruedi Eberle nahm im Rahmen der Behandlung des Finanzplans 2027-2030 an der Grossratssession vom 1. Dezember 2025 zu diesen Forderungen Stellung. Er wies darauf hin, dass die Finanzstrategie und die Finanzplanung Instrumente sind, die im Zuständigkeitsbereich der Standeskommission liegen. Eine Überarbeitung der Finanzstrategie knapp ein Jahr nach ihrer Verabschiedung mache für die Standeskommission keinen Sinn. Auch solle zuerst der Umsetzungsstand durch die Finanzkontrolle abgewartet werden. Die Standeskommission sehe aber Handlungsbedarf beim Finanzplan.

Nach Auffassung der Standeskommission muss das Zusammenwirken zwischen Budget, Finanzplan und den in der Finanzstrategie definierten Zielen verbessert werden. Dies auch darum, dass 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 Aufschluss darüber geben, wie die Ziele erreicht werden sollen. Die notwendigen und auf den Kanton zugeschnittenen Instrumente zur Kontrolle, Steuerung und Darstellung der Umsetzung der Finanzstrategie müssen geschaffen werden.

#### 2. Wichtigste Revisionspunkte

##### 2.1 Neuer Prozess Personalaufstockungen

In den beiden letzten Budgetsessionen (Beratung des Budgets für das Jahr 2026 und des Finanzplans 2027-2030 am 1. Dezember 2025; Beratung des Budgets für das Jahr 2025 und des Finanzplans 2026-2029 am 2. Dezember 2024) rügte der Grosse Rat die zu hohe Wachstumssteigerung des Personalaufwands gegenüber dem Vorjahresbudget und reduzierte das Budget jeweils so, dass das Wachstum um die 3% lag. Die Standeskommission hat daher den Prozessablauf zur Budgetierung des Personalaufwands wie folgt angepasst:

- März: Das Personalamt fordert die Departemente zur Überprüfung des bestehenden Stellenplans auf; die Verifikation soll bis Ende April abgeschlossen sein.
- Mai bis Ende Juni: Im Zuge der dezentralen Budgetierung müssen die Departemente für jedes zusätzliche Stellenpensum ihren Bedarf jeweils in einem vom Personalamt bereitgestellten Formular mit Einheitsraster begründen.

- Juli: Das Personalamt ergänzt die eingereichten Formulare mit Musterlöhnen für die beantragten Zusatzpensen.
- Mitte August: An der ersten Lesung des Budgets in der Standeskommission werden die Zusatzpensen und Lohnmassnahmen in einem eigenen Traktandum behandelt. Die Standeskommission entscheidet auf Basis der Anträge, welche Zusatzpensen genehmigt werden, wobei der Anstieg des Personalaufwands (Artengruppe 30) inklusive Lohnmassnahmen maximal 3% gegenüber dem Vorjahresbudget liegen darf (extern finanzierte Stellen ausgenommen). Bei diesem Traktandum nehmen der Landesbuchhalter Josef Manser und die Leiterin des Personalamts Carmen Hodrius-Signer teil.
- Anfang September: Zur zweiten Lesung des Budgets werden die bewilligten Zusatzpensen und Lohnmassnahmen in das Budget übernommen. Wird die Schwelle von 3% Personalaufwandssteigerung überschritten, erfolgt eine erneute Anpassung bis zur Einhaltung dieses Zielwerts (ausgenommen extern finanzierte Pensen).
- Mitte September: Die Staatswirtschaftliche Kommission wird im Rahmen der Budgetbesprechung über die beschlossenen Zusatzpensen und Lohnmassnahmen samt Formularen informiert.
- Mitte Oktober: Die Budgetunterlagen werden an den Grossen Rat weitergeleitet.
- Nach der Budgetgenehmigung durch den Grossen Rat: Das Personalamt ergänzt den Stellenplan um die genehmigten Zusatzpensen. Die Departemente können die budgetierten Stellen ohne erneuten Antrag besetzen.

## 2.2 Abklärung finanzpolitische Reserve

Die Standeskommission sieht für die Ausgestaltung einer allfälligen finanzpolitischen Reserve folgendes Regelwerk vor:

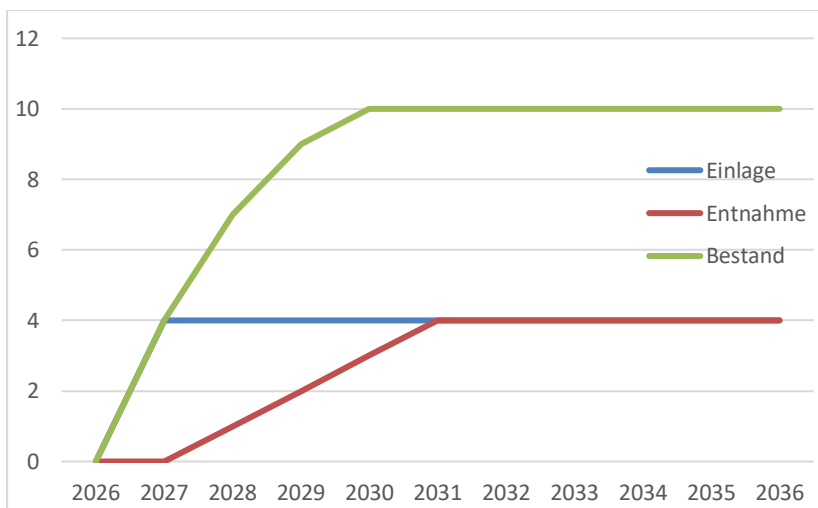
- Das Ziel der finanzpolitischen Reserve ist eine Glättung der Erfolgsrechnung infolge stark schwankender Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB).
- Die Äufnung erfolgt ausschliesslich aus Erträgen der Gewinnausschüttung der SNB. Sie erfolgt jedoch nur, soweit die konsolidierte Erfolgsrechnung positiv abschliesst.
- Die jährliche Entnahme entspricht einem Viertel der Einlagen aus den jeweils letzten vier Jahren (das heisst Abbau linear über vier Jahre, wenn keine weitere Äufnung erfolgt). Dieser Betrag wird sowohl ins Budget als auch in die Rechnung eingestellt.
- Die finanzpolitische Reserve wird als Konto im Eigenkapital der Bilanz (Gliederung 294) geführt. Äufnungen werden ertragsneutral direkt in die Bilanz eingebucht, Entnahmen werden erfolgswirksam daraus entnommen.
- Für den Finanzplan wird (konservativ) unterstellt, dass keine weiteren Gewinnausschüttungen durch die SNB erfolgen werden.
- Die finanzpolitische Reserve wird bei der geplanten Gesetzgebung zur Schuldenbremse im Eigenkapital mitberücksichtigt (damit sich keine negativen Konsequenzen auf die Schuldenbremse ergeben).
- Die Einführung einer finanzpolitischen Reserve bedingt eine Anpassung von Erlassen, insbesondere des Staatsorganisationsgesetzes (E-SOG), welches der Grosse Rat an der Session vom 30. März 2026 in erster Lesung beraten hat, der darauf abgestützten Finanzhaushaltsverordnung (E-FHV) und des Standeskommissionsbeschlusses über die Rechnungslegung (StKB Rechnungslegung, GS 611.001): In Art. 40 E-SOG und Art. 4 Abs. 1 lit. a E-FHV wäre jeweils «Bilanzüberschuss» zu ersetzen durch «Bilanzüberschuss einschliesslich finanzpolitischer Reserve». Im StKB Rechnungslegung müsste die Handhabung dieses Instruments dargestellt werden.

## Simulationen

Um die Funktionsweise dieser finanzpolitischen Reserve besser abschätzen zu können, sollen im Folgenden zwei Simulationen als Illustration dienen. Die erste Simulation geht hypothetisch von jährlich gleichbleibenden Ausschüttungen der SNB aus, die zweite verwendet die effektiven, stark schwankenden Ausschüttungen der letzten 20 Jahre.

### A) Bei konstanter Ausschüttung SNB (z.B. Fr. 4 Mio. pro Jahr ab 2027)

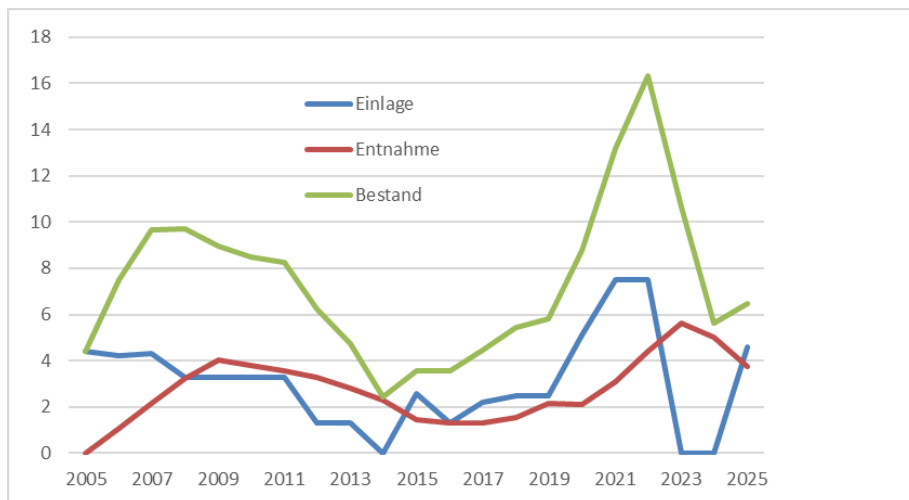
Simulation 1: regelmässige 3-fache Ausschüttung SNB											
	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
Einlage	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Entnahme	0	0	1	2	3	4	4	4	4	4	4
Bestand	0	4	7	9	10	10	10	10	10	10	10



Ab 2027 fließen die SNB-Ausschüttungen nicht mehr direkt in den Ertrag, sondern in die Reserve. Die blaue Linie zeigt die Einlagen von angenommen konstant Fr. 4 Mio. pro Jahr. Ausgeschüttet werden von jeder Einlage während der folgenden vier Jahren jeweils 25%, im Jahr 2028 also Fr. 1 Mio., im 2029 Fr. 2 Mio., im 2030 Fr. 3 Mio. und ab 2031 Fr. 4 Mio. (rote Linie). Der Bestand (grüne Linie) steigt ab der ersten Einlage an, ergibt sich jährlich als Bestand des Vorjahrs zuzüglich Einlage abzüglich Entnahme und erreicht im Jahr 2030 sein Maximum mit Fr. 10 Mio. Die Grafik zeigt, dass bei konstanter Ausschüttung der SNB die Einlagen und die Entnahmen (mit Ausnahme der von 2027 bis 2030 dauernden Aufbauphase) identisch sind, dass es also für die Erfolgsrechnung längerfristig keinen Unterschied macht, ob die SNB-Ausschüttungen nun direkt oder über die finanzpolitische Reserve in die Erfolgsrechnung fließen. Glatt (im Sinne von nicht schwankend) sind beide.

### B) Mit den effektiven Ausschüttungen SNB 2005-2025

Historische Ausschüttungen SNB 2005-2025																					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Einlage	4.4	4.2	4.3	3.3	3.3	3.3	3.3	1.3	1.3	0	2.6	1.3	2.2	2.5	2.5	5.1	7.5	7.5	0	0	4.6
Entnahme	0	1.1	2.15	3.225	4.05	3.775	3.55	3.3	2.8	2.3	1.475	1.3	1.3	1.525	2.15	2.125	3.075	4.4	5.65	5.025	3.75
Bestand	4.4	7.5	9.65	9.725	8.975	8.5	8.25	6.25	4.75	2.45	3.575	3.575	4.475	5.45	5.8	8.775	13.2	16.3	10.65	5.625	6.475



Ganz anders sieht das Bild aus, wenn die SNB-Ausschüttungen stark schwanken, wie das in den letzten 20 Jahren ja effektiv der Fall war. Die Grafik zeigt die Entwicklung so, als ob die finanzpolitische Reserve bereits im Jahr 2005 eingeführt worden wäre. Die Mechanik ist dieselbe wie oben. Es ist gut ersichtlich, dass diese Mechanik zur gewünschten Glättung führt: die Schwankungen der erfolgswirksamen Entnahmen (rote Linie) ist deutlich geringer als der Einlagen (respektive SNB-Ausschüttungen, blaue Linie). Besonders ausgeprägt ist dieser Glättungseffekt in den Jahren ab 2019.

Vorteile einer finanzpolitischen Reserve:

- Glättung der Erträge und des Saldos der Erfolgsrechnung
- Reduktion der Differenzen zwischen Budget und Rechnung

Nachteile einer finanzpolitischen Reserve:

- Rechnungsabschluss verletzt das Gebot von «true & fair» (den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild)
- In der Aufbauphase werden der Erfolgsrechnung bedeutende Mittel entzogen

### Haltung Ständekommission zur finanzpolitischen Reserve

Zwar wird das vorrangige Ziel der StwK, die Erfolgsrechnung zu glätten und die Verzerrung zwischen Rechnung und Budget zu minimieren, mit der finanzpolitischen Reserve erfüllt. Gleichwohl erachtet die Ständekommission ein zusätzliches Element der Reservenbildung neben der Bildung von Vorfinanzierungen als unnötig. Bereits mit der Bildung von Vorfinanzierungen bei genehmigten Investitionsvorhaben wird eine Glättung der Erfolgsrechnung erreicht, indem die Abschreibungen durch die Auflösung der Vorfinanzierungen teilkompensiert werden. Die Ständekommission zieht die projektbezogene Reservenbildung für nachhaltige Investitionen der allgemeinen Reservenbildung vor.

Zudem werden beim Aufbau der finanzpolitischen Reserve der Erfolgsrechnung unnötig Mittel entzogen. Es liegt aber im Interesse aller, ein möglichst realistisches Bild des Staatshaushalts widerzugeben, auch wenn durch die unregelmässigen Gewinnausschüttungen der SNB die Jahresergebnisse schwanken.

Das Instrument der finanzpolitischen Reserve wurde auf Initiative derjenigen Kantone nachträglich ins HRM2-Regelwerk aufgenommen, welche bei der Einführung von HRM2 aus Gründen von «true & fair» ganz auf finanzpolitische Eingriffe verzichtet haben.

## 2.3 Weiterentwicklung Finanzplan

Die Standeskommission hat sich unter Beizug des Finanzexperten Prof. Dr. Urs Müller in zwei halbtägigen Workshops im Frühjahr mit der Weiterentwicklung des Finanzplans auseinandergesetzt. Im Fokus stand die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (kurz WoV, oder neudeutsch New Public Management, kurz NPM) für die politische Steuerung des Staates, wobei für die Standeskommission zentral ist, dass das Steuerungsinstrument auf die Bedürfnisse des Kantons Appenzell I.Rh. ausgerichtet wird.

- Zuerst werden die staatlichen Aufgaben und ihre Ziele definiert.
- Die Zuteilung von finanziellen Ressourcen wird transparent mit inhaltlichen Zielen zu Leistungen und/oder Wirkungen verbunden.
- Die bisherigen beiden Steuerungsinstrumente Budget und Finanzplan sollen neu mit den Aufgaben in einem einzigen Dokument (Budget, Aufgaben und Finanzplan, kurz BAF) zusammengefasst werden.
- Die Budgethoheit liegt weiterhin beim Grossen Rat. Neben dem Budget für das Folgejahr genehmigt er zusätzlich die staatlichen Aufgaben und deren Kennzahlen.

### **Zeitplan**

Das Vorhaben benötigt Zeit und Ressourcen, 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. Ein Einführungstermin per 1. Januar 2029 scheint deshalb als realistisch, dies heisst das Budget 2029 soll in der Dezembersession 2028 erstmals mit dem neuen BAF behandelt und genehmigt werden.

Dem Grossen Rat soll in der Oktobersession ein Konzept mit den Bestandteilen und Inhalten des BAF und den Meilensteinen des mehrjährigen Projekts vorgelegt werden. Auch wird am 2. September je eine Schulung mit Prof. Urs Müller für die Amtsleiter wie auch die Mitglieder des Grossen Rates angeboten, in welcher die Teilnehmenden mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung vertraut gemacht werden.

### **Sofortmassnahmen für eine realistischere Planung**

Um die in der Vergangenheit grossen Abweichungen zwischen Rechnung und Planwerten zu reduzieren, hat die Standeskommission folgende Anpassungen im Budgetierungsprozess zusätzlich zu den bestehenden heutigen Vorgaben an die Departemente beschlossen:

Erfolgsrechnung:

- Höhere Wachstumsrate bei ordentlichen Steuern mit Stichtag 13.09.2026 (bisher 4%)
- Bei ausserkantonalen Hospitalisationen und stationären Pflege jährliches Wachstum von je 2% (zum letzten Rechnungsabschluss)
- Bei ambulanter Pflege jährliches Kostenwachstum von 4.5% zum letzten Rechnungsabschluss
- Bei Prämienverbilligung jährliches Wachstum von 2.5% zum letzten Rechnungsabschluss
- Personalaufwand jährliches Wachstum von 3% zum Vorjahresbudget

Investitionsrechnung:

Ab dem Jahr 2027 dürfen die konsolidierten Nettoinvestitionen innerhalb eines rollierenden Fünfjahreszeitraums höchstens Fr. 100 Mio. betragen. Davon sollen im Durchschnitt jährlich rund Fr. 8 Mio. Hochbau, Fr. 8 Mio. Strassenbau, Fr. 2 Mio. Abwasserwesen, Gewässerschutz/Schulbauten/Energie/Mobiliar zusammen Fr. 2 Mio. eingeplant werden.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass die im Budget enthaltenen Nettoinvestitionen bei Hochbauten und Strassen nur zu rund 70% realisiert werden. Um diese systematische Differenz zu vermeiden, wird künftig bei Hochbauten und Strassen ein Pauschalbetrag von 30% in Abzug gebracht.

### **3. Antrag**

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, vom Zwischenbericht Kenntnis zu nehmen und auf die Beratung einzutreten.

Der Grosse Rat nehme Kenntnis vom neuen Prozess zur Budgetierung des Personalaufwands.

Die Standeskommission empfiehlt dem Grossen Rat, den StwK-Antrag zur Einführung einer finanzpolitischen Reserve abzulehnen.

Der Grosse Rat nehme Kenntnis von den ersten Ausführungen zur Weiterentwicklung des Finanzplans als Steuerungsinstrument gemäss wirkungsorientierter Verwaltungsführung, der vorgesehenen Schulung für die Mitglieder des Grossen Rates am 2. September 2026 sowie der Ausarbeitung des Konzepts bis zur Oktobersession 2026.

Appenzell, 11. Mai 2026

**Namens Landammann und Standeskommission**

Der reg. Landammann:

Der Ratschreiber:

Angela Koller

Roman Dobler