



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 8. September 2020

2000.193

Bericht über die Finanzlage der Gemeinden 2019; Kenntnisnahme

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 8. September 2020

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Gesetzlicher Auftrag

Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG; bGS 612.0) sieht in Art. 44 Abs. 2 vor, dass der Regierungsrat den Kantonsrat jährlich über das Ergebnis der Prüfungen zur Beurteilung der Finanzlage der Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden orientiert.

2. Zweck des Berichts

Der Bericht dient Regierungsrat und Parlament als Grundlage für eine Beurteilung der Finanzlage aller Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Weiter gibt er Auskunft über die Prüfungen und Beurteilungen sowie allfällige Aufsichtsmaßnahmen.

3. Kantonale Finanzaufsicht über die Gemeinden nach Finanzhaushaltsgesetz (FHG)

Das FHG, welches am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist, stellt die kantonale Finanzaufsicht über die Gemeinden auf eine neue Grundlage. Dabei geht es nicht um eine Finanzkontrolle. Diese wird in den Gemeinden von den kommunalen Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) wahrgenommen. Bei der Finanzaufsicht geht es um die Beurteilung der Finanzlage der Gemeinden, damit finanzielle Risiken und eine finanzielle Fehlentwicklung in einer Gemeinde frühzeitig erkannt und die notwendigen Massnahmen ergriffen werden können.



Gemäss Art. 44 Abs. 1 FHG prüft der Kanton die Finanzlage der Gemeinden jährlich. Zentrale Grössen zur Beurteilung der Finanzlage sind das Haushaltsgleichgewicht und die Verschuldung. Die Grundlage hierfür bildet Art. 2 FHG:

¹ Die Erfolgsrechnung ist mittelfristig auszugleichen. Sie darf nicht mit einem Aufwandüberschuss budgetiert werden, wenn ein Bilanzfehlbetrag besteht.

² Bilanzfehlbeträge sind innert längstens sieben Jahren abzutragen. Die Abtragung ist im Aufgaben- und Finanzplan vorzusehen und im Voranschlag auszuweisen.

³ Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Voranschlag mindestens 100 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200 Prozent beträgt.

Um eine zuverlässige Beurteilung der Finanzlage der Gemeinden vornehmen zu können, gibt Art. 22 FHG die massgeblichen Finanzkennzahlen vor, die von den Gemeinden auszuweisen sind. Die Gemeinden haben eine Auskunftspflicht, müssen bei der Prüfung ihrer Finanzlage mitwirken und die erforderlichen Unterlagen zur Verfügung stellen. Das Prüfergebnis ist dem Gemeinderat zu eröffnen (Art. 44 Abs. 1 FHG). Art. 45 FHG regelt das Verfahren bei einer Verletzung der Regeln über das Haushaltsgleichgewicht oder die Schuldenbegrenzung. Art. 46 FHG gibt dem Kanton ausserdem die Möglichkeit, einer Gemeinde mittels verzinslicher Darlehen ausserordentlich finanzielle Mittel auszurichten, falls diese das Haushaltsgleichgewicht nicht aus eigener Kraft sicherstellen kann.

Die Abschlussergebnisse der Gemeinden 2019 präsentieren sich wie folgt:

Beträge in TFr. (+ Ertragsüberschuss, - Aufwandüberschuss)

Gemeinde	Operatives Ergebnis	Ausserordentliches Ergebnis	Gesamtergebnis	Bemerkungen
Bühler	657.6	-262.8	394.8	
Gais	2'249.4	-1'349.7	899.7	
Grub	279.6	48.2	327.9	
Heiden	-104.0	158.7	54.7	
Herisau	2'100.5	1'186.0	3'286.6	
Hundwil	338.9	-255.8	83.1	
Lutzenberg	915.8	43.7	959.5	
Rehetobel	1'308.1	29.5	1'337.5	
Reute	470.8	23.7	494.6	
Schönengrund	-9.2	11.0	1.9	
Schwellbrunn	625.8	-334.6	291.1	
Speicher	1'790.3	-437.7	1'352.6	
Stein	295.0	12.5	307.5	
Teufen	7'359.3	-659.3	6'700.0	
Trogen	101.9	340.1	442.0	
Urnäsch	825.8	105.1	930.9	
Wald	315.7	22.1	337.8	
Waldstatt	487.3	202.9	690.2	
Walzenhausen	466.9	77.8	544.7	
Wolfhalden	1'815.9	-1'230.0	585.9	
Total	22'291.7	-2'268.6	20'023.0	



4. Gegenstand der Prüfung durch den Kanton

Der Bericht konzentriert sich auf die Einhaltung der oben dargelegten Grundsätze nach Art. 2 FHG. Wenn eine Verletzung der Regeln über das Haushaltsgleichgewicht oder die Schuldenbegrenzung festgestellt wird, fordert der Regierungsrat den betroffenen Gemeinderat nach Art. 45 Abs. 1 FHG auf, einen Massnahmenplan zu erstellen und zur Genehmigung vorzulegen. Eine Prüfung, ob die Buchungen nach den Grundsätzen von HRM2 vorgenommen wurden, ist nicht Gegenstand der kantonalen Aufsicht. Dies ist Aufgabe der kommunalen GPK sowie der Revisionsunternehmen. Die Auswertungen im Rahmen der Finanzaufsicht basieren auf den revidierten Jahresrechnungen der Gemeinden. Für die Beurteilung der Finanzlage werden die sogenannten Kennzahlen erster Priorität (gemäss Art. 22 Abs. 2 FHG) herangezogen. Diese vermitteln einen Überblick, in welche Richtung die Gemeinden sich bewegen. Weiter umfasst die Prüfung Abklärungen, ob weitere finanzielle Risiken bestehen (bspw. bei Eventualverpflichtungen, bei zu konsolidierenden Betrieben etc.).

Im Rahmen seiner Finanzaufsicht über die Gemeinden prüft der Kanton die Rechnungen der Gemeinden nicht nach den allgemeinen Geboten der Sparsamkeit, der Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit sowie nach der Einhaltung des Verursacherprinzips und der Vorteilsabgeltung (Art. 3 ff. FHG). Eine entsprechende Prüfung ist Aufgabe der kommunalen GPK im Rahmen der Oberaufsicht.

5. Publikation Gemeindefinanzstatistik

Die Gemeindefinanzstatistik soll den Gemeinden als Nachschlagewerk und Informationsdokument dienen, ihnen aber auch die Möglichkeit bieten betriebswirtschaftliche Analysen durchzuführen. Die Auswertungen dienen zudem dem Kanton zur Beurteilung der Finanzlage der Gemeinden. Die Bildung oder Auflösungen von zusätzlichen Abschreibungen oder Vorfinanzierungen werden beim Nettoergebnis der Funktionalen Gliederungen nicht berücksichtigt um eine bessere Vergleichbarkeit zu erhalten.

6. Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Am 24. Dezember 2019 wurden die Finanzverwalterinnen und Finanzverwalter der Gemeinden eingeladen, im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht bis spätestens 20. April 2020 einen Export der revidierten Jahresrechnung (Bilanz, Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung) des Jahres 2019 sowie nach deren Erstellung ein Exemplar der gedruckten Rechnung an das Departement Finanzen zu übermitteln. Diese Daten haben alle Gemeinden fristgerecht übermittelt. Die Zahlen wurden danach durch das Departement Finanzen in Zusammenarbeit mit einer externen Revisionsfirma aufbereitet. Die Unterlagen wurden plausibilisiert und allfällige Unklarheiten direkt mit den Finanzverwaltungen besprochen und geklärt. Die so zusammengestellten Daten bilden die Grundlage für die Berechnungen im Rahmen der Finanzaufsicht über die Gemeinden. Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden war konstruktiv und hat einwandfrei funktioniert.

7. Arbeit und Zusammensetzung der Kommission

Zum Vollzug der Finanzaufsicht über die Gemeinden setzte der Regierungsrat eine beratende Kommission ein (Art. 44 Abs. 2 FHG). Die Kommission setzt sich wie folgt zusammen:

Signer Paul, Vorsteher Departement Finanzen, Präsident

Mayer Bruno, Leiter Amt für Finanzen, Mitglied

Frischknecht Ueli, Vertreter Gemeindepräsidienkonferenz, Mitglied

Schai Donat, Leiter Abteilung Controlling und Gemeindefinanzen, Mitglied mit beratender Stimme

Frei Martin, Abteilung Controlling und Gemeindefinanzen, Aktuar

Die Kommission hat den vorliegenden Bericht am 2. September 2020 verabschiedet.



B. Prüfungen in der Finanzaufsicht

1. Haushaltsgleichgewicht

Nach Art. 2 Abs. 1 FHG ist die Erfolgsrechnung mittelfristig auszugleichen. Sie darf nicht mit einem Aufwandüberschuss budgetiert werden, wenn ein Bilanzfehlbetrag besteht. Dieser Artikel basiert auf Art. 96 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1), wonach der Finanzhaushalt mittelfristig ausgeglichen geführt werden soll. Ausgeglichen ist die Erfolgsrechnung, wenn die laufenden Aufwendungen (Ausgaben und Abschreibungen) durch die laufenden Erträge gedeckt werden. Dies muss jedoch nicht jährlich der Fall sein, sondern lediglich mittelfristig, da es möglich sein muss, die Staatstätigkeit in schwierigen Zeiten teilweise mit fremden Mitteln zu decken. Unter „mittelfristig“ wird in der Regel eine Zeitspanne von sieben Jahren verstanden, da ein Konjunkturzyklus im Minimum diese Dauer aufweist. Ein mittelfristig ausgeglichener Finanzhaushalt ist eine der Hauptzielsetzungen für die Finanzpolitik eines öffentlichen Haushalts. Für die Beurteilung des Haushaltsgleichgewichtes ist das operative Ergebnis relevant. Dieses kann erst seit der Einführung der mehrstufigen Erfolgsrechnung ab 2014 ausgewiesen werden. In der nachfolgenden Tabelle werden die Summen der Ergebnisse der letzten sieben Jahre dargestellt, wobei bis 2013 die Gesamtergebnisse und ab dem Jahr 2014 das operative Ergebnis berücksichtigt werden.

Beträge in TFr. (+ Ertragsüberschuss, - Aufwandüberschuss)

Gemeinde	Kumulierte Ergebnisse			Bemerkungen
	2011 - 2017 *)	2012 - 2018 *)	2013 - 2019 *)	
Bühler	2'845.3	4'044.2	4'912.5	
Gais	10'458.9	11'588.2	13'837.6	
Grub	2'427.6	2'321.4	2'582.2	
Heiden	82.9	-1'171.3	-447.9	
Herisau	905.8	1'983.5	6'069.5	
Hundwil	890.7	693.9	1'159.8	
Lutzenberg	1'468.3	2'458.0	3'035.3	
Rehetobel	3'749.6	3'905.3	5'334.3	
Reute	1'525.0	1'497.6	1'666.1	
Schönengrund	-296.1	-401.6	-334.2	
Schwellbrunn	1'673.3	2'413.8	3'085.5	
Speicher	4'946.6	7'295.5	9'045.6	
Stein	389.7	-481.6	-87.5	
Teufen	31'501.4	37'653.4	44'237.7	
Trogen	430.6	377.6	391.1	
Urnäsch	1'493.1	1'419.1	2'392.2	
Wald	33.0	184.4	448.6	
Waldstatt	2'064.5	3'208.2	4'180.1	
Walzenhausen	5'848.9	5'580.2	5'381.4	
Wolfhalden	6'264.0	6'538.1	7'911.7	

¹⁾ bis zum Jahr 2013 wird das Gesamtergebnis berücksichtigt, ab 2014 das operative Ergebnis

Drei Gemeinden weisen ein negatives kumuliertes Ergebnis aus. Da die Negativsaldi über das Eigenkapital aufgefangen werden konnten, ist das aufsichtsrechtlich zu akzeptieren. In Zukunft muss diesen Gemeinden besonderes Augenmerk geschenkt werden.

2. Bilanzüberschuss beziehungsweise Bilanzfehlbeträge

Ein Bilanzfehlbetrag ist vorhanden, wenn die Summe aus Fremdkapital und den gebundenen Positionen des Eigenkapitals die Aktiven übersteigt. In einem solchen Fall darf die Erfolgsrechnung im nächsten Voranschlag nicht mit einem Aufwandüberschuss budgetiert werden. Resultiert ein Bilanzfehlbetrag, muss er gemäss Art. 2 Abs. 2 FHG deshalb innert sieben Jahren abgetragen werden. Die Abtragung ist im Aufgaben- und Finanzplan aufzuzeigen. Die nachfolgende Tabelle zeigt einen aktuellen Überblick.

Beträge in TFr.

Gemeinde	Bilanzüberschuss			Bilanzfehlbetrag			VA 21: Aufwandüberschuss im Gesamtergebnis zulässig Art. 2 Abs. 1 FHG	Bemerkungen
	2017	2018	2019	2017	2018	2019		
Bühler	4'584.3	5'686.0	6'080.8	-	-	-	ja	●
Gais	11'038.7	12'021.3	12'921.0	-	-	-	ja	●
Grub	2'707.6	3'072.1	3'400.0	-	-	-	ja	●
Heiden	3'921.3	4'641.0	4'695.8	-	-	-	ja	●
Herisau	11'374.7	15'140.7	18'427.3	-	-	-	ja	●
Hundwil	2'000.5	2'209.6	2'292.7	-	-	-	ja	●
Lutzenberg	3'760.5	4'634.1	5'593.6	-	-	-	ja	●
Rehetobel	3'756.5	3'964.4	5'302.0	-	-	-	ja	●
Reute	2'529.9	2'672.0	3'166.5	-	-	-	ja	●
Schönengrund	1'442.6	1'426.8	1'428.7	-	-	-	ja	●
Schwellbrunn	1'707.9	1'865.1	2'156.2	-	-	-	ja	●
Speicher	4'625.0	7'411.6	8'764.2	-	-	-	ja	●
Stein	2'852.2	2'758.4	3'065.8	-	-	-	ja	●
Teufen	15'000.0	18'000.0	24'700.0	-	-	-	ja	●
Trogen	1'024.7	1'164.3	1'606.3	-	-	-	ja	●
Urnäsch	4'133.9	4'347.1	5'278.0	-	-	-	ja	●
Wald	424.4	603.7	941.5	-	-	-	ja	●
Waldstatt	2'841.8	3'744.9	4'435.1	-	-	-	ja	●
Walzenhausen	7'388.1	8'586.1	9'130.8	-	-	-	ja	●
Wolfhalden	7'081.1	7'939.8	8'525.8	-	-	-	ja	●

● zulässig ▲ nicht zulässig

Da alle Gemeinden per 31.12.2019 einen Bilanzüberschuss ausweisen, wäre in sämtlichen Gemeinden ein budgetierter Aufwandüberschuss im Voranschlag 2021 zulässig.

3. Schuldenbegrenzung aus Investitionstätigkeit

Nach Art. 2 Abs. 3 FHG muss der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen im Voranschlag mindestens 100 % betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200 % beträgt. Der Selbstfinanzierungsgrad zeigt an, welchen Teil ihrer Nettoinvestitionen eine öffentliche Körperschaft aus eigenen Mitteln finanzieren kann. Der Nettoverschuldungsgrad zeigt an, welcher Anteil der jährlichen Fiskalerträge nötig wäre, um die gesamte Nettoschuld zu begleichen. Steigt dieser Anteil nun über 200 %, ist eine weitere Zunahme des Fremdkapitals aufgrund der Investitionstätigkeit zu begrenzen. Das FHG legt für hoch verschuldete Haushalte deshalb eine Schuldenbegrenzung fest. Es darf nur noch so viel investiert werden, wie auch selbst finanziert werden kann. Der Selbstfinanzierungsgrad muss folglich mindestens 100 % betragen. Art. 2 Abs. 3 FHG soll eine Neuverschuldung bereits hoch verschuldeter Haushalte (Nettoverschuldungsgrad über 200 %) verhindern.



Gemeinde	Nettoverschuldungsquotient in %			Auflage zum Selbstfinanzierungsgrad im kommenden Voranschlag Art. 2 Abs. 3 FHG				
	2017	2018	2019	2019	2020	2021		
Bühler	91.57	93.91	90.93	nein	nein	nein		
Gais	-68.19	-82.88	-82.36	nein	nein	nein		
Grub	-3.01	-8.76	-1.15	nein	nein	nein		
Heiden	52.49	47.43	69.41	nein	nein	nein		
Herisau	91.48	83.54	75.16	nein	nein	nein		
Hundwil	65.80	75.90	75.87	nein	nein	nein		
Lutzenberg	-79.11	-94.59	-113.71	nein	nein	nein		
Rehetobel	92.73	93.10	66.24	nein	nein	nein		
Reute	100.61	79.07	61.05	nein	nein	nein		
Schönengrund	-154.59	-151.56	-144.75	nein	nein	nein		
Schwellbrunn	28.62	20.09	11.04	nein	nein	nein		
Speicher	76.76	56.56	39.91	nein	nein	nein		
Stein	33.47	46.67	32.38	nein	nein	nein		
Teufen	-43.87	-60.87	-71.42	nein	nein	nein		
Trogen	150.55	160.29	144.77	nein	nein	nein		
Urnäsch	85.42	98.39	80.55	nein	nein	nein		
Wald	30.08	52.09	38.65	nein	nein	nein		
Waldstatt	45.07	28.34	20.39	nein	nein	nein		
Walzenhausen	-12.62	-14.59	-16.40	nein	nein	nein		
Wolfhalden	-97.44	-94.46	-101.32	nein	nein	nein		

● zulässig ▲ nicht zulässig

Da bei keiner Gemeinde der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200 % beträgt, gibt es für den Voranschlag 2021 keine Auflagen betreffend der Höhe des Selbstfinanzierungsgrades.

C. Beurteilung der Finanzlage

1. Finanzpolitische Zielgrössen

Jeder Gemeinderat hat die finanzpolitischen Zielgrössen und die Entwicklung der Finanzkennzahlen im Aufgaben- und Finanzplan festzulegen (Art. 10 Abs. 2 lit. f FHG). Bei einer Umfrage unter den Gemeinden hat sich gezeigt, dass hier noch Handlungsbedarf besteht (siehe unten Abschnitt E.). Eine aktuelle Erhebung, ob die finanzpolitischen Zielgrössen festgelegt wurden, ist aufgrund der Verzögerungen in der Erstellung der Aufgaben- und Finanzpläne für das nächste Jahr vorgesehen.

2. Kennzahlen zur Beurteilung

Gemäss Art. 22 Abs. 1 FHG legt das Exekutivorgan periodisch finanzpolitische Zielgrössen fest, aufgrund derer die finanzielle Lage und Entwicklung des Gemeinwesens erfasst und beurteilt werden kann. Dazu sind wenige, prägnante Finanzkennzahlen notwendig, die sowohl Bewegungs- wie auch Bestandesgrössen berücksichtigen und Aspekte der Bilanz wie auch der Erfolgs- und der Investitionsrechnung umfassen. Der Gemeinderat bestimmt die Zielvorgaben für diese Kennzahlen. Zur Beurteilung werden die sogenannten Kennzahlen erster Priorität analysiert. Diese drei Finanzkennzahlen sind bei einer finanzpolitischen Lagebeurteilung stets zu beachten, weil sie die grösste Aussagekraft besitzen. Die Kennzahlen wurden für alle Gemeinden nach einheitlichem Standard berechnet. Sie können daher von den in den Gemeinderechnungen ausgewiesenen Grössen abweichen.



Der Nettoverschuldungsquotient ist eine bilanzbezogene Kennzahl, die anzeigt, welcher Anteil der Fiskalerträge erforderlich wäre, um die Nettoschuld abzutragen. Damit kann die Tragfähigkeit der Nettoverschuldung beurteilt werden. Der Nettoverschuldungsquotient aller Gemeinden beträgt 21.8 % (2018: 28.0 %).

Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht des Nettoverschuldungsquotienten aller Gemeinden.

Richtwerte:

Gemeinde	Nettoverschuldungsquotient in %									Bemerkungen
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020			
Bühler	87.56	79.81	71.2	91.6	93.9	90.9				
Gais	-47.19	-58.14	-64.2	-68.2	-82.9	-82.4				
Grub	-21.26	-9.09	6.8	-3.0	-8.8	-1.2				
Heiden	33.79	31.61	47.2	52.5	47.4	69.4				
Herisau	93.82	90.78	91.8	91.5	83.5	75.2				
Hundwil	-29.12	44.98	90.0	65.8	75.9	75.9				
Lutzenberg	-87.59	-75.91	-78.9	-79.1	-94.6	-113.7				
Rehetobel	137.00	118.03	85.6	92.7	93.1	66.2				
Reute	24.15	20.51	71.0	100.6	79.1	61.1				
Schönengrund	-180.17	-167.32	-170.4	-154.6	-151.6	-144.7				
Schwellbrunn	54.35	37.00	24.9	28.6	20.1	11.0				
Speicher	68.17	73.24	80.5	76.8	56.6	39.9				
Stein	-37.67	10.26	22.3	33.5	46.7	32.4				
Teufen	17.10	-12.35	-22.7	-43.9	-60.9	-71.4				
Trogen	101.01	112.34	143.4	150.6	160.3	144.8				
Urnäsch	85.53	88.15	81.3	85.4	98.4	80.6				
Wald	-45.43	-1.29	38.9	30.1	52.1	38.7				
Waldstatt	90.20	81.63	59.4	45.1	28.3	20.4				
Walzenhausen	-30.92	-7.52	-7.9	-12.6	-14.6	-16.4				
Wolfhalden	-82.30	-89.79	-94.0	-97.4	-94.5	-101.3				

- > 150 % schlecht (0 Gemeinde, Jahr 2019)
- 100 - 150 % genügend (1 Gemeinden, Jahr 2019)
- < 100 % gut (19 Gemeinden, Jahr 2019)

Der Selbstfinanzierungsgrad stellt eine Verbindung zwischen der Erfolgsrechnung und den Nettoinvestitionen her, indem er angibt, welchen Anteil ihrer Nettoinvestitionen eine öffentliche Körperschaft aus eigenen Mitteln finanzieren kann. Dies beeinflusst die jährliche Veränderung der Verschuldung. Der Selbstfinanzierungsgrad aller Gemeinden beträgt 167.3 % (2018: 146.0 %).



Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht des Selbstfinanzierungsgrades aller Gemeinden. Aufgrund der negativen Nettoinvestitionen ist die Kennzahl der Gemeinde Speicher im aktuellen Rechnungsjahr nicht aussagekräftig.

Gemeinde	Selbstfinanzierungsgrad in %								Bemerkungen
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
Bühler	124.02	143.49	117.9	30.9	57.3	216.1			
Gais	153.08	282.16	131.2	137.3	164.3	156.2			
Grub	194.02	68.68	64.7	192.7	137.9	74.4			
Heiden	12.82	75.97	23.2	51.5	62.3	27.0			
Herisau	80.46	93.75	93.2	94.5	164.0	124.8			
Hundwil	2'259.14	15.87	9.9	178.9	42.2	97.1			
Lutzenberg	78.25	50.84	188.0	120.9	397.5	172.4			
Rehetobel	581.19	726.03	350.8	111.9	79.0	244.8			
Reute	85.38	98.13	52.3	25.2	keine Angabe	116.8			
Schönengrund	-1'749.26	833.86	441.2	3.8	-438.3	2'135.1			
Schwellbrunn	73.55	281.40	166.3	518.0	334.2	252.4			
Speicher	54.04	63.17	75.0	78.4	417.3	-9'802.0			
Stein	37.67	7.57	71.0	-62.4	7.8	814.4			
Teufen	446.39	526.24	186.3	377.4	301.0	229.1			
Trogen	5.98	37.57	11.9	35.7	35.6	260.6			
Urnäsch	43.19	70.81	296.4	66.5	52.3	259.5			
Wald	54.14	0.59	0.0	325.6	35.1	381.0			
Waldstatt	2'369.07	167.47	312.0	119.9	512.8	248.6			
Walzenhausen	96.74	54.38	98.8	127.2	118.6	103.3			
Wolfhalden	123.76	161.59	151.4	62.5	137.0	280.5			

Richtwerte:

- < 80 % schlecht (Erhöhung Verschuldung) (3 Gemeinden, Jahr 2019)
- 80 - 100 % Normalfall (1 Gemeinden, Jahr 2019)
- > 100 % gut (Abnahme Verschuldung) (16 Gemeinden, Jahr 2019)

Der Zinsbelastungsanteil fokussiert schliesslich auf die Erfolgsrechnung. Er sagt aus, welcher Anteil des Finanzertrages jährlich durch den Nettozinsaufwand beansprucht wird. Der Zinsbelastungsanteil aller Gemeinden beträgt 0.3 % (2018: 0.4 %).

Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht des Zinsbelastungsanteils aller Gemeinden.

Gemeinde	Zinsbelastungsanteil in %								Bemerkungen
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
Bühler	1.60	1.52	1.2	1.1	0.9	0.7			
Gais	0.30	0.30	0.3	0.2	0.1	0.1			
Grub	0.55	0.29	0.4	0.4	0.4	0.3			
Heiden	0.47	0.41	0.3	0.3	0.3	0.2			
Herisau	2.05	1.06	0.8	-0.1	0.7	0.6			
Hundwil	-0.01	-0.10	0.1	0.2	0.1	0.1			
Lutzenberg	0.76	0.60	-0.0	-0.0	-0.0	-			
Rehetobel	1.20	1.08	1.1	0.9	0.9	0.7			
Reute	0.53	0.37	0.6	0.2	0.2	0.1			
Schönengrund	-0.07	-0.17	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2			
Schwellbrunn	0.52	0.42	0.5	0.4	0.4	0.4			
Speicher	0.44	0.57	0.4	0.3	0.2	0.2			
Stein	-0.08	0.17	0.2	0.2	0.2	0.3			
Teufen	0.60	0.53	0.6	0.1	0.1	0.1			
Trogen	1.43	1.12	1.0	0.9	0.9	0.9			
Urnäsch	0.53	0.46	0.4	0.4	0.3	0.3			
Wald	-0.00	0.00	0.1	0.1	0.1	0.1			
Waldstatt	1.48	1.48	1.2	0.9	0.5	0.3			
Walzenhausen	0.10	-0.72	-0.7	-0.7	-0.6	-0.6			
Wolfhalden	-0.02	-0.02	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0			

Richtwerte:

- 10 % und mehr schlecht (0 Gemeinden, Jahr 2019)
- 4 - 9 % genügend (0 Gemeinden, Jahr 2019)
- 0 - 4 % gut (20 Gemeinden, Jahr 2019)



Auf den Schweizer und ausländischen Finanzmärkten herrscht seit Jahren ein sehr tiefes, teilweise sogar negatives Zinsniveau. Das gute Ergebnis der Gemeinden beim Zinsbelastungsanteil hängt auch damit zusammen.

3. Konsolidierte Rechnung

Zur Gewährleistung eines umfassenden Überblicks über die finanzielle Lage eines Gemeinwesens sind nicht nur die politischen Organe und die Verwaltung in der Jahresrechnung abzubilden sondern auch die kommunalen Anstalten. Eine konsolidierte Rechnung unter Einbezug weiterer beherrschter Organisationen kann im Rahmen von HRM2 freiwillig erstellt werden. Wird keine solche vorgelegt, sind zumindest die Verhältnisse der Beteiligungen in einem Beteiligungsspiegel resp. im Gewährleistungsspiegel im Anhang zur Jahresrechnung darzustellen. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wird eine konsolidierte Rechnung für die Betriebe Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) (Vollkonsolidierung) sowie AR Informatik AG (ARI) (Equity 50 %) erstellt. Zurzeit erstellt keine Gemeinde eine konsolidierte Rechnung. Im Rahmen der Aufsicht über die Gemeinden ist es nicht Aufgabe des Kantons zu prüfen, ob eine konsolidierte Rechnung erstellt werden muss oder nicht. Aus den Angaben der Jahresrechnungen sind keine besonderen Risiken ersichtlich. Um eine Risikoprüfung vornehmen zu können, haben die Gemeinden alle finanziellen Risiken auszuweisen.

4. Eventualverpflichtungen

Eventualverbindlichkeiten stellen mögliche Verbindlichkeiten aus einem vergangenen Ereignis dar, wobei die Existenz der Verbindlichkeit noch durch ein zukünftiges Ereignis bestätigt werden muss. Die Eventualverbindlichkeiten sind in die Rechnung aufzunehmen. Bei der Überprüfung der Jahresrechnungen der Gemeinden sind keine nennenswerten Risiken festgestellt worden. In den vergangenen Jahren wurden jeweils die Steuerrückstände ausgewiesen. Nachfolgende Tabelle zeigt eine aktuelle Übersicht über die Rückstände in % des Steuerertrages:



Übersicht Steuerrückstände in % des Gesamtsteuerertrages

Beträge in TFr.

Gemeinde	Steuerrückstände in % des Gesamtsteuerertrages					
	Gesamt- Steuer- ertrag	Steuer- Rück- stände	Steuer- Rück- stellungen	Rückstände abzüglich Rück- stellungen	Rückstände in % Gesamt- Steuerertrag	
	2019	31.12.2019	31.12.2019	31.12.2019	31.12.2018	31.12.2019
Bühler	5'692.7	380.9	168.0	212.9	7.3 %	3.7 %
Gais	11'694.4	1'619.9	518.5	1'101.4	12.2 %	9.4 %
Grub	3'188.9	403.2	114.9	288.3	12.6 %	9.0 %
Heiden	16'657.6	1'261.3	521.2	740.1	4.9 %	4.4 %
Herisau	62'616.3	12'025.7	1'653.0	10'372.7	16.0 %	16.6 %
Hundwil	2'406.6	570.5	68.5	502.0	20.8 %	20.9 %
Lutzenberg	4'499.1	864.2	108.6	755.6	12.7 %	16.8 %
Rehetobel	7'469.2	1'064.3	80.0	984.3	11.7 %	13.2 %
Reute	2'514.7	356.3	216.4	139.9	14.3 %	5.6 %
Schönengrund	1'299.8	300.2	34.8	265.4	18.8 %	20.4 %
Schwellbrunn	4'194.0	873.8	68.4	805.4	18.0 %	19.2 %
Speicher	18'540.5	1'200.2	169.2	1'031.0	5.7 %	5.6 %
Stein	4'867.8	172.8	23.0	149.8	8.9 %	3.1 %
Teufen	35'697.4	161.7	324.0	-162.3	-6.3 %	-0.5 %
Trogen	6'717.8	163.0	70.0	93.0	3.8 %	1.4 %
Urnäsch	6'319.4	1'286.4	420.4	866.0	15.6 %	13.7 %
Wald	2'893.0	345.9	55.5	290.4	9.9 %	10.0 %
Waldstatt	6'970.0	932.1	120.0	812.1	13.4 %	11.7 %
Walzenhausen	7'977.7	504.5	229.0	275.5	15.0 %	3.5 %
Wolfhalden	7'496.9	1'019.4	144.8	874.6	12.8 %	11.7 %
Total	219'713.9	25'506.1	5'108.1	20'398.0	9.0 %	9.3 %

Orange eingefärbte Werte: Abweichung vom Referenzwert über 12.0 %

Die Steuerrückstände aller Gemeinden liegen im Verhältnis zum Gesamtertrag mit 9.3 % über dem Vorjahreswert von 9.0 %. Mit der Bildung entsprechender Steuerrückstellungen bei den Gemeinden wurde versucht, diesen Eventualausfällen gerecht zu werden.

Aufgrund eines Systemwechsels bei der Steuerverwaltung wird das Verrechnungssteuerguthaben als Zahlung in den Debitor (Steuerpflichtiger) gebucht, sobald die Steuererklärung eingegangen ist und das Wertschriftenverzeichnis geprüft wurde. Dieser Sachverhalt führte bei Teufen wiederum zu einem negativen Ergebnis.



D. Weitere Prüfungen im Rahmen des FHG

1. Aufwertungsreserven

Art. 47 Abs. 3 FHG hält fest, dass die Differenz aus der Neubewertung des Verwaltungsvermögens als Aufwertungsreserve im Eigenkapital bilanziert werden muss. Diese ist innerhalb von maximal zehn Jahren linear über die zweite Stufe der Erfolgsrechnung aufzulösen. Regierungsrat und Gemeinderat legen mit der Neubewertung die konkrete Amortisationsdauer unveränderlich fest.

Gemeinde	Stand Aufwertungsreserven in TFr.					Bemerkungen
	gebildet 1.1.2014	31.12.2018	minimale Auflösung	aufgelöst	31.12.2019	
Bühler	29.7	-	-	29.7	-	OK
Gais	272.9	-	-	272.9	-	OK
Grub	-	-	-	-	-	OK
Heiden	2'897.8	1'435.0	1'738.7	1'749.8	1'148.0	OK
Herisau	4'805.3	2'350.0	2'883.2	2'925.3	1'880.0	OK
Hundwil	54.5	-	-	54.5	-	OK
Lutzenberg	562.1	-	-	562.1	-	OK
Rehetobel	18.8	-	-	18.8	-	OK
Reute	-	-	-	-	-	OK
Schönengrund	11.5	-	-	11.5	-	OK
Schwellbrunn	17.0	-	-	17.0	-	OK
Speicher	346.2	-	-	346.2	-	OK
Stein	28.4	-	-	28.4	-	OK
Teufen	56.3	-	-	56.3	-	OK
Trogen	33.7	16.9	20.2	20.2	13.5	OK
Urnäsch	911.9	455.9	547.1	547.1	364.8	OK
Wald	15.0	-	-	15.0	-	OK
Waldstatt	-	-	-	-	-	OK
Walzenhausen	-	-	-	-	-	OK
Wolfhalden	18.8	-	-	18.8	-	OK

Im Jahr 2019 wurden bei allen Gemeinden die gesetzlichen Vorgaben eingehalten.

2. Neubewertungsreserven

Mit der Umstellung auf HRM2 müssen gewisse Neubewertungen vorgenommen werden, um die Aussagefähigkeit und Vergleichbarkeit des Erfolgsausweises zu gewährleisten. Im Vordergrund stehen dabei nicht die Bilanzwerte selbst, sondern die möglichst realistische Erfassung der Erfolgspositionen wie auch der Abschreibungen. Art. 47 Abs. 1 FHG hält fest, welche Positionen neu zu bewerten sind. Dazu gehören alle Positionen des Finanzvermögens, die Rückstellungen, die aktiven und passiven Rechnungsabgrenzungen sowie die Beteiligungen und Darlehen. Diese Positionen sind verbindlich in Übereinstimmung mit den Vorgaben von HRM2 auf den 1. Januar 2014 neu zu bewerten. Die dadurch geschaffenen Neubewertungsreserven sind zweckgebunden und somit für zukünftige Wertberichtigungen des Finanzvermögens zu verwenden.

Stand Neubewertungsreserven in TFr.				
Gemeinde	31.12.2018	31.12.2019	Veränderung	Bemerkungen
Bühler	1'272.3	1'204.3	-68.0	Anpassung infolge Neubewertung FV
Gais	1'748.8	1'748.3	-0.5	Anpassung infolge Neubewertung FV
Grub	550.6	547.3	-3.3	Wertberichtigung Aktien
Heiden	3'465.7	2'064.7	-1'401.0	Anpassung infolge Neubewertung FV
Herisau	5'308.7	4'470.2	-838.5	Abwertung Beteiligung
Hundwil	513.7	513.7	-0.1	Kursverlust Aktie
Lutzenberg	992.8	990.6	-2.2	Anpassung infolge Neubewertung FV
Rehetobel	23.6	3.5	-20.1	Anpassung infolge Neubewertung FV
Reute	227.5	227.5	-	
Schönengrund	774.9	712.5	-62.4	Anpassung infolge Neubewertung FV
Schwellbrunn	1'658.2	1'516.9	-141.3	Anpassung infolge Neubewertung FV
Speicher	2'996.6	2'918.3	-78.3	Anpassung infolge Neubewertung FV
Stein	1'108.3	1'114.9	6.6	Anpassung infolge Neubewertung FV
Teufen	2'272.7	1'092.0	-1'180.7	Anpassung infolge Neubewertung FV
Trogen	519.6	519.6	-	
Urnäsch	2'508.1	2'486.1	-22.0	Anpassung infolge Neubewertung FV
Wald	323.9	156.9	-167.0	Anpassung infolge Neubewertung FV
Waldstatt	794.5	701.5	-93.0	Anpassung infolge Neubewertung FV
Walzenhausen	623.0	623.0	-	
Wolfhalden	1'410.1	1'401.1	-9.0	Anpassung infolge Neubewertung FV

Alle Gemeinden haben 2014 die vom Gesetz vorgeschriebenen Neubewertungsreserven gebildet. Aufgrund diverser Unklarheiten hat das Departement Finanzen (im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion) eine Empfehlung zur Handhabung ausgearbeitet. Im FHG sind die Neubewertungsreserven unter den Übergangs- und Schlussbestimmungen aufgeführt – daraus kann geschlossen werden, dass diese nicht von Dauer sein sollten. Die Idee eines „Ausgleichstopfs“ für künftige Schwankungen des Finanzvermögens hat sich nicht bewährt, da die Revisionsunternehmen einen objektbezogenen Verwendungsnachweis verlangt haben, was langfristig schwer handhabbar wäre. Die Empfehlung zielt darauf ab, dass die Verwendung der Neubewertungsreserven nur für die Deckung von Wertverminderungen des Finanzvermögens verwendet wird.

Die Gemeinde Stein hat entgegen der Empfehlung des Kantons die Neubewertungsreserven geäuft. Aufgrund der Höhe des Betrages wird auf eine nachträgliche Korrektur verzichtet. Die Gemeinde wurde auf die Empfehlung hingewiesen.

3. Zusätzliche Abschreibungen

Nach Art. 37 Abs. 1 FHG sind zusätzliche Abschreibungen zulässig, soweit die Erfolgsrechnung im operativen Ergebnis (siehe Seite 2, Abschlussergebnisse) mit einem Ertragsüberschuss schliesst, der nicht anderweitig verwendet wird. Die betroffenen Positionen des Verwaltungsvermögens sind einzeln auszuweisen. Zusätzliche Abschreibungen sind nicht betriebswirtschaftlich begründet, sondern werden primär aufgrund finanzpolitischer Überlegungen vorgenommen. Werden sie zusammen mit den planmässigen Abschreibungen in der ersten Stufe ausgewiesen, mindert dies die Transparenz und Vergleichbarkeit der Rechnungen erheblich, was bspw. im Zusammenhang mit dem kantonalen Finanzausgleich von Bedeutung ist. Um das Ergebnis der ersten Stufe der Erfolgsrechnung nicht zu verfälschen, wird deshalb bei einer zusätzlichen Abschreibung eine Abschreibungsreserve gebildet. Während das Objekt in der ersten Stufe weiterhin wie geplant abgeschrieben wird, erfolgt in der zweiten Stufe in den Folgejahren eine Auflösung der Abschreibungsreserve.



Dadurch werden die Vergleichbarkeit der ersten Stufe und die Transparenz der Rechnungslegung gewährleistet, ohne den finanzpolitischen Handlungsspielraum zu schmälern.

Gemeinde	Kummulierte zusätzliche Abschreibungen in TFr.			
	Bilanzkonto 31.12.2018	Bildung	Auflösung	Bilanzkonto 31.12.2019
Bühler	-	-	-	-
Gais	2'100.0	1'000.0	-	3'100.0
Grub	876.2	-	51.1	825.1
Heiden	-	-	-	-
Herisau	-	-	-	-
Hundwil	-	338.0	-	338.0
Lutzenberg	-	-	-	-
Rehetobel	165.0	-	19.0	146.0
Reute	-	-	-	-
Schönengrund	-	-	-	-
Schwellbrunn	-	103.0	-	103.0
Speicher	1'424.9	1'734.1	62.8	3'096.2
Stein	-	290.0	-	290.0
Teufen	21'803.4	1'103.7	996.0	21'911.1
Trogen	-	-	-	-
Urnäsch	-	-	-	-
Wald	-	-	-	-
Waldstatt	800.0	-	-	800.0
Walzenhausen	-	-	-	-
Wolfhalden	-	1'000.0	-	1'000.0

Sieben Gemeinden haben zusätzliche Abschreibungen gebildet. Die Bildung der zusätzlichen Abschreibungen ist ordnungsgemäss über die zweite Stufe der Erfolgsrechnung erfolgt. Die Gemeinden, welche zusätzliche Abschreibungen gebildet haben weisen im operativen Ergebnis einen Ertragsüberschuss aus.

4. Vorfinanzierungen

Art. 37 Abs. 2 FHG lässt die Bildung zweckgebundener Reserven zur Vorfinanzierung von bewilligten Investitionsvorhaben zu. Diese können unter den gleichen Voraussetzungen wie die Abschreibungsreserven gebildet werden und sind Teil des Eigenkapitals. Vorfinanzierungen können insbesondere für grössere Investitionsvorhaben in kleineren Gemeinden sinnvoll sein, bilden jedoch einen beträchtlichen Einschnitt in die Periodengerechtigkeit und beeinflussen die Aussagekraft der Rechnung erheblich. Zudem führen Vorfinanzierungen zu einer gewissen Durchmischung der Finanzierungsformen (Vor- und Nachfinanzierung). Deshalb sind Vorfinanzierungen nur unter folgenden kumulativen Bedingungen zulässig:

- Im Zeitpunkt der Bildung muss für das spezifische Projekt, für welches die Vorfinanzierungsreserve gebildet wird, ein vom zuständigen Organ genehmigter Kredit vorhanden sein.
- Vorfinanzierungen müssen zweckgebunden sein und können deshalb nur für spezifische Projekte gebildet werden.
- Zusammen mit den zusätzlichen Abschreibungen dürfen sie den Ertragsüberschuss der ersten Stufe der Erfolgsrechnung nicht übertreffen.
- Die Bildung und Auflösung der Vorfinanzierungsreserve wird in der zweiten Stufe ausgewiesen, damit das ordentliche Ergebnis nicht beeinflusst wird.



Gemeinde	Stand Vorfinanzierungen in TFr.			Bemerkungen
	31.12.2018	Veränderung	31.12.2019	
Bühler	-	-	-	
Gais	-	-	-	
Grub	-	-	-	
Heiden	461.9	-461.9	-	Umbuchung (Abwasserbeseitigung)
Herisau	-	-	-	
Hundwil	-	-	-	
Lutzenberg	-	-	-	
Rehetobel	-	-	-	
Reute	-	-	-	
Schönengrund	-	-	-	
Schwellbrunn	734.4	182.9	917.2	Sanierung Mehrzweckanlage
Speicher	-	-	-	
Stein	-	-	-	
Teufen	-	-	-	
Trogen	-	-	-	
Urnäsch	-	-	-	
Wald	-	-	-	
Waldstatt	-	-	-	
Walzenhausen	-	-	-	
Wolfhalden	-	-	-	

Die Gemeinde Schwellbrunn hat im Jahr 2019 Vorfinanzierungen gebildet. Sie weist im operativen Ergebnis einen Ertragsüberschuss aus und das Vorhaben wurde im Oktober 2019 genehmigt. Damit sind die gesetzlichen Grundlagen für die Bildung der Vorfinanzierung erfüllt.

E. Aufsichtsmaßnahmen, Unterstützungsdarlehen

Art. 45 FHG regelt das Verfahren bei einer Verletzung der Regeln über das Haushaltsgleichgewicht oder die Schuldenbegrenzung nach den Bestimmungen dieses Gesetzes. Stellt der Kanton eine solche fest, ist der Gemeinderat der betroffenen Gemeinde verpflichtet, innerhalb von sechs Monaten einen Massnahmenplan zur Korrektur der finanziellen Fehlentwicklung vorzulegen und vom Regierungsrat genehmigen zu lassen. Gemäss Abs. 1 muss dieser Plan verbindliche Fristen für die Vornahme der Massnahmen enthalten. Wie Abschreibungsreserven dürfen Vorfinanzierungen somit nicht zur allgemeinen Erfolgssteuerung gebildet werden. Die Auflösung der Vorfinanzierungsreserve erfolgt über die Nutzungsdauer der finanzierten Anlage. Abs. 2 verleiht dem Regierungsrat die Kompetenz aufsichtsrechtliche Massnahmen zu treffen, sofern kein oder ein ungenügender Massnahmenplan vorliegt. Er kann insbesondere vorsehen, dass der Voranschlag, der Aufgaben- und Finanzplan, geplante Investitionsvorhaben oder die Festlegung von Steuerfuss, Abgaben und Gebühren zu genehmigen sind.

Aufgrund der vorhergehenden Prüfung ist bei keiner Gemeinde eine Verletzung der Regeln über das Haushaltsgleichgewicht oder die Schuldenbegrenzung festgestellt worden.

Keine Gemeinde benötigt ein Unterstützungsdarlehen nach Art. 46 FHG.



Art. 48 FHG regelt den Zeitpunkt auf welchen der neue Aufgaben- und Finanzplan bei den Gemeinden eingeführt werden muss. Der Zeitpunkt ist auf das Jahr 2019 festgesetzt worden. Dieser ist im Jahr 2019 bei 11 von 20 Gemeinden noch nicht erstellt worden. Bis Ende 2020 müssen alle Gemeinden einen Aufgaben- und Finanzplan (Planjahre 2022–2024) erstellen und diesen der Abteilung Controlling und Gemeindefinanzen in gedruckter Form zustellen.

F. Information der Gemeinden

Die Berichterstattung über das Prüfergebnis erfolgte an den entsprechenden Gemeinderat.

G. Gemeindefinanzstatistik

Die Gemeindefinanzstatistik für das Jahr 2019 wurde erstellt und liegt diesem Bericht bei. Diese Dokumentation soll eine neutrale Übersicht über die finanzielle Lage der Gemeinden vermitteln und ist als Ergänzung zum vorliegenden Bericht gedacht.

H. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, den Bericht über die Gemeinden 2019 zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Alfred Stricker

Alfred Stricker, Landammann

sign. Roger Nobs

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilage

Gemeindefinanzstatistik 2019