



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 20. September 2016 / lbr

## **2000.19**

### **Bericht über die Finanzlage der Gemeinden 2015; Kenntnisnahme**

#### **Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. September 2016**

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident  
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 neuem 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:

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

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

<sup>3</sup> 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 2015 präsentieren sich wie folgt:

Beträge in TFr. (+ Ertragsüberschuss, - Aufwandüberschuss)

Gemeinde	Operatives Ergebnis	ausserordentliches Ergebnis	Gesamtergebnis	Bemerkungen
Bühler	840.0	-415.0	424.9	
Gais	1'827.3	-780.9	1'046.4	
Grub	665.8	-484.5	181.3	
Heiden	515.8	-52.6	463.2	
Herisau	1'100.7	394.6	1'495.3	
Hundwil	176.0	5.3	181.3	
Lutzenberg	-20.1	177.8	157.7	
Rehetobel	769.5	148.4	917.9	
Reute	360.0	-45.1	314.8	
Schönengrund	32.6	-1.2	31.4	
Schwellbrunn	506.7	-324.2	182.5	
Speicher	1'771.1	-1'367.9	403.2	
Stein	-83.9	-14.0	-97.9	
Teufen	10'243.0	-8'043.0	2'200.0	
Trogen	172.0	-144.3	27.7	
Urnäsch	460.9	102.2	563.1	
Wald	-11.5	-5.0	-16.5	
Waldstatt	216.9	597.7	814.6	
Walzenhausen	1'168.6	-195.6	973.0	
Wolfhalden	1'998.8	-587.8	1'411.0	



#### 4. Einführung Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) in den Gemeinden

Im Jahr 2013 wurde bei allen Gemeinden eine neue einheitliche Finanzbuchhaltungssoftware eingeführt (newsystem@public). Bei dieser Umstellung wurde bereits der neue Kontenplan nach HRM2 eingeführt, jedoch noch nicht die Grundsätze. Somit macht es keinen Sinn, bei den Auswertungen die Zahlen des Jahres 2013 aufzuzeigen, da diese nicht aussagekräftig wären. Alle Gemeinden haben – zeitgleich mit dem Kanton – am 1. Januar 2014 die Rechnungslegung von HRM1 auf HRM2 umgestellt. Die Gemeinden mussten einmalig ein Restatement - eine Neubewertung der Bilanz - vornehmen. Das war notwendig, um die neuen Grundsätze der Rechnungslegung anzuwenden und somit die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darzustellen. Das Restatement wurde buchhalterisch per 1. Januar 2014 durchgeführt. Damit sich die Umstellung nachvollziehen lässt, erstellte jede Gemeinde zusammen mit der Jahresrechnung einen Bilanzanpassungsbericht. Dieser wurde zusammen mit der Jahresrechnung von den Revisionsunternehmen geprüft. Neu muss jede Gemeinde auch eine Geldflussrechnung erstellen. Diese zeitraumbezogene Rechnung orientiert über die Herkunft und Verwendung der flüssigen Mittel.

#### 5. 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.

Werden Abweichungen von den Verbuchungsvorgaben nach HRM2 festgestellt und haben diese einen Einfluss auf den Finanzausgleich, werden entsprechende Korrekturen vorgenommen und die betroffene Gemeinde informiert.

#### 6. Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Am 24. März 2016 wurden die Finanzverwalterinnen und Finanzverwalter der Gemeinden eingeladen, im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht bis spätestens 8. April 2016 einen Export der revidierten Jahresrechnung (Bilanz, Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung) des Jahres 2015 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 jederzeit 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:

Frei Köbi, Direktor Departement Finanzen, Präsident (2003)

Beeler Edith, Gemeindepräsidentin, Wald (2002)

Balmer Yves Noël, Kantonsrat, Herisau (2010)

Grob Walter, Kantonsrat, Teufen (2011)

Müller-Schoch Margrit, Gemeindepräsidentin, Hundwil (2012)

Andreani Renzo, Gemeindepräsident, Herisau (2014)

Fuhrer Michael, Kantonsrat, Herisau (2015)

Aktuariat: Frei Martin, Amt für Finanzen, Abteilung Controlling und Gemeindefinanzen

Die Kommission hat den vorliegenden Bericht am 29. August 2016 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 ordentliche bzw. 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
	2008 - 2014 <sup>1)</sup>	2009 - 2015 <sup>1)</sup>	2010 - 2016 <sup>1)</sup>	
Bühler	3'455.2	2'953.1		
Gais	6'427.4	7'789.1		
Grub	1'372.1	1'956.0		
Heiden	1'908.6	2'424.4		
Herisau	10'164.1	8'699.7		
Hundwil	201.7	361.0		
Lutzenberg	1'806.5	1'234.8		
Rehetobel	1'005.4	925.8		
Reute	1'098.4	1'429.4		
Schönengrund	55.1	-210.3		
Schwellbrunn	-337.8	160.5		
Speicher	1'605.7	3'345.6		
Stein	973.7	782.0		
Teufen	8'962.6	19'004.4		
Trogen	503.9	671.5		
Urnäsch	1'431.3	1'417.4		
Wald	261.7	206.4		
Waldstatt	-560.6	-390.9		
Walzenhausen	4'838.1	4'926.1		
Wolfhalden	3'605.4	5'285.2		

<sup>1)</sup> bis zum Jahr 2013 wird das Gesamtergebnis berücksichtigt, ab 2014 das operative Ergebnis

Zwei Gemeinden weisen ein geringes negatives kumuliertes Ergebnis aus. Da die Negativsaldi über das Eigenkapital aufgefangen werden konnten, resultiert daraus jedoch keine aufsichtsrechtliche Massnahme.

## 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 17: Aufwandüberschuss im Gesamtergebnis zulässig Art. 2 Abs. 1 FHG	Bemerkungen
	2014	2015	2016	2014	2015	2016		
Bühler	3'591.0	4'015.9		-	-		ja	●
Gais	8'011.6	9'058.1		-	-		ja	●
Grub	1'905.9	2'087.2		-	-		ja	●
Heiden	2'683.3	3'146.5		-	-		ja	●
Herisau	11'231.9	12'727.1		-	-		ja	●
Hundwil	1'173.2	1'354.4		-	-		ja	●
Lutzenberg	2'739.5	2'897.3		-	-		ja	●
Rehetobel	1'679.7	2'597.6		-	-		ja	●
Reute	1'701.4	2'016.2		-	-		ja	●
Schönengrund	1'425.5	1'456.9		-	-		ja	●
Schwellbrunn	692.5	875.0		-	-		ja	●
Speicher	2'412.3	2'815.6		-	-		ja	●
Stein	3'097.4	2'999.5		-	-		ja	●
Teufen	7'000.0	9'200.0		-	-		ja	●
Trogen	1'345.6	1'373.2		-	-		ja	●
Urnäsch	3'459.0	4'022.1		-	-		ja	●
Wald	528.1	511.6		-	-		ja	●
Waldstatt	405.7	1'220.3		-	-		ja	●
Walzenhausen	5'254.6	6'227.6		-	-		ja	●
Wolfhalden	3'990.0	5'401.0		-	-		ja	●

● zulässig

▲ nicht zulässig

Da alle Gemeinden im Jahr 2015 einen Bilanzüberschuss ausweisen, wäre in sämtlichen Gemeinden ein budgetierter Aufwandüberschuss im Voranschlag 2017 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 <small>Art. 2 Abs. 3 FHG</small>			
	2014	2015	2016	2016	2017	2018	
Bühler	87.56	79.81		nein	●	nein	●
Gais	-47.19	-58.14		nein	●	nein	●
Grub	-21.26	-9.09		nein	●	nein	●
Heiden	33.79	31.61		nein	●	nein	●
Herisau	93.82	90.78		nein	●	nein	●
Hundwil	-29.12	44.98		nein	●	nein	●
Lutzenberg	-87.59	-75.91		nein	●	nein	●
Rehetobel	137.00	118.03		nein	●	nein	●
Reute	24.15	20.51		nein	●	nein	●
Schönengrund	-180.17	-167.32		nein	●	nein	●
Schwellbrunn	54.35	37.00		nein	●	nein	●
Speicher	68.17	73.24		nein	●	nein	●
Stein	-37.67	10.26		nein	●	nein	●
Teufen	17.10	-12.35		nein	●	nein	●
Trogen	101.01	112.34		nein	●	nein	●
Urnäsch	85.53	88.15		nein	●	nein	●
Wald	-45.43	-1.29		nein	●	nein	●
Waldstatt	90.20	81.63		nein	●	nein	●
Walzenhausen	-30.92	-7.52		nein	●	nein	●
Wolfhalden	-82.30	-89.79		nein	●	nein	●

● zulässig

▲ nicht zulässig

Da bei keiner Gemeinde der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200 % beträgt, gibt es für den Voranschlag 2017 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). Im Rahmen einer Umfrage unter den Gemeinden im Jahr 2014 hat sich gezeigt, dass acht Gemeinden sich mit finanzpolitischen Zielgrössen befassen haben (teilweise bereits im Rahmen des Finanzplanes), elf Gemeinden haben dazu noch keine Aussagen gemacht und von einer Gemeinde liegt keine Antwort vor. Sämtliche Gemeinden sind aufgefordert, diese gesetzliche Bestimmung umzusetzen. Eine Überprüfung durch den Kanton ist im nächsten 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 38.5 % (2014: 42.2 %).

Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht des Nettoverschuldungsquotienten (in %) aller Gemeinden.

Gemeinde	Nettoverschuldungsquotient in %								Bemerkungen	
	2014		2015		2016	2017	2018	2019		2020
Bühler	87.56	●	79.81	●						
Gais	-47.19	●	-58.14	●						
Grub	-21.26	●	-9.09	●						
Heiden	33.79	●	31.61	●						
Herisau	93.82	●	90.78	●						
Hundwil	-29.12	●	44.98	●						
Lutzenberg	-87.59	●	-75.91	●						
Rehetobel	137.00	▲	118.03	▲						
Reute	24.15	●	20.51	●						
Schönengrund	-180.17	●	-167.32	●						
Schwellbrunn	54.35	●	37.00	●						
Speicher	68.17	●	73.24	●						
Stein	-37.67	●	10.26	●						
Teufen	17.10	●	-12.35	●						
Trogen	101.01	▲	112.34	▲						
Urnäsch	85.53	●	88.15	●						
Wald	-45.43	●	-1.29	●						
Waldstatt	90.20	●	81.63	●						
Walzenhausen	-30.92	●	-7.52	●						
Wolfhalden	-82.30	●	-89.79	●						

Richtwerte:

- ▲ > 150 % schlecht ( 0 Gemeinden, Jahr 2015)
- ▲ 100 - 150 % genügend ( 2 Gemeinden, Jahr 2015)
- < 100 % gut ( 18 Gemeinden, Jahr 2015)

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 113.0 % (2014: 104.0 %).

Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht des Selbstfinanzierungsgrades (in %) aller Gemeinden.



# Appenzell Ausserrhoden

Gemeinde	Selbstfinanzierungsgrad in %								Bemerkungen
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
Bühler	124.02	143.49							
Gais	153.08	282.16							
Grub	194.02	68.68							
Heiden	12.82	75.97							
Herisau	80.46	93.75							
Hundwil	2'259.14	15.87							
Lutzenberg	78.25	50.84							
Rehetobel	581.19	726.03							
Reute	85.38	98.13							
Schönengrund	-1'749.26	833.86							
Schwellbrunn	73.55	281.40							
Speicher	54.04	63.17							
Stein	37.67	7.57							
Teufen	446.39	526.24							
Trogen	5.98	37.57							
Urnäsch	43.19	70.81							
Wald	54.14	0.59							
Waldstatt	2'369.07	167.47							
Walzenhausen	96.74	54.38							
Wolfhalden	123.76	161.59							

Richtwerte:

- < 80 % schlecht (Erhöhung Verschuldung) ( 10 Gemeinden, Jahr 2015)
- 80 - 100 % Normalfall ( 2 Gemeinden, Jahr 2015)
- > 100 % gut (Abnahme Verschuldung) ( 8 Gemeinden, Jahr 2015)

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 0.6 % (2014: 1.0 %).

Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht des Zinsbelastungsanteils (in %) aller Gemeinden.

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

Richtwerte:

- 10 % und mehr schlecht ( 0 Gemeinden, Jahr 2015)
- 4 - 9 % genügend ( 0 Gemeinden, Jahr 2015)
- 0 - 4 % gut ( 20 Gemeinden, Jahr 2015)



Auf den Schweizer und ausländischen Finanzmärkten herrscht seit Jahren ein sehr tiefes, teilweise sogar negatives Zinsniveau. Das gute Ergebnis der Gemeinden 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. Dieses Thema wurde im Workshop vom 19. September 2016 behandelt (siehe Punkt 5).

### **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	Gesamt- Steuer- ertrag	Steuer- Rück- stände	Steuer- Rück- stellungen	Rückstände abzüglich Rück- stellungen	Rückstände in % Gesamt- Steuerertrag	
	2015	31.12.2015	31.12.2015	31.12.2015	31.12.2015	31.12.2014
Bühler	4'879.1	828.9	95.4	733.5	15.0 %	12.0 %
Gais	10'522.2	1'359.5	80.6	1'278.9	12.2 %	9.2 %
Grub	2'916.5	374.3	120.0	254.3	8.7 %	3.9 %
Heiden	14'846.1	1'247.9	302.5	945.5	6.4 %	9.9 %
Herisau	55'531.8	9'395.9	2'224.0	7'171.9	12.9 %	12.2 %
Hundwil	2'321.5	478.5	87.2	391.3	16.9 %	15.6 %
Lutzenberg	3'974.5	712.0	148.1	563.9	14.2 %	15.7 %
Rehetobel	6'002.3	804.0	80.0	724.0	12.1 %	12.7 %
Reute	2'079.1	239.9	145.9	94.0	4.5 %	3.7 %
Schönengrund	1'113.7	225.7	36.3	189.4	17.0 %	15.2 %
Schwellbrunn	3'915.8	380.6	25.0	355.6	9.1 %	10.8 %
Speicher	16'533.5	1'264.2	61.4	1'202.8	7.3 %	7.0 %
Stein	4'216.2	526.3	100.0	426.3	10.1 %	9.1 %
Teufen	34'968.1	2'177.4	224.0	1'953.4	5.6 %	12.2 %
Trogen	5'768.8	522.1	70.0	452.1	7.8 %	9.5 %
Urnäsch	6'081.2	1'062.8	266.0	796.8	13.1 %	11.1 %
Wald	2'411.1	358.2	30.0	328.2	13.6 %	13.2 %
Waldstatt	5'795.5	760.0	134.4	625.6	10.8 %	6.9 %
Walzenhausen	7'221.0	1'652.1	590.0	1'062.1	14.7 %	12.0 %
Wolfhalden	6'567.7	898.5	172.6	725.9	11.1 %	11.3 %
<b>Alle Gemeinden</b>	<b>197'665.6</b>	<b>25'268.9</b>	<b>4'993.4</b>	<b>20'275.5</b>	<b>10.3 %</b>	<b>10.9 %</b>

Orange eingefärbte Werte: Abweichung vom Referenzwert über 12.0 % oder negativer Wert (Rückstellung > Rückstände)

Die Steuerrückstände aller Gemeinden liegen im Verhältnis zum Gesamtertrag mit 10.3 % unter dem Vorjahreswert von 10.9 %. Gegenüber dem Vorjahr kann für einzelne Gemeinden eine Zunahme der Abweichung zum Referenzwert festgestellt werden. Neu liegen die Steuerrückstände in % des Gesamt-Steuerertrages bei den Gemeinden Bühler, Gais, Herisau, Hundwil, Lutzenberg, Rehetobel, Schönengrund, Urnäsch, Wald und Walzenhausen über 12 %. Es handelt sich dabei meist um hohe ausstehende Steuerforderungen einzelner weniger Steuerpflichtiger. Mit der Bildung entsprechender Steuerrückstellungen bei den Gemeinden wurde versucht, diesen Eventualausfällen gerecht zu werden.



## 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	Aufwertungsreserven in TFr.			
	gebildet Stand 1.1.2014	aufgelöst	Stand 31.12.2015	Bemerkungen
Bühler	29.7	29.7	-	OK
Gais	272.9	181.9	91.0	OK
Grub	-	-	-	OK
Heiden	2'897.8	601.8	2'296.0	OK
Herisau	4'805.3	982.3	3'823.0	OK
Hundwil	54.5	27.3	27.2	OK
Lutzenberg	562.1	224.8	337.3	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	7.0	21.4	OK
Teufen	56.3	11.0	45.3	OK
Trogen	33.7	6.7	27.0	OK
Urnäsch	911.9	182.4	729.5	OK
Wald	15.0	15.0	-	OK
Waldstatt	-	-	-	OK
Walzenhausen	-	-	-	OK
Wolfhalden	18.8	18.8	-	OK

Im letzten Jahr wurde bei sechs Gemeinden festgestellt, dass keine Auflösung erfolgt ist. In diesem Jahr halten alle Gemeinden die gesetzlichen Vorgaben ein.

### 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.



Gemeinde	Neubewertungsreserven in TFr.			Bemerkungen
	Stand 1.1.	Stand 31.12.	Veränderung	
Bühler	1'273.3	1'273.3	0.0	
Gais	2'298.6	2'278.1	-20.5	
Grub	550.6	550.6	0.0	
Heiden	3'698.2	3'670.2	-28.0	
Herisau	5'395.9	5'384.7	-11.2	
Hundwil	598.4	628.6	30.2	
Lutzenberg	992.8	992.8	0.0	
Rehetobel	23.6	23.6	0.0	
Reute	227.5	227.5	0.0	
Schönengrund	777.3	777.3	0.0	
Schwellbrunn	1'658.2	1'658.2	0.0	
Speicher	3'251.0	3'251.0	0.0	
Stein	1'129.1	1'129.1	0.0	
Teufen	1'915.7	1'915.7	0.0	
Trogen	519.6	519.6	0.0	
Urnäsch	2'508.1	2'508.1	0.0	
Wald	338.1	324.5	-13.6	
Waldstatt	1'488.0	794.5	-693.5	
Walzenhausen	925.0	623.0	-302.0	
Wolfhalden	1'410.1	1'410.1	0.0	

Alle Gemeinden haben wie vom Gesetz vorgeschrieben Neubewertungsreserven gebildet. Anlässlich der Revisionen bei den Gemeinden sind zum Thema Neubewertungsreserve diverse Unklarheiten aufgetreten. Dieser Sachverhalt hat das Departement Finanzen (im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion) veranlasst, eine Empfehlung zur Handhabung auszuarbeiten. 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. Eine Gemeinde (Hundwil) hat Reserven gebildet, was nicht im Sinne der Empfehlung ist.

### 3. Zusätzliche Abschreibungen

Nach Art. 37 Abs. 1 FHG sind zusätzliche Abschreibungen zulässig, soweit die Erfolgsrechnung im ordentlichen Ergebnis 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	Zusätzliche Abschreibungen in TFr.		
	2015	Bildung über 2. Stufe	Bemerkungen
Bühler	-		
Gais	500.0	ja	
Grub	458.2	ja	
Heiden	-		
Herisau	-		
Hundwil	-		
Lutzenberg	-		
Rehetobel	-		
Reute	-		
Schönengrund	-		
Schwellbrunn	-		
Speicher	1'200.0	ja	
Stein	-		
Teufen	7'824.2	ja	
Trogen	-		
Urnäsch	-		
Wald	-		
Waldstatt	200.0	ja	
Walzenhausen	-		
Wolfhalden	-		

Fünf Gemeinden haben zusätzliche Abschreibungen gebildet. Die Bildung der zusätzlichen Abschreibungen ist ordnungsgemäss über die zweite Stufe der Erfolgsrechnung erfolgt.

#### 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. Ein allfälliger Ausgabenbeschluss kann dann später erfolgen.
- 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 der ordentliche Erfolg nicht beeinflusst wird.



Gemeinde	Vorfinanzierungen in TFr.			Bemerkungen
	2014	Veränderung	2015	
Bühler	-	-	-	
Gais	-	-	-	
Grub	-	-	-	
Heiden	450.5	22.5	473.0	
Herisau	-	-	-	
Hundwil	158.5	20.0	178.5	
Lutzenberg	-	-	-	
Rehetobel	-	-	-	
Reute	-	-	-	
Schönengrund	-	-	-	
Schwellbrunn	-	161.8	161.8	
Speicher	-	-	-	
Stein	-	-	-	
Teufen	16.5	4.8	21.3	
Trogen	-	-	-	
Urnäsch	-	-	-	
Wald	9.1	-4.3	4.8	
Waldstatt	-	-	-	
Walzenhausen	-	-	-	
Wolfhalden	-	-	-	

Vier Gemeinden haben im Jahr 2015 Vorfinanzierungen gebildet. Ob die oben erwähnten nach HRM2 und FHG eingehalten worden sind, konnte nicht überprüft werden. Aufgrund der tiefen Beträge sind die Positionen für die Finanzaufsicht nicht relevant.

## 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.



Der Kanton Appenzell Ausserrhoden stellt im Rahmen seiner Aufsicht fest, dass in diversen Bereichen von HRM2 (Vorfinanzierungen, Zusatzabschreibungen, Neubewertungsreserven, Investitionen (werterhaltend ER, wertvermehrend Investitionsrechnung), Aktivierungsgrenzen, Kreditüberschreitungen, Nachtragskredite) Unklarheiten bestehen. Darum wurde in einem Workshop, an welchem die Finanzverantwortlichen der Gemeinden (inkl. GPK) teilnehmen konnten, in einem halben Tag diese offenen Fragen diskutiert. Zu diesem Zweck wurde vorgängig eine Analyse über den Stand der Umsetzungen von HRM2/FHG erstellt. Der Workshop hat am 19. September 2016 stattgefunden.

## **F. Information der Gemeinden**

Die Berichterstattung über das Prüfergebnis erfolgte an den entsprechenden Gemeinderat.

## **G. Gemeindefinanzstatistik**

Die Gemeindefinanzstatistik für das Jahr 2015 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 2015 zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Matthias Weishaupt

sign. Roger Nobs

Matthias Weishaupt, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1

Gemeindefinanzstatistik 2015