



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 19. September 2023

2000.411

Bericht über die Finanzlage der Gemeinden 2022; Kenntnisnahme

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 19. September 2023

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 dem Regierungsrat und dem 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)

Es handelt sich um eine Prüfung der generellen Finanzlage der Gemeinden, nicht um eine Einzelprüfung, wie sie die GPK bzw. die Revisionsgesellschaft der Gemeinde vornimmt. Damit können finanzielle Risiken und



eine finanzielle Fehlentwicklung in einer Gemeinde frühzeitig erkannt und die notwendigen Massnahmen ergriffen werden.

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:

Art. 2 Haushaltsgleichgewicht und Schuldenbegrenzung

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 2022 präsentieren sich wie folgt:

Beträge in TFr. (+ Ertragsüberschuss, - Aufw andüberschuss)

Gemeinde	Operatives Ergebnis	Ausserordentliches Ergebnis	Gesamtergebnis	Bemerkungen
Bühler	1'279.6	46.2	1'325.9	
Gais	-802.5	490.1	-312.4	
Grub	-485.4	8.5	-476.9	
Heiden	4'391.7	-72.8	4'319.0	
Herisau	7'555.0	1'432.3	8'987.3	
Hundwil	757.4	-684.6	72.8	
Lutzenberg	479.6	15.6	495.2	
Rehetobel	470.3	-23.7	446.6	
Reute	479.4	-371.4	108.0	
Schönengrund	-263.1	43.9	-219.2	
Schwellbrunn	662.6	-225.7	436.9	
Speicher	1'899.8	-1'856.7	43.1	
Stein	1'184.6	-445.8	738.8	
Teufen	9'291.9	-9'078.7	213.2	
Trogen	248.2	461.4	709.6	
Urnäsch	-491.1	646.9	155.8	
Wald	408.0	25.1	433.1	
Waldstatt	-154.2	181.9	27.7	
Walzenhausen	880.8	182.4	1'063.2	
Wolfhalden	2'039.1	61.9	2'101.0	
Total	29'831.7	-9'163.0	20'668.7	

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. 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 Eventualverbindlichkeiten, bei zu konsolidierenden Betrieben etc.).

Eine Prüfung, ob die Buchungen nach den Grundsätzen von HRM2 vorgenommen wurden, ist nicht Gegenstand der kantonalen Aufsicht. Dies ist primär Aufgabe der Revisionsunternehmen. 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 und deren beauftragter externer Revisionsstelle im Rahmen der kommunalen 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 Auflösung 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 29. Dezember 2022 wurden die Finanzverwalterinnen und Finanzverwalter der Gemeinden eingeladen, im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht bis spätestens 17. April 2023 einen Export der revidierten Jahresrechnung (Bilanz, Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung) des Jahres 2022 sowie nach deren Erstellung ein Exemplar der elektronischen Jahresrechnung 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:

Reutegger Hansueli, Vorsteher Departement Finanzen, Präsident
Walser Martin, Leiter Amt für Finanzen, Mitglied
Frischknecht Ueli, Vertreter Gemeindepräsidienkonferenz, Mitglied
Andreas Frefel, Leiter Abteilung Gemeindefinanzen und Supportdienste, Mitglied mit beratender Stimme
Frei Martin, Abteilung Gemeindefinanzen und Supportdienste, Aktuar

Die Kommission hat den vorliegenden Bericht am 4. September 2023 besprochen und mit Zirkulationsbeschluss vom 12. September 2023 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 Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (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 oder Mitteln des Eigenkapitals 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 der 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.

Beträge in TFr. (+ Ertragsüberschuss, - Aufwandüberschuss)

Gemeinde	Kumulierte Ergebnisse *)			Bemerkungen
	2014 - 2020	2015 - 2021	2016 - 2022	
Bühler	3'614.1	2'919.0	3'358.7	
Gais	13'487.6	11'537.6	8'907.7	
Grub	3'567.9	2'640.3	1'489.1	
Heiden	284.2	3'001.1	6'877.0	
Herisau	-654.3	132.0	6'586.3	
Hundwil	730.2	1'036.4	1'617.8	
Lutzenberg	3'565.5	4'912.3	5'412.1	
Rehetobel	5'118.0	4'403.0	4'103.8	
Reute	2'252.2	2'316.6	2'436.0	
Schönengrund	140.8	82.5	-213.2	ausreichender Bilanzüberschuss
Schwellbrunn	4'319.5	4'647.9	4'803.9	
Speicher	11'265.0	11'480.5	11'609.2	
Stein	872.3	670.0	1'938.5	
Teufen	47'426.8	49'444.8	48'493.7	
Trogen	67.4	-54.2	22.0	
Urnäsch	2'833.3	3'523.8	2'571.8	
Wald	891.5	1'043.7	1'463.2	
Waldstatt	4'441.9	4'394.3	4'023.2	
Walzenhausen	5'664.5	5'548.5	5'260.7	
Wolfhalden	7'289.4	7'599.4	7'639.7	

*) operative Ergebnisse Erfolgsrechnung 1. Stufe

Die Gemeinde Schönengrund weist ein negatives kumuliertes Ergebnis aus. Da ein ausreichender Bilanzüberschuss vorhanden ist, ist aufsichtsrechtlich nichts zu bemängeln.

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 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 24: Aufwandüberschuss im Gesamtergebnis zulässig Art. 2 Abs. 1 FHG	Bemerkungen
	2020	2021	2022	2020	2021	2022		
Bühler	5'336.5	5'132.9	6'458.8	-	-	-	ja	●
Gais	13'104.2	13'899.6	13'587.2	-	-	-	ja	●
Grub	4'524.4	4'343.7	3'866.8	-	-	-	ja	●
Heiden	4'764.1	7'611.2	11'930.1	-	-	-	ja	●
Herisau	14'888.3	18'377.5	27'364.8	-	-	-	ja	●
Hundwil	2'305.1	2'506.7	2'579.5	-	-	-	ja	●
Lutzenberg	5'917.4	7'792.1	8'287.4	-	-	-	ja	●
Rehetobel	5'986.3	6'580.2	7'026.8	-	-	-	ja	●
Reute	3'838.7	4'020.6	4'128.5	-	-	-	ja	●
Schönengrund	1'816.8	1'599.2	1'380.1	-	-	-	ja	●
Schwellbrunn	2'269.0	2'499.8	2'936.7	-	-	-	ja	●
Speicher	9'164.6	9'392.4	9'435.6	-	-	-	ja	●
Stein	3'309.7	3'390.9	4'129.7	-	-	-	ja	●
Teufen	24'960.0	25'467.2	25'680.4	-	-	-	ja	●
Trogen	1'680.0	1'759.3	2'468.8	-	-	-	ja	●
Urnäsch	5'669.6	6'023.6	6'179.4	-	-	-	ja	●
Wald	1'438.0	1'720.3	2'153.3	-	-	-	ja	●
Waldstatt	4'482.5	4'770.1	4'797.8	-	-	-	ja	●
Walzenhausen	9'611.2	10'814.9	11'878.1	-	-	-	ja	●
Wolfhalden	8'295.7	9'593.6	11'694.6	-	-	-	ja	●



zulässig



nicht zulässig

Da alle Gemeinden per 31.12.2022 einen Bilanzüberschuss ausweisen, ist in sämtlichen Gemeinden ein budgetierter Aufwandüberschuss im Voranschlag 2024 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 Nettoverschuldungsquotient zeigt an, welcher Anteil der jährlichen Fiskalerträge nötig wäre, um die gesamte Nettoschuld zu begleichen. Steigt dieser Anteil 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			
	2020	2021	2022	2022	2023	2024	
Bühler	108.58	81.47	53.39	nein	nein	nein	
Gais	-90.57	-92.58	-89.37	nein	nein	nein	
Grub	-31.54	-6.11	0.52	nein	nein	nein	
Heiden	111.84	88.04	57.92	nein	nein	nein	
Herisau	103.11	97.89	79.16	nein	nein	nein	
Hundwil	99.97	133.67	81.51	nein	nein	nein	
Lutzenberg	-93.91	-99.86	-122.01	nein	nein	nein	
Rehetobel	69.28	64.58	69.70	nein	nein	nein	
Reute	23.31	8.17	-10.15	nein	nein	nein	
Schönegrund	-150.43	-156.36	-109.71	nein	nein	nein	
Schwellbrunn	18.53	5.17	78.00	nein	nein	nein	
Speicher	22.92	24.33	18.92	nein	nein	nein	
Stein	40.66	20.49	-2.20	nein	nein	nein	
Teufen	-72.31	-75.60	-66.17	nein	nein	nein	
Trogen	147.39	148.12	133.35	nein	nein	nein	
Urnäsch	75.46	78.30	99.17	nein	nein	nein	
Wald	29.46	18.89	10.24	nein	nein	nein	
Waldstatt	22.01	5.92	11.78	nein	nein	nein	
Walzenhausen	-22.30	-33.39	-39.77	nein	nein	nein	
Wolfhalden	-109.97	-100.87	-99.99	nein	nein	nein	

● zulässig ▲ nicht zulässig

Da bei keiner Gemeinde der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200 % beträgt, gibt es für den Voranschlag 2024 keine Auflagen betreffend den Selbstfinanzierungsgrad.

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).

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.

2.1 Nettoverschuldungsquotient

Der Nettoverschuldungsquotient ist eine bilanzbezogene Kennzahl, die anzeigt, welcher Anteil der Fiskalträger erforderlich wäre, um die Nettoschuld abzutragen. Damit kann die Tragfähigkeit der Nettoverschuldung beurteilt werden. Der Nettoverschuldungsquotient aller Gemeinden beträgt 19.6 % (2021: 24.9 %). Weitere Informationen sind in der aktuellen Gemeindefinanzstatistik zu finden.

Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht des Nettoverschuldungsquotienten aller Gemeinden.

Gemeinde	Nettoverschuldungsquotient in %										Bemerkungen
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022				
Bühler	71.2	91.6	93.9	90.9	108.6	81.5	53.4				
Gais	-64.2	-68.2	-82.9	-82.4	-90.6	-92.6	-89.4				
Grub	6.8	-3.0	-8.8	-1.2	-31.5	-6.1	0.5				
Heiden	47.2	52.5	47.4	69.4	111.8	88.0	57.9				
Herisau	91.8	91.5	83.5	75.2	103.1	97.9	79.2				
Hundwil	90.0	65.8	75.9	75.9	99.97	133.7	81.5				
Lutzenberg	-78.9	-79.1	-94.6	-113.7	-93.9	-99.9	-122.0				
Rehetobel	85.6	92.7	93.1	66.2	69.3	64.6	69.7				
Reute	71.0	100.6	79.1	61.1	23.3	8.2	-10.2				
Schönengrund	-170.4	-154.6	-151.6	-144.7	-150.4	-156.4	-109.7				
Schwellbrunn	24.9	28.6	20.1	11.0	18.5	5.2	78.0				
Speicher	80.5	76.8	56.6	39.9	22.9	24.3	18.9				
Stein	22.3	33.5	46.7	32.4	40.7	20.5	-2.2				
Teufen	-22.7	-43.9	-60.9	-71.4	-72.3	-75.6	-66.2				
Trogen	143.4	150.6	160.3	144.8	147.4	148.1	133.3				
Urnäsch	81.3	85.4	98.4	80.6	75.5	78.3	99.2				
Wald	38.9	30.1	52.1	38.7	29.5	18.9	10.2				
Waldstatt	59.4	45.1	28.3	20.4	22.0	5.9	11.8				
Wälzenhausen	-7.9	-12.6	-14.6	-16.4	-22.3	-33.4	-39.8				
Wolfhalden	-94.0	-97.4	-94.5	-101.3	-110.0	-100.9	-100.0				

Richtwerte:

- > 150 % schlecht (0 Gemeinden, Jahr 2022)
- 100 - 150 % genügend (1 Gemeinden, Jahr 2022)
- < 100 % gut (19 Gemeinden, Jahr 2022)

2.2 Selbstfinanzierungsgrad

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 129.2 % (2021: 117.6 %). Weitere Informationen sind in der aktuellen Gemeindefinanzstatistik zu finden.

Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht des Selbstfinanzierungsgrades aller Gemeinden.



Selbstfinanzierungsgrad in %									
Gemeinde	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Bemerkungen	
Bühler	117.9	30.9	57.3	216.1	-708.5	425.5	323.4		
Gais	131.2	137.3	164.3	156.2	158.5	197.1	1.8		
Grub	64.7	192.7	137.9	74.4	288.8	15.2	-180.9		
Heiden	23.2	51.5	62.3	27.0	16.4	115.9	1'287.6		
Herisau	93.2	94.5	164.0	124.8	6.9	67.2	217.7		
Hundwil	9.9	178.9	42.2	97.1	34.5	23.8	neg. NI		
Lutzenberg	188.0	120.9	397.5	172.4	50.5	223.2	96.7		
Rehetobel	350.8	111.9	79.0	244.8	115.0	107.5	71.0		
Reute	52.3	25.2	keine Angabe	116.8	1'932.4	16'345.1	294.1		
Schönengrund	441.2	3.8	-438.3	2'135.1	keine Angabe	-294.6	-56.1		
Schwellbrunn	166.3	518.0	334.2	252.4	81.5	202.7	23.0		
Speicher	75.0	78.4	417.3	-9'802.0	584.9	97.8	145.0		
Stein	71.0	-62.4	7.8	814.4	63.4	511.1	346.0		
Teufen	186.3	377.4	301.0	229.1	81.0	183.9	87.7		
Trogen	11.9	35.7	35.6	260.6	18.1	30.0	147.2		
Urnäsch	296.4	66.5	52.3	259.5	103.9	72.5	34.5		
Wald	0.0	325.6	35.1	381.0	156.4	858.6	177.5		
Waldstatt	312.0	119.9	512.8	248.6	89.1	521.0	59.2		
Walzenhausen	98.8	127.2	118.6	103.3	159.2	183.8	161.4		
Wolfhalden	151.4	62.5	137.0	280.5	7.7	203.8	145.3		

neg. NI = negative Nettoinvestitionen

Richtwerte:

- < 80 % schlecht (Erhöhung Verschuldung) (7 Gemeinden, Jahr 2022)
- 80 - 100 % Normalfall (2 Gemeinden, Jahr 2022)
- > 100 % gut (Abnahme Verschuldung) (10 Gemeinden, Jahr 2022)

2.3 Zinsbelastungsanteil




Der Zinsbelastungsanteil fokussiert schliesslich auf die Erfolgsrechnung. Er weist aus, welcher Anteil des Finanzertrages jährlich durch den Nettozinsaufwand beansprucht wird. Der Zinsbelastungsanteil aller Gemeinden beträgt 0.2 % (2021: 0.2 %). Weitere Informationen sind in der aktuellen Gemeindefinanzstatistik zu finden.

Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht des Zinsbelastungsanteils aller Gemeinden.

Zinsbelastungsanteil in %									
Gemeinde	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Bemerkungen	
Bühler	1.2	1.1	0.9	0.7	0.9	0.7	0.5		
Gais	0.3	0.2	0.1	0.1	-0.0	0.0	-0.0		
Grub	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2		
Heiden	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1	0.0	0.0		
Herisau	0.8	-0.1	0.7	0.6	0.7	0.6	0.5		
Hundwil	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1		
Lutzenberg	-0.0	-0.0	-0.0	-	-	0.1	0.1		
Rehetobel	1.1	0.9	0.9	0.7	0.4	0.5	0.6		
Reute	0.6	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0		
Schönengrund	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1		
Schwellbrunn	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.2	0.2		
Speicher	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2		
Stein	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2		
Teufen	0.6	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1		
Trogen	1.0	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.9		
Urnäsch	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2		
Wald	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.4		
Waldstatt	1.2	0.9	0.5	0.3	0.2	0.2	0.3		
Walzenhausen	-0.7	-0.7	-0.6	-0.6	-0.6	-0.6	-0.6		
Wolfhalden	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0		

Richtwerte:



	10 % und mehr	schlecht	(0 Gemeinden, Jahr 2022)
	4 - 9 %	genügend	(0 Gemeinden, Jahr 2022)
	0 - 4 %	gut	(20 Gemeinden, Jahr 2022)

Auf den Schweizer und ausländischen Finanzmärkten herrscht seit Jahren ein tiefes 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. Eventualverbindlichkeiten

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.



5. Übersicht Steuerrückstände

Beträge in TFr.

Steuerrückstände in % des Gesamtsteuerertrages						
Gemeinde	Gesamt- Steuer- ertrag	Steuer- Rück- stände	Steuer- Rück- stellungen	Rückstände abzüglich Rück- stellungen	Rückstände in % Gesamt- Steuerertrag	
	2022	31.12.2022	31.12.2022	31.12.2022	<i>31.12.2021</i>	31.12.2022
Bühler	6'335.9	1'520.5	158.0	1'362.5	5.5 %	21.5 %
Gais	10'841.8	1'501.9	78.2	1'423.7	10.1 %	13.1 %
Grub	3'339.5	667.8	139.6	528.2	9.1 %	15.8 %
Heiden	21'018.0	2'058.0	347.8	1'710.2	11.8 %	8.1 %
Herisau	69'743.2	11'959.5	2'548.0	9'411.5	11.9 %	13.5 %
Hundwil	2'331.1	396.3	47.1	349.2	17.5 %	15.0 %
Lutzenberg	4'672.7	907.2	147.0	760.3	8.1 %	16.3 %
Rehetobel	7'385.1	1'012.5	177.0	835.5	7.9 %	11.3 %
Reute	2'649.2	94.7	-	94.7	3.1 %	3.6 %
Schönengrund	1'320.4	326.2	35.8	290.4	18.3 %	22.0 %
Schwellbrunn	4'460.7	839.0	68.0	771.0	14.6 %	17.3 %
Speicher	20'938.9	1'624.6	242.6	1'382.1	6.3 %	6.6 %
Stein	5'557.5	473.9	65.0	408.9	8.2 %	7.4 %
Teufen	41'066.0	1'867.4	641.0	1'226.4	-0.7 %	3.0 %
Trogen	8'172.0	719.2	40.0	679.2	0.2 %	8.3 %
Urnäsch	6'898.1	1'276.6	420.4	856.2	13.8 %	12.4 %
Wald	3'211.2	484.0	36.4	447.6	9.0 %	13.9 %
Waldstatt	6'371.0	538.3	88.9	449.4	8.2 %	7.1 %
Walzenhausen	8'843.9	734.6	166.0	568.6	2.2 %	6.4 %
Wolfhalden	8'424.2	821.6	138.6	683.1	4.8 %	8.1 %
Total	243'580.4	29'823.7	5'585.2	24'238.5	7.7 %	10.0 %

Die Steuerrückstände aller Gemeinden liegen im Verhältnis zum Gesamtertrag mit 10.0 % über dem Vorjahreswert von 7.7 %. Mit der Bildung entsprechender Steuerrückstellungen bei den Gemeinden wurde versucht, allfälligen Steuerertragsausfällen 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 (bis 2023) über die zweite Stufe der Erfolgsrechnung aufzulösen. Regierungsrat und Gemeinderat legen mit der Neubewertung die konkrete Amortisationsdauer unveränderlich fest.

Nachfolgend sind die Gemeinden aufgelistet, welche per 31. Dezember 2021 einen Bestand aufweisen:

Gemeinde	Stand Aufwertungsreserven in TFr.					Bemerkungen
	gebildet 1.1.2014	31.12.2021	minimale Auflösung	aufgelöst	31.12.2022	
Heiden	2'897.8	574.0	2'608.0	2'610.8	287.0	
Herisau	4'805.3	940.0	4'324.7	4'335.3	470.0	
Trogen	33.7	13.5	30.4	33.7	-	
Urnäsch	911.9	182.4	820.7	820.7	91.2	

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 waren 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 Wertberichtigungen des Finanzvermögens zu verwenden.

Gemeinde	Stand Neubewertungsreserven in TFr.			Bemerkungen
	31.12.2021	31.12.2022	Veränderung	
Bühler	1'204.3	1'204.3	-	
Gais	1'748.3	1'748.3	-	
Grub	547.3	547.3	-	
Heiden	1'887.5	1'269.6	-617.9	Baurecht, diverse Wertanpassungen
Herisau	4'327.6	4'008.6	-319.0	Verkauf Baurecht
Hundwil	513.2	513.0	-0.2	Kursverlust
Lutzenberg	808.3	613.8	-194.5	Veräusserung von Bodenparzellen
Rehetobel	3.3	3.3	-	
Reute	227.5	227.5	-	
Schönengrund	712.5	712.5	-	
Schwellbrunn	1'386.9	1'386.9	-	
Speicher	2'918.3	2'918.3	-	
Stein	1'092.9	1'092.9	-	
Teufen	1'055.0	1'055.0	-	
Trogen	519.6	519.6	-	
Urnäsch	2'382.2	1'767.8	-614.4	diverse Abwertungen
Wald	156.9	156.9	-	
Waldstatt	701.5	701.5	-	
Walzenhausen	623.0	623.0	-	
Wolfhalden	1'401.1	1'401.1	-	

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.

In der "Fachgruppe Rechnungslegung", welche vom Regierungsrat eingesetzt wurde und paritätisch aus Mitgliedern von Kanton und Gemeinden zusammengesetzt ist, ist im Hinblick auf eine Revision des FHG vorgesehen, dass die Übergangs- und Schlussbestimmung zur Neubewertung angepasst werden. Ziel ist es, dass die bestehenden Neubewertungsreserven aufgelöst werden können.

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	Kumulierte zusätzliche Abschreibungen in TFr.			
	Bilanzkonto 31.12.2021	Bildung	Auflösung	Bilanzkonto 31.12.2022
Bühler	-	-	-	-
Gais	4'300.0	-	500.0	3'800.0
Grub	722.9	-	51.1	671.8
Heiden	-	-	-	-
Herisau	-	-	-	-
Hundwil	338.0	-	-	338.0
Lutzenberg	-	-	-	-
Rehetobel	108.0	-	19.0	89.0
Reute	-	-	-	-
Schönengrund	-	-	-	-
Schwellbrunn	103.0	-	-	103.0
Speicher	4'747.3	1'840.0	206.9	6'380.4
Stein	290.0	-	-	290.0
Teufen	20'089.4	1'143.5	1'141.9	20'091.1
Trogen	-	-	-	-
Urnäsch	-	-	-	-
Wald	-	-	-	-
Waldstatt	1'000.0	-	-	1'000.0
Walzenhausen	-	-	-	-
Wolfhalden	892.0	-	54.0	838.0

Zwei Gemeinden haben zusätzliche Abschreibungen gebildet. Die Bildung der zusätzlichen Abschreibungen ist ordnungsgemäss über die zweite Stufe der Erfolgsrechnung erfolgt. Ebenfalls wurde dabei die Bedingung eines Ertragsüberschusses im operativen Ergebnis eingehalten

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 der ordentliche Erfolg nicht beeinflusst wird.



Gemeinde	Stand Vorfinanzierungen in TFr.			Bemerkungen
	31.12.2021	Veränderung	31.12.2022	
Bühler	-	-	-	
Gais	-	-	-	
Grub	-	-	-	
Heiden	-	-	-	
Herisau	-	-	-	
Hundwil	-	-	-	
Lutzenberg	-	-	-	
Rehetobel	-	-	-	
Reute	-	300.0	300.0	Vorfinanzierung Strasse
Schönengrund	-	-	-	
Schwellbrunn	1'966.9	197.7	2'164.6	Sanierung Mehrzweckanlage
Speicher	1'200.0	-	1'200.0	
Stein	-	-	-	
Teufen	11'000.0	8'000.0	19'000.0	Neubau Schulhaus
Trogen	-	-	-	
Urnäsch	1'200.0	-	1'200.0	
Wald	-	-	-	
Waldstatt	-	-	-	
Walzenhausen	-	-	-	
Wolfhalden	-	-	-	

Drei Gemeinden haben im Jahr 2022 Vorfinanzierungen gebildet und weisen im operativen Ergebnis einen Ertragsüberschuss aus.

E. Aufsichtsmassnahmen, Unterstützungsdarlehen, Aufgaben- und Finanzplan

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. 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.



F. Information der Gemeinden

Die Berichterstattung über das Prüfergebnis erfolgte an den entsprechenden Gemeinderat.

G. Gemeindefinanzstatistik

Die Gemeindefinanzstatistik für das Jahr 2022 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 Finanzlage der Gemeinden 2022 zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Yves Noël Balmer

sign. Roger Nobs

Yves Noël Balmer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilage 1.1

Gemeindefinanzstatistik 2022