



Einwohnerratssitzung vom 17. September 2025

Trakt. Nr. 07: Postulat "Gesunder Bilanzüberschuss durch Vorfinanzierung"

Frage der Erheblicherklärung – Stellungnahme des Gemeinderates

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte

Mit Schreiben vom 15. Juni 2025 haben die Einwohnerräte Karin Jung und Rémy Chenevard (FDP/GLP-Fraktion) das Postulat "Gesunder Bilanzüberschuss durch Vorfinanzierung" eingereicht. Mit Erheblicherklärung des Postulats durch den Einwohnerrat soll der Gemeinderat beauftragt werden, mehrere Fragen zu prüfen und dem Einwohnerrat darüber Bericht zu erstatten (vgl. Art. 51 Abs. 3 Geschäftsreglement Einwohnerrat; SRV 13). Gemäss Art. 54 Geschäftsreglement Einwohnerrat (SRV 13) wird der Einwohnerrat mit der Sitzungseinladung über die Stellungnahme des Gemeinderates informiert.

Anlässlich seiner Sitzung vom 12. August 2025 hat der Gemeinderat vom Eingang des Postulates formell Kenntnis genommen. Die im Postulat gestellten Fragen können durch den Gemeinderat nachfolgend – ohne Erheblicherklärung des Postulates – bereits wie folgt beantwortet werden:

Ausgangslage

1.1 Rückblick, Zahlenreihen

Am 1. Januar 2014 wurde das geltende Finanzhaushaltsgesetz (FHG; bGS 612.0) und damit das harmonisierte Rechnungsmodell (HRM2) im Kanton Appenzell Ausserrhoden in Kraft gesetzt. Ziel des harmonisierten Rechnungsmodells war, eine zeitgemässe Finanzberichterstattung zu erreichen sowie die Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinden und den Kantonen zu erhöhen. Die Gemeinde Herisau hat sich seither an diesem Standard orientiert und die transparente und vergleichbare Rechnungslegung befolgt.

Die finanzielle Situation der Gemeinde Herisau hat sich im Zeitraum 2014 bis 2024 wie folgt entwickelt:



Gemeinde Herisau	in Tsd. Fr. 2014	in Tsd. Fr. 2015	in Tsd. Fr. 2017	in Tsd. Fr. 2019	in Tsd. Fr. 2020	in Tsd. Fr. 2021	in Tsd. Fr. 2022	in Tsd. Fr. 2023	in Tsd. Fr. 2024
Erfolgsrechnung									
Operatives Ergebnis (+ Überschuss)	1'454	1'101	-1'796	2'101	-4'991	2'240	7'555	3'710	1'811
Gesamtergebnis ER (+ Überschuss)	1'241	1'495	-696	3'287	-3'539	3'489	8'957	4'912	3'264
Bilanz									
Bilanzsumme	118'568	119'609	131'499	138'437	142'292	155'214	162'028	167'995	184'176
Finanzvermögen	33'356	32'817	47'192	54'354	52'252	59'257	65'451	68'756	75'729
Verwaltungsvermögen	85'212	86'793	84'307	84'083	90'040	95'957	96'578	99'239	108'447
Fremdkapital	83'212	83'227	98'079	101'413	110'303	121'079	120'657	122'501	137'007
<i>Davon Darlehensschulden</i>	<i>61'429</i>	<i>62'951</i>	<i>80'000</i>	<i>82'000</i>	<i>87'000</i>	<i>97'000</i>	<i>97'000</i>	<i>97'000</i>	<i>111'000</i>
Eigenkapital	35'356	36'382	33'420	37'023	31'989	34'135	41'371	45'494	47'169
<i>Davon Bilanzüberschuss</i>	<i>11'232</i>	<i>12'727</i>	<i>11'375</i>	<i>18'427</i>	<i>14'888</i>	<i>18'377</i>	<i>27'365</i>	<i>32'276</i>	<i>35'541</i>
Investitionstätigkeit:									
Nettoinvestitionen	10'090	8'524	4'849	6'336	11'776	11'010	5'876	8'056	14'542
Nettoschuld (Fremdkapital ./ . Finanzvermögen)									
Nettoschuld	49'857	50'410	50'887	47'059	58'051	61'822	55'207	53'745	61'278

Die Erfolgsrechnung zeigt bis auf zwei Jahre ansprechende operative Gesamtergebnisse.

Die Bilanzsumme hat zwischen den Jahren 2014 und 2024 um Fr. 65,6 Mio. zugenommen. Das Finanzvermögen ist um Fr. 42,4 Mio. und das Verwaltungsvermögen um Fr. 23,2 Mio. angestiegen. Das Fremdkapital stieg um Fr. 53,8 Mio., wobei sich die verzinslichen Darlehensschulden um Fr. 49,5 Mio. erhöhten. Das Eigenkapital stieg um Fr. 11,8 Mio., wobei der Bilanzüberschuss um Fr. 24,3 Mio. zunahm.

Die Investitionstätigkeit deutet auf sehr starke Ausgabenjahre 2020, 2021 und 2024 hin, was zu höheren Verschuldungen führte.

Die Nettoschuld ist im Zeitraum 2014 bis 2024 um Fr. 11,4 Mio. angestiegen. Generell kann festgehalten werden, dass im Darstellungszeitraum die Ausdehnung des Finanzvermögens und des Verwaltungsvermögen über Fr. 65,6 Mio. nur mit Fr. 11,8 Mio. Eigenkapital finanziert wurde. Das Fremdkapital musste um Fr. 53,7 Mio. erhöht werden, was zu einem grossen Teil über verzinsliche Darlehen erfolgt ist.

1.2 Einordnung heutige Vergleiche

Die Zahlenreihen 2014 – 2024 wurden finanzpolitisch von der Gemeinde Herisau nicht beeinflusst. Während diesem Zeitraum wurden jedoch gemäss dem kantonalen Finanzhaushaltsgesetz Rückstellungen gebildet und aufgelöst (Aufwertungsreserve Verwaltungsvermögen, Neubewertungsreserven Finanzvermögen). Die kantonale Gesetzgebung wurde in allen Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden gleich vollzogen.



1.3 Erwägungen zum Eigenkapital

Das Eigenkapital wird gemäss HRM2 in nachfolgende Sachgruppen unterteilt:

29	Eigenkapital
290	Spezialfinanzierungen im Eigenkapital
291	Fonds im Eigenkapital
292	Rücklagen der Globalbudgetbereiche
293	Vorfinanzierungen
294	Finanzpolitische Reserve
295	Aufwertungsreserve Verwaltungsvermögen (Einführung HRM2)
296	Neubewertungsreserven Finanzvermögen
298	Übriges Eigenkapital
299	Bilanzüberschuss/-fehlbetrag

Die Gemeinde Herisau hat per 31. Dezember 2024 nur die Gruppen 290, 291, 296 und 299 verwendet.

In privatrechtlichen Unternehmen wird das Eigenkapital in gebundenes und freies Eigenkapital unterteilt. In der staatlichen Rechnungslegung ist diese Unterscheidung nicht nötig, da keine Gewinnausschüttung möglich ist. Das Eigenkapital kann nur durch Rückstellungsbildung oder -auflösung oder durch Rechnungsergebnisse verändert werden, welche im Bilanzüberschuss oder -fehlbetrag eingelegt werden.

Die Sachgruppe 293 Vorfinanzierungen kann von jeder Gemeinde im Kanton genutzt werden. Die Voraussetzungen für die Nutzung werden in Artikel 37 FHG (bGS 612.0) genannt:

Die Gemeindefinanzstatistik 2023, herausgegeben vom Kanton Appenzell Ausserrhoden, zeigt folgendes Bild:



Fremd- und Eigenkapital 2023 (in Mio. CHF)	Fremdkapital	Eigenkapital	Total
Bühler	11.9	11.8	23.7
Gais	7.2	22.4	29.6
Grub	5.4	7.0	12.4
Heiden	28.1	16.0	44.2
Herisau	122.5	45.5	168.0
Hundwil	5.4	5.9	11.2
Lutzenberg	1.7	15.0	16.7
Rehetobel	11.6	8.4	20.0
Reute	4.3	4.9	9.1
Schönengrund	2.4	2.9	5.2
Schwellbrunn	10.9	11.0	21.8
Speicher	26.9	19.0	45.8
Stein	4.4	9.8	14.2
Teufen	16.3	60.2	76.5
Trogen	15.7	4.8	20.5
Umäsch	16.0	10.5	26.6
Wald	3.5	2.9	6.5
Waldstatt	6.8	7.7	14.5
Walzenhausen	2.3	17.3	19.5
Wolfhalden	1.7	19.7	21.5
Total	304.9	302.7	607.6

Tabelle 5: Fremd- und Eigenkapital jeder Gemeinde

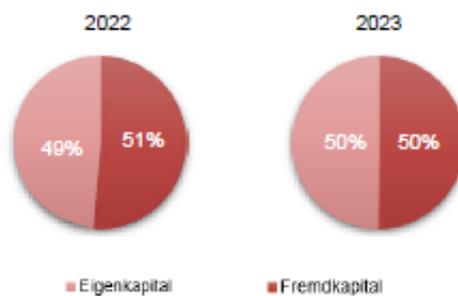


Abbildung 7: Fremd- und Eigenkapital in % der Passiven

Quelle: Gemeindefinanzstatistik 2023

(Die Werte 2024 waren zum Erstellungszeitpunkt noch nicht verfügbar.)

Die Gemeinde Herisau ist mit einem Eigenkapitalanteil von 25,6 % per 31. Dezember 2024 im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt eindeutig unterfinanziert.



Art. 37 Reserven (Finanzhaushaltsgesetz; FHG, bGS 612.0)

¹ Zusätzliche Abschreibungen sind zulässig, soweit die Erfolgsrechnung im ordentlichen Ergebnis mit einem Ertragsüberschuss schliesst, der nicht anderweitig verwendet wird. Die betroffenen Positionen des Verwaltungsvermögens sind einzeln auszuweisen.

² Unter den gleichen Voraussetzungen können im Sinne einer Vorfinanzierung zweckgebundene Reserven für bewilligte Investitionsvorhaben gebildet werden. Sie sind über die Nutzungsdauer des Investitionsgutes schrittweise aufzulösen.

Beispiel einer Vorfinanzierung am Projekt Bahnhofplatz und Bushof

Das Investitionsvorhaben 'Bahnhofplatz und Bushof' liegt als genehmigtes Projekt vor. Bis zum Ende der Umsetzung, also bis ins Jahr 2029, könnten Reserven für das Einzelprojekt jährlich in maximaler Höhe der operativen Gewinne gebildet werden bis zum Gesamtbetrag der Ausgabe:

Buchung der Reservenbildung: (Jahre 2025 – 2029 möglich)

Soll: Einlagen in Vorfinanzierungen (Ausserordentlicher Aufwand, 2. Stufe Erfolgsrechnung);

Haben: Vorfinanzierungen (Eigenkapital, Bilanzkonto).

Die Auflösung der Reserven ist vorgeschrieben; diese hat linear zu erfolgen und orientiert sich betreffend Laufzeit an der Abschreibungsdauer des Investitionsvorhabens. Der 'Bahnhofplatz und Bushof' wird über 40 Jahre abgeschrieben, d.h. über die Jahre 2030 bis 2069. Damit ist jedes Jahr $1/40$ der Vorfinanzierung aufzulösen.

Buchung der Reservenauflösung: (Jahre 2030 – 2069 linear, je $1/40$)

Soll: Vorfinanzierungen (Eigenkapital, Bilanzkonto);

Haben: Entnahmen aus Vorfinanzierungen (ausserordentlicher Ertrag, 2. Stufe Erfolgsrechnung.)

Beginnt man mit der Reservenbildung für Vorfinanzierungen, so werden die Jahresrechnungen bis ins Jahr 2069 in der 2. Stufe der Erfolgsrechnung beeinflusst.

Reservenbildung mit Vorfinanzierung nach welchen Kriterien?

Bevor mit der Reservenbildung für Vorfinanzierungen begonnen wird, sollte klar bestimmt werden, welche Projekte vorfinanziert werden sollen. Haben diese doch langfristige Auswirkungen auf die Ergebnisgestaltung und die Rechnungslegung. Was sollen die Kriterien für Vorfinanzierungen sein?

- Darf jegliche Art von Vorhaben vorfinanziert werden?
- Soll zwischen Ersatz- und Neuinvestitionen unterschieden werden?
- Sollen Projekte von Anlagen, die nicht mehr abgeschrieben werden, vorfinanziert werden?
- Sollen nur Grossprojekte vorfinanziert werden?
- Soll das Instrument auch zur Ergebnisgestaltung genutzt werden?



1.4 Antworten zum Postulat

Die Fragen aus dem Postulat können wie folgt beantwortet werden:

1. *Wie beurteilt der Gemeinderat die Höhe des Kontos «Bilanzüberschuss» bzw. wie stellt sich der Gemeinderat zur Forderung der FDP-/GLP-Fraktion das Konto «Bilanzüberschuss» gezielt zu reduzieren?*

Regelmässig wiederkehrend ertönt die Forderung aus der Politik, dass eine Gemeinde keine Schulden auf die nächste Generation überwälzen soll. Der Gemeinderat unterstützt im Grundsatz diese Forderung, auch wenn er sich heute der Frage gegenüber sieht, ob die Verschuldung (mit klar definierten Amortisationsfristen) oder ein Investitionsstau (mit ungewissen finanziellen Folgen) nachfolgenden Generationen übertragen werden soll. Gemäss der erwähnten Forderung wäre per Stichtag 31. Dezember 2024 ein Eigenkapital von Fr. 108,5 Mio. nötig gewesen, was rund Fr. 61,3 Mio. über dem heutigen Stand liegt. Somit wäre ein Bilanzüberschuss per 31. Dezember 2024 von rund Fr. 73,0 Mio. wünschenswert gewesen. Mit der Veränderung der Bilanzstruktur verändert sich auch laufend die Anforderung an das Eigenkapital.

Das Konto Bilanzüberschuss gezielt zu reduzieren und damit die Verschuldung zu erhöhen, erachtet der Gemeinderat für nicht angebracht. In Anbetracht der Situation, dass die Gemeinde Herisau schon heute im kantonalen Gemeindevergleich klar unterfinanziert ist.

2. *Erachtet es der Gemeinderat als sinnvoll, für den Bilanzüberschuss eine Zielgrösse zu definieren und falls ja, in welcher Höhe würde eine solche Zielgrösse definiert?*

Für den Bilanzüberschuss eine Zielgrösse zu definieren, erachtet der Gemeinderat nicht für sinnvoll. Die massgebende Grösse ist das Eigenkapital, welches im Verhältnis zur Bilanzsumme zu betrachten ist. Der Bilanzüberschuss ist beeinflussbar durch andere Reservesachgruppen, wie zum Beispiel die Vorfinanzierungen oder die politischen Reserven, welche in anderen Kantonen genutzt werden.

3. *Wo liegen die Vor- bzw. die Nachteile der Bildung einer Vorfinanzierung?*

In der Auslegung von Art. 37 FHG (bGS 612.0) Reserven werden die nachfolgenden Vor- und Nachteile erwähnt:

Vorteile der Gesetzesauslegung (Vorfinanzierungen):

- Sie können die finanzpolitischen Auswirkungen von Investitionsspitzen brechen.

Nachteile der Gesetzesauslegung (Vorfinanzierungen):

- Einschnitt in die Periodengerechtigkeit, welche die Aussagefähigkeit der Rechnung wesentlich beeinflusst. Gesamtergebnisse der Jahre sind nicht mehr vergleichbar.
- Durchmischung der Finanzierungsformen (Vor- und Nachfinanzierung).
- Vorfinanzierungen können nicht in schlechten Zeiten einmalig entnommen werden (nur linear über die Abschreibungsdauer).



4. *Wieso hat die Gemeinde Herisau die Möglichkeit einer gezielten Vorfinanzierung von bereits geplanten und bewilligten Investitionsprojekten gemäss Art. 37 FHG bisher nicht genutzt?*

Das Instrument der Reservenbildung über Vorfinanzierungen wird vorwiegend von Gemeinden mit einem hohen Eigenkapitalanteil und entweder einem Vermögen oder einer geringen Verschuldung genutzt. Das Instrument ermöglicht es, bei vorliegendem Vermögen entsprechende Rückstellungen für beschlossene Investitionen vorzunehmen. So können vermeintlich vorübergehende Steuersenkungen vermieden werden, bei denen mittel- oder langfristig wieder ein höherer Finanzbedarf abschbar wäre.

Die Gemeinde Herisau befindet sich nicht in dieser Situation, weshalb finanzpolitische Eingriffe unnötig erscheinen. Der Gemeinderat hat die Vergleichbarkeit und Aussagefähigkeit der Jahresrechnung bisher höher gewichtet. Zusätzlich wird als erheblicher Nachteil der Vorfinanzierungen die langfristige lineare Auflösung über die Abschreibungsdauer beurteilt. Die Rückstellungsgruppe ist aufgrund der heutigen finanziellen Ausgangslage zu wenig flexibel.

Ausserdem ist sich der Gemeinderat bewusst, dass Reserven in Vorfinanzierungen nicht einmalig entnommen werden können. Dies kann nach mehreren Defizitjahren zur Folge haben, dass schneller eine Steuerfusserhöhung vorzunehmen ist, als wenn das Instrument nicht eingesetzt wird.

Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG; bGS 612.0) regelt in Art. 2 die Konsequenzen eines Bilanzfehlbetrags:

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.

5. *Unter welchen Voraussetzungen ist der Gemeinderat bereit, bei künftigen positiven Jahresergebnissen die Verbuchung auf ein Vorfinanzierungskonto vorzunehmen, so dass das Konto «Bilanzüberschuss» nicht weiter übermässig ansteigt?*

Der Gemeinderat erachtet die finanzpolitische Einflussnahme erst für angebracht, wenn die Gemeinde Herisau mindestens den Durchschnitt des kantonalen Eigenkapitalanteils (Herisau: 26,5 % / Kantonaler Durchschnitt 2023: 50 %) erreicht hat. Zu diesem Zeitpunkt dürfte es angebracht sein, klare Kriterien für die Auswahl von Vorhaben zu erarbeiten, welche für Rückstellungen aus Vorfinanzierungen geeignet sind. Desweiteren soll der Nutzen des finanzpolitischen Eingriffs und der damit beabsichtigten Ergebnissteuerung, geklärt sein.



Nach seiner Einschätzung beantwortet der Gemeinderat die aufgeworfenen Fragen mit der vorliegenden Stellungnahme bereits ausführlich. Eine nachfolgende Berichterstattung – bei Erheblicherklärung des Postulates – käme zu keinem anderen Ergebnis. In der Folge empfiehlt Ihnen der Gemeinderat, das Postulat nicht erheblich zu erklären.

NAMENS DES GEMEINDERATES

Max Eugster, Gemeindepräsident

Thomas Baumgartner, Gemeindegeschreiber