



Departement für Finanzen und Gemeinden
Rosenweg 4
7000 Chur

Chur, 18. April 2011

Vernehmlassung zur Einführung des Harmonischen Rechnungsmodells HRM2

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme in rubrizierter Angelegenheit. Obwohl offiziell dazu nicht aufgefordert, lassen wir uns in dieser Sache vernehmen, weil wir überzeugt sind, dass die Führung von Gemeindehaushalten noch viel stärker an privatwirtschaftliche Systeme angepasst werden muss. Damit wird der Einsatz öffentlicher Mittel transparenter und für den Bürger verständlicher. **Wir begrüssen ausdrücklich die einschlägigen Vorschriften, verlangen aber zwei ausgeprägte Änderungen.** Wir haben uns im Rahmen der Entwicklung der Vernehmlassung mit einem Unternehmer zusammengeschlossen, der sowohl die gemeinde-spezifischen Anliegen als auch jene der Unternehmer kennt.

I. Ausgangslage

Von den 300'000 privatrechtlichen Unternehmen in der Schweiz (mit knapp drei Millionen Beschäftigten) sind 99,7% KMU. Die restlichen knapp 1000 Schweizer Grossunternehmen beschäftigen einen Viertel aller Mitarbeiter, drei Viertel arbeiten demnach in KMU. Als KMU werden Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten definiert. Jeder 4. Schweizer (24,6%) arbeitet in einem KMU-Dienstleistungsunternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten. Diese klein strukturierten Verhältnisse lassen sich auch auf Graubünden übertragen und stellen sich sogar noch akzentuierter dar. Von den 10'417 marktwirtschaftlich organisierten Unternehmen (Betriebszählung 2005) sind in Graubünden 10'410 in KMU organisiert. (Zusätzlich gibt es noch 1'223 nicht marktwirtschaftlich organisierte Betriebe.) Sie beschäftigen 76'216 Vollzeitäquivalente, die übrigen 7 Grossbetriebe 4'426. Der Anteil der Beschäftigten in KMU beträgt in Graubünden mit 94,5% weit mehr als im Durchschnitt der Schweiz.

Das Verhältnis zum Staat wird demzufolge in erster Linie in Graubünden über die Gemeinde definiert und gelebt. Die KMU und deren Angestellten beurteilen ihr Wohlbefinden und reklamieren ihre Ansprüche (in Form von guten Rahmenbedingungen) gegenüber dem Staat oft nur über die Gemeinden. Die Bündner Wirtschaft, insbesondere die in regionalen und örtlichen Handels- und Gewerbevereinen zusammengeschlossenen Organisationen können auf der Ebene der Gemeinden am besten dazu beitragen, die unmittelbaren Rahmenbedingungen optimal auszugestalten. Chur, die Zentrale, der Kanton ist für viele Bürger bereits zu weit entfernt. Als Bürger in den jeweiligen Gemeindeversammlungen sind sie quasi der Aktionär (zwar jeweils nur mit einer Stimme) und haben grundsätzlich die Möglichkeit, direkten Einfluss auf die eigenen Rahmenbedingungen zu nehmen. Damit dies aber möglich ist, sind die Bürger darauf angewiesen, dass die Gemeinden ihr Rechnungswesen jenem der Privatwirtschaft angleichen.

Nur durch eine transparente und wahrheitsgetreue Darstellung der tatsächlichen finanziellen Lage der Gemeinde kann der Souverän die folgerichtigen Schlüsse und Entscheidungen treffen. Fast alle Gemeinden in Graubünden haben in der Zwischenzeit HRM1 eingeführt. Da dieses Modell jedoch vom Vorsichtsprinzip beherrscht wird, erschweren seine Resultate die Vergleichbarkeit unter den Gemeinden. **Unter diesem Blickwinkel ist die Einführung von HRM2 für die Bündner Wirtschaft ein grosses Anliegen, weil wir davon überzeugt sind, dass mit diesen Massnahmen die Qualität in der finanztechnischen Führung der Gemeinden wesentlich gesteigert werden kann.** Der Bündner Gewerbeverband unterstützt deshalb grundsätzlich die Einführung von HRM2. Allerdings verlangen wir in dieser Vernehmlassung Anpassungen. Sie haben zum Ziel, für die lokalen KMU bessere Rahmenbedingungen für den eigenen Standort abzuleiten. An den Budgetversammlungen der Gemeinden ist es dann jeweils Sache der KMU Vertreter, diese durchzusetzen.

II. Gründe für die Einführung von HRM2

Die KMU sind durch die Kräfte des freien Wettbewerbs gezwungen, eine wahrheitsgetreue und transparente Darstellung der finanziellen Lage des Unternehmens zu erstellen. Ansonsten ist kein Erfolg am Markt möglich. KMU erarbeiten Visionen, erstellen Marktanalysen, Strategien, Investition- und Finanzpläne (Budget) usw. Neben der ordentlichen weitgehend vorgeschriebenen Finanzbuchhaltung erstellen KMU Betriebs- und Anlagebuchhaltungen und sind gezwungen, mit Hilfe einer Geldflussrechnung zu berechnen, ob die vorgesehenen Investitionen überhaupt verkraftbar, das vorhandene Fremdkapital in vernünftiger Zeit amortisiert und die notwendigen Abschreibungen getätigt werden können. Mit Hilfe der Betriebsbuchhaltung verfügen KMU über Stellhebel um das laufende Geschäftsjahr beeinflussen zu können und müssen so nicht Ende der Rechnungsperiode Überraschungen in Kauf nehmen.

Nun stellt der Bürger, der aufgrund der einleitenden Bemerkungen auch in Graubünden mehrheitlich in KMU beschäftigt ist, fest, dass der Staat, der die Aufgabe hat, für die optimale Rahmenbedingungen zu sorgen, die genannten Tätigkeiten nicht mit der vergleichbaren Sorgfalt durchführt, was zur Hauptsache nur damit begründet werden kann, dass die öffentliche Hand nicht den Marktkräften, sondern höchstens einem Rating ausgesetzt ist.

Obwohl bereits heute die Erstellung von Budgets und Finanzplanung zu den Standardführungsinstrumenten bei öffentlichen Gemeinwesen gehört, werden diese Instrumente gemäss Auskunft des Amtes für Gemeinden nicht flächendeckend eingesetzt. Verschiedene, kleinere Gemeinden verzichten auf eine Finanzplanung oder gar auf Budgets. Gemäss Musterverfassung (www.afg.gr.ch; Themen/Projekte; Gemeinwesen) gehört die Genehmigung des Voranschlages zur Kompetenz der Gemeindeversammlung (vgl. auch Art. 9 Gemeindegesetz [GG], BR 175.050). Die Gemeinden (aktuell rund 70), welche Beiträge aus dem direkten Finanzausgleich erhalten, haben dem Kanton jährlich ihre Investitionsplanung abzuliefern. Budgetierung, aber insbesondere Finanzplanung und Investitionsplanung werden in unterschiedlicher Qualität vorgenommen.

Aber auch in finanziell besser gestellten Gemeinden, die praktisch alle Elemente von HRM1 umgesetzt haben, lassen sich – wie das nachfolgende Beispiel zeigt - zum Teil gravierende Fehlentwicklungen nachweisen. So stellte der örtliche Handels- und Gewerbeverein einer grösseren Gemeinde im Oberengadin fest, dass die Gemeinde schuldenfrei dasteht. Die lokalen Unternehmer wussten, dass beträchtliche Steuereinnahmen geflossen waren, weil in einem Zeitraum von 10 Jahren 31 Mio. mehr eingenommen als budgetiert wurde und dies bei einer Bilanzsumme von ca. CHF 63 Mio! In der Budgetdebatte im Dezember 2007, als die lokalen Wirtschaftsvertreter eine Steuersenkung forderten, prognostizierte der Gemeindepräsident eine Schuldenlast per Ende 2008 von CHF 10.7 Mio. Der Handel- und Gewerbeverein beurteilte die Lage völlig anders und ging von einem Liquiditätsüberschuss von CHF 1,7 Mio. aus. Ende 2008 musste die Gemeindebehörde öffentlich zugeben, dass der Liquiditätsüberschuss nicht nur CHF 1,7 Mio. sondern sogar CHF 4,4 Mio. betrug. Die Fehleinschätzung um fast 24% der Bilanzsumme betrug somit die ungeheure Summe von CHF 15,1 Mio. Diese Fehleinschätzung wurde nicht aufgrund von einmaligen oder ausserordentlichen Erträgen gemacht, sondern sie war von der Gemeindeführung systematisch aufgebaut worden. Mit anderen Worten, das Vorsichtsprinzip wurde strapaziert und war vom Ansatz der True-and-fair-View (Grundsatz, der besagt, dass der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer KMU vermitteln muss) weit entfernt. Dafür wurden Liegenschaften, die sich richtigerweise nicht im Verwaltungsvermögen sondern im Finanzver-

mögen befinden bis auf CHF 1 abgeschrieben, wobei die Abschreibungen zusätzlich auf das Anlagevermögen unüblich hoch und zeitlich sehr schnell vorgenommen wurden. Trotz verschiedenster Interventionen der lokalen Wirtschaft hat sich die Lage keineswegs gebessert. An der genannten Budgetdebatte im Dezember 2007 legte der Gemeindevorstand einen Investitionsplan von CHF 18,9 Mio. für den Zeitraum vom 2008 bis 2012 vor. Gemäss heutigem Kenntnisstand belaufen sich die Investitionen im gleichen Zeitraum auf CHF 67.7 Mio. und dies ohne eine Geldflussrechnung erstellt zu haben, die Antwort gegeben hätte, ob man eine Differenz von 49 Mio. sich überhaupt leisten und wie diese zu finanzieren sei.

Dieses Beispiel aus dem Oberengadin liesse sich beliebig vermehren. Gemäss unserer Auffassung dürfen solche Zustände aber nicht mehr geduldet werden. **Sie schaden der Wirtschaft und lassen keine vernünftige Entwicklung der Gemeinden zu, weil der Stimmbürger über keine vergleichbaren und einheitlichen Zahlen verfügt und demzufolge keine sachgerechten Entscheidungen fällen kann.**

Abgeleitet aus den obigen Beispielen und aufgrund der Tatsache, dass HRM2 nichts anderes darstellt als eine Absichtserklärung, die mit ihren aufgestellten Forderungen, hin zu der in der Privatwirtschaft üblichen Praktiken gelangen möchte, erachtet der Bündner Gewerbeverband die zwingende Einführung von HRM2 als dringlich und notwendig.

III. Änderungsanträge zu Vorlage

1. Art. 7, Zweck und Verfahren

Wir sind der Auffassung, dass ein Regierungsprogramm zwingend vorgeschrieben werden muss für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 1000 Personen. Ein Regierungsprogramm ist mit der Strategie einer Unternehmung vergleichbar. Die Qualität einer Finanz- und Investitionsplanung kann nur mit einem dazugehörigen Regierungsprogramm beurteilt werden. Sinn und Zweck eines Regierungsprogramms ist, dass sich eine Gemeinde über ihre Entwicklung Gedanken macht und mit Hilfe der Geldflussrechnung beurteilen kann, welche Investitionen in welchen Zeiträumen getätigt werden können, um die definierten Ziele zu erreichen. In der Verordnung muss sichergestellt werden, dass dieses Regierungsprogramm eine entsprechende Qualität und Verbindlichkeit aufweist. Es muss eine direkte und nachvollziehbare Verbindung zu den geplanten Investitionen haben. Ist das nicht der Fall, muss die zuständige Amtsstelle eine

Nachbesserung verlangen. Das zuständige Amt kann im Sinne einer Hilfestellung Musterprogramme in Anlehnung an die Wirtschaft ausarbeiten.

Mit einem vorhandenen Regierungsprogramm und einer erstellten Mittelflussrechnung muss es möglich sein, die Investitionen zu priorisieren. Wir möchten, dass die Investitionen unterschieden werden zwischen

- Zwangsbedarf
- Entwicklungsbedarf
- Wunschbedarf.

Bei dieser **Priorisierung** ist analog dem Innovationsmanagement in der Privatwirtschaft darauf zu achten, dass die Investitionen den notwendigen Cash-Flow ermöglichen, damit die unmittelbaren und zukünftigen Investitionen finanzierbar bleiben. Die Gemeinden müssen, etwas einfacher formuliert, ihre besten Kunden kennen und daraus lassen sich die entsprechenden Investitionen priorisieren, damit diese Kunden erhalten blieben. In den Fällen, wo diese Erkenntnisse schon vorhanden sind (unternehmerisches Denken der Exekutive) wird es so sein, dass durch die Bereitstellung von guten Rahmendbedingungen für die Wirtschaftszweige, die in der jeweiligen Gemeinde sehr erfolgreich sind, die entsprechenden Cash-Flows bzw. Steuereinnahmen dann auch langfristig realisiert werden können.

Mit erster Priorität sind Investitionen des Zwangsbedarfs zu tätigen. Wird das Regierungsprogramm sorgfältig zusammen mit der Mittelflussrechnung ausgearbeitet, so werden Investitionen, welche für die Bereitstellung von guten Rahmenbedingungen zugunsten der lokalen Wirtschaft getätigt werden, als der grösste Teil des Zwangsbedarfs resultieren.

Mit zweiter Priorität sind Investitionen des Entwicklungsbedarfes zu tätigen wie z.B in die notwendigen Gemeindeinfrastrukturen und in die Bildung. Dabei ist der Abschreibungsdauer massgebenden Bedeutung zuzumessen.

Alle anderen Investitionen sind im Wunschbedarf aufzuführen.

Mit dieser zwingenden Einteilung muss sich die Gemeindebehörde zumindest Gedanken machen, ob die geplanten Investitionen notwendig und sinnvoll sind oder ob es sich nur um wünschbare Wohlstandsinvestitionen handelt. Es ist zwingend, dass sich die Investi-

tionsplanung mit dem Regierungsprogramm und der Geldflussrechnung deckt. Darüber hat die Gemeinde eine entsprechende Aussage zu machen. Wie dies getan werden kann, lässt sich an folgendem Beispiel verdeutlichen. Das Oberengadin ist zu fast 100% von der Tourismuswirtschaft abhängig. Demzufolge sollten in den Gemeinden des Oberengadins die Investitionen in den Tourismus einen Zwangsbedarf darstellen. Bevor man sich beispielsweise mit der Frage beschäftigt, ob neue Kindergärten zu bauen sind, muss sichergestellt werden, dass der Beitrag an die Tourismusdestination gesichert ist. Solche – wie es scheint banale - Erkenntnisse sind leider noch lange nicht etabliert und mit HRM2 besteht die Chance, logische und leicht nachvollziehbare Erkenntnisse zumindest zu verbessern.

2. Art. 28, Finanzstatistischer Ausweis

Unsere Beispiele verdeutlichen, dass der statistische Vergleich unter den Gemeinden für die Wirtschaft von zentraler Bedeutung ist. Wenn schon die Harmonisierung angegangen wird, die unserer Ansicht nach einen hohe Qualitätssteigerung mit sich bringen wird, **sollte das Resultat auch dargestellt und kommentiert werden. Andernfalls bleibt die gute Vorlage auf halbem Weg stehen.** Die bereits vorhandene Gemeindefinanzstatistik GEFIS des Amtes für Gemeinden muss entsprechend ausgebaut werden, dass die Vergleichbarkeit, die im geltenden Recht wegen dem Vorsichtsprinzip eingeschränkt ist, ermöglicht wird. Da die Wirtschaft nur über die ihr nahestehenden Bürger und Behördenmitglieder Einfluss auf die Gemeinden ausüben kann, ist ein Gemeinderating von hoher Bedeutung, weil der Bürger so verlässliche Vergleichszahlen zur Hand hat. Dabei müssen nicht nur die schon bestehenden Kennzahlen verglichen werden sondern auch die Qualität des Regierungsprogramms. **Aus dem Dreieck Regierungsprogramm/Strategie, Finanz- Investitionsplanung und Mittelflussrechnung muss eine Aussage gemacht werden (kurzer Geschäftsbericht).** Aus dieser Aussage muss ersichtlich sein, wie die Cash-Flows in Zukunft erhalten bzw. gesteigert werden können. Das Amt für Gemeinden muss diese Aussage auf ihre Plausibilität überprüfen und eine Bewertung vornehmen, die in der GEFIS zusätzlich aufzuführen ist.

Dass wir mit unseren Forderungen nicht absolutes Neuland beschreiten und Unmögliches verlangen, zeigen positive Beispiele. Gemeinden wie Bonaduz und andere werden schon heute fast wie Unternehmungen geführt. Sie werden keine Probleme haben, einen entsprechenden Geschäftsbericht zu verfassen um ein gutes Rating aufzeigen. An-

derseits wollen wir nicht verhehlen, das es noch viel zu viele Gemeinden gibt (nicht nur die genannte wohlhabende Gemeinde im Oberengadin), die mit einem desaströsen finanztechnischen Slalomkurs die Bevölkerung über die eigene Situation im Stich lassen. Für sie ist die Einführung eines Regierungsprogramms unter Berücksichtigung einer Mittelflussrechnung mit priorisierten Investitionen aus unserer Sicht unerlässlich. Ein damit institutionalisiertes Gemeinderating wird die jene Gemeinden in ihrer Arbeit bestärken und die notwendige Wertschätzung erteilen, die bereit sind, sich dieser Herausforderung zu stellen.

Die Umsetzung von HRM2 mit dem Zwang, ein Regierungsprogramm zu erstellen und die Investitionen zu priorisieren und diese zusammen mit der Geldflussrechnung zu kommentieren, wird einen markanten Qualitätsschub mit sich bringen.

Abschliessend danken wir nochmals für die Gelegenheit zur Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Bündner Gewerbeverband

Unione grigionese delle arti e mestieri

Uniun grischuna d'artisanadi e mastern

Der Präsident

Der Beauftragte

Der Direktor





Urs Schädler

Martin Merz

J. Michel