

Gemeinderat
Dorf 37, 9044 Wald
Tel. 071 877 29 43
Fax 071 877 29 87

Departement Finanzen
Herr Regierungsrat Köbi Frei
Regierungsgebäude
9102 Herisau

9044 Wald, 20. September 2011

Vernehmlassung Totalrevision Finanzhaushaltgesetz mit Einführung HRM2

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 07. Juli 2011 wurde auch der Gemeinderat Wald zur Stellungnahme zum neuen Finanzhaushaltgesetz mit Einführung HRM2 eingeladen.

In Wald messen wir bei Vernehmlassungen den Fragen nach dem Autonomieverlust oder – gewinn und den finanziellen Auswirkungen auf unsere Gemeinde grosse Bedeutung zu. Bei den vielen Vernehmlassungen stossen wir öfters an die Grenzen, die uns als Milizpolitiker mit kleinem Verwaltungssupport gegeben sind. In diesem Falle war es uns aus zeitlichen und inhaltlichen Gründen nicht möglich, die internen Diskussionen zu Ende zu führen. Die Stellungnahme widerspiegelt unseren Diskussionsstand nach der letzten Sitzung im Beisein der GPK und unsere Befürchtung, ein Gesetz mit weitreichenden Auswirkungen auf die Gemeinden werde unter einer Zeitplanung bearbeitet, die Gemeinderäte überfordert. Der Gemeinderat Wald nimmt unter diesen Voraussetzungen wie folgt Stellung:

Zeitdruck

Die Gegenüberstellung der Zeitpläne vom 10.09.2010 und vom 06.07.2011 zeigen auf, dass die Vorbereitungsarbeiten viel mehr Zeit (2,5 Monate) beansprucht haben, als ursprünglich vorgesehen. Um den ehrgeizigen Zeitplan trotzdem einzuhalten, wurde nun die Vernehmlassung in die Sommerferienzeit verlegt, was uns eine seriöse Bearbeitung praktisch verunmöglicht. **Antrag: Der Zeitplan muss so revidiert werden, dass eine echte politische Diskussion möglich wird.**

Komplexität

Trotz den Beteuerungen, die neue Art der Rechnungslegung und der Regelung der Abläufe führe zu „aussagekräftigeren Infos und besseren Führungsentscheiden“ stellen wir fest, dass die Terminologie (allein bei den Kreditbegriffen!), die verschiedenen Gliederungen, der zweistufige Abschluss und, erst recht die Anlage- und Beteiligungsspiegel eine Komplexität schaffen, die es vielen Bürgerinnen und Bürgern (inklusive Politikerinnen und Politiker) erschweren, die Rechnungen richtig zu lesen. **Antrag: Die Rechnungen der Gemeinden sind weiterhin bürgernah verständlich zu gestalten und haben nicht primär übergeordneten Ansprüchen nach Vergleichbarkeit zu genügen. Den Bemühungen um einen neuen Kontenplan stehen wir nicht entgegen.**

Gemeinde – Autonomie

Die bisherige Gesetzgebung hat den kommunalen Behörden einen relativ grossen Entscheidungsspielraum z. B. bei den Bewertungen und Abschreibungen im Verwaltungsvermögen gelassen, um ihre Aufgaben im Sinne der Einwohnerinnen und Einwohner zu bewältigen. Der Zustand der kommunalen und kantonalen Finanzen gibt keinen Anlass, den Handlungsspielraum der Gemeinden einzuschränken. Von den Einwohnerinnen und Einwohnern haben wir weder den Wunsch noch die Absicht vernommen, auf kommunale Kompetenzen im Finanzbereich zu verzichten. Die Bevölkerung von Wald vertraut der von ihr gewählten GPK und will nicht verpflichtet werden, teure externe Revisoren beiziehen zu müssen. **Antrag: Die bisherigen Kompetenzen der Gemeinden sind zu erhalten. Allenfalls soll HRM2 nur für den Kanton, nicht für die Gemeinden eingeführt werden, wie dies andere Kantone auch machen. Auch denkbar ist die Einführung des Kontenplans auf 2013 ohne gleichzeitige Umstellung auf HRM2.**

Kosten

Während in der Präsentation vom 06.07.2011 dargestellt wurde „... und alles ohne wesentliche Zusatzkosten“, kommen wir in der Gemeinde zu ganz andern Schlüssen. Wir werden für die Umstellung einen hohen Schulungsbedarf haben, zur Erstellung all der Anhänge wie im Kommentar erwähnt, viel Aufwand betreiben und professionelle Beratung beiziehen müssen. Zudem werden wir unsere GPK verpflichten müssen, professionelle Unterstützung beizuziehen. Ein Teil dieses zusätzlichen Aufwandes wird permanent anfallen. Einsparungen sind für uns keine erkennbar. **Antrag: Ein Aufwand, der den BürgerInnen und den Gemeinden wenig bringt und vorwiegend den Interessen übergeordneter Amtsstellen dient, soll auch verursachergerecht abgerechnet werden.**

Verwaltungsvermögen

Das Verwaltungsvermögen besteht aus den Vermögenswerten, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen. Diese Vermögenswerte sind nicht frei realisierbar (verkäuflich). Für ein Gemeinwesen, vergleichbar mit einem Privathaushalt, ist ideal, wenn das Verwaltungsvermögen gänzlich abgeschrieben ist, denn dann entfallen die Kapitalkosten für Abschreibung und Verzinsung. Die Leistungen können so für die Einwohnerinnen und Einwohner, die wir nicht primär als Kunden, sondern als Eigentümer sehen, zu günstigen Bedingungen realisiert werden. Dass bei Aktiengesellschaften und börsenkotierten Unternehmen solche „stillen Reserven“ gefährlich sein können, ist auch uns klar. Dieser Sachverhalt dient aber Privaten und Gemeinwesen nicht als Orientierungsgrösse, da sie von Übernahme und anschliessender „Ausschlachtung“ nicht wirklich bedroht sind. Der Zwang zur Abschreibung auf die Lebensdauer führt dazu, dass die Investitionen entweder aus einem sehr hohen freien Eigenkapital bezahlt werden oder eine Finanzierung über Bankkredite erfolgen muss. Zu bedenken gilt: Wenn Gemeinden über ein so hohes Eigenkapital verfügen, um Investitionen selbst zu finanzieren, entsteht mit Sicherheit Druck aus zwei Richtungen. Einmal werden einzelne Bürgerinnen und Bürger – nachvollziehbar - auf Steuersenkung drängen. Andererseits werden Forderungen nach Eigenkapitalrenditen an die Gemeinden herangetragen. Wollen wir uns an der Privatwirtschaft orientieren, schwanken die Erwartungen zwischen 2% bis über 20% Eigenkapitalrendite beispielsweise bei Grossbanken. Wo sollen wir denn diese Zinserträge erwirtschaften? Etwa an der Börse? Die Frage, ob wir uns beim Verwaltungsvermögen eher an Privathaushalten oder an Aktiengesellschaften zu orientieren haben, ist eine eminent politische. Mit dem heutigen Erfahrungsstand sind die Ratschläge von Finanzdienstleistern und Banken, die alle möglichen und unmöglichen Werte aktivieren und verbriefen, mit grösster Vorsicht zu würdigen. **Antrag: Die Gemeinden bleiben in ihrer Abschreibungspraxis im Verwaltungsvermögen frei. Zu Vergleichszwecken und für Statistiken können Werte aus der Anlagebuchhaltung errechnet werden.**

Verrechtlichung

Im nFHG ist die Tendenz unübersehbar, den Spielraum für politische Entscheide einzudämmen und die Abläufe zu formalisieren. Der korrekte Umgang mit beispielsweise all diesen verschiedenen Krediten (Voranschlagskredit, Nachtragskredit, Verpflichtungskredit,

Zusatzkredit, Objektkredit, Rahmenkredit, Projektierungskredit etc.) ist für ein Laiengremium, wie dies ein Gemeinderat ist, kaum oder nicht mehr zu bewerkstelligen. Bei jedem Geschäft wird sich die Frage stellen, ob eine professionelle Beratung beigezogen werden soll, oder ob man sich dem Risiko aussetzt, dass ein juristisch versierter Opponent praktisch jedes Geschäft mit Einsprachen blockieren oder verzögern kann. **Antrag: Die rechtlich sehr enge Fassung der Abläufe ist unter den Aspekten zu hinterfragen, ob dies dem Volkswillen entspricht und ob Laiengremien noch ohne teure externe Beratung handlungsfähig bleiben.**

Konsolidierung

In unserer Gemeinde ist eine Konsolidierung, die auch Werte von Zweckverbänden und Beteiligungen an interkommunalen und regionalen Körperschaften umfasst, ein hoch komplexes Unterfangen und so konsolidierte Rechnungen könnten wohl nicht vor Jahresmitte abgeschlossen werden. **Antrag: In unserem intensiv und komplex interkommunal verfochtenen Kanton steht eine Konsolidierung der Rechnungen mit all den Beteiligungen in einem problematischen Verhältnis von Aufwand und Ertrag.**

Fazit:

- Für die Diskussion des nFHG fordern wir ausreichend Zeit, um die Auswirkungen für die Gemeinden in den Gemeinderäten und mit den Stimmberechtigten fundiert diskutieren zu können.
- Auf 2013 ist realistischweise die Einführung eines neuen Kontenplans möglich. Die gleichzeitige Umstellung auf HRM2 scheint überstürzt.

Kritische Artikel:

Art. 26 Abs. 1 „Sie orientiert sich am Harmonisierten Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden“ heisst gemäss Erläuterungen: „Sämtliche Mindestvorschriften der Fachempfehlung HRM2 sind eingehalten“. Dies ist nicht eine Orientierung, sondern eine verbindliche Weisung.

Art. 32 a) „nennt die Grundlagen der Rechnungslegung und begründet Abweichungen vom Harmonisierten Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden,“ Wie weit dürfen die Abweichungen gehen? Wer entscheidet über die Stichhaltigkeit der Begründungen?

f) „führt die Organisationen auf, an denen das Gemeinwesen kapitalmässig oder anders massgeblich beteiligt ist (Beteiligungsspiegel),“ Wer entscheidet über die Massgeblichkeit?

Gemäss Erläuterungen sind „die für den Anhang vorgegebenen Einzelheiten obligatorisch darzulegen“. Aus unserer Sicht generieren die Forderungen an den Anhang einen nicht zu unterschätzenden jährlichen Arbeitsaufwand.

Art. 36 Abs 1 „Positionen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, werden linear nach ihrer voraussichtlichen Nutzungsdauer abgeschrieben. Regierungsrat und Gemeinderat legen die Abschreibungssätze nach Anlagekategorien fest.“ Die Verpflichtung zu einer Abschreibung auf die Nutzungsdauer ist eine massive Einschränkung der Gemeindeautonomie. Die in vielen Gemeinden unseres Kantons und auch vom Kanton bisher praktizierte, direkte oder möglichst rasche Abschreibung hat zu einer Verminderung des künftigen Kapitaldienstes und damit zu einem höheren Spielraum zur Erfüllung anderer Aufgaben oder für Steuersenkungen geführt. In Wald möchten wir nicht, dass wir gezwungenermassen zu Abzahlungskäufern werden. Da das Verwaltungsvermögen gemäss Art. 31 Abs 2 aus „Vermögenswerten besteht, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen“ und nicht frei realisierbar, das heisst verkäuflich sind, sollte der Zielwert in der Bilanz gegen null tendieren. Eigenkapital, das nicht frei realisierbar ist, hat den Charakter eines „Ramschwertes“, wenn ihm Forderungen entgegenstehen. Die Aktivierung

und Verbriefung aller möglichen, nicht frei realisierbaren Werte hat massiv zur heutigen Finanzkrise beigetragen. Uns ist dies eine Warnung!

Art. 38 Abs 4 „Die Finanzkontrolle in den Gemeinden wird durch die GPK wahrgenommen. Sie zieht für die Prüfung der Jahresrechnung ein anerkanntes Revisionsunternehmen bei.“ In Wald vertrauen wir der gewählten GPK, die ein anerkanntes Revisionsunternehmen beiziehen kann, wenn sie dies für erforderlich erachtet. Wir stellen uns mit Entschiedenheit gegen diese gesetzlich verordnete Auftragsbeschaffung für Finanzdienstleister. Wie Abs. 3 beim Kanton, fordern wir eine Kann – Formulierung.

Art. 47 Abs 1 Neubewertungen „...sowie weiterer ausgewählter Positionen des Verwaltungsvermögens.“ Während in den Erläuterungen zuerst formuliert wird: „Die übrigen Bilanzpositionen, namentlich das Verwaltungsvermögen können freiwillig neu bewertet werden.“ Werden unter a) sowohl Aufwertungen von Positionen des Verwaltungsvermögens nach „Überabschreibung“ als auch Neubewertungen von „Beteiligungen“ und „Darlehen“ verbindlich verlangt. Wo bleibt da die erwähnte Freiwilligkeit?

Art.47 Abs 2 Warum wird die Differenz aus der Neubewertung zweckgebunden in einer Neubewertungsreserve bilanziert und nicht ohne Auflage dem Eigenkapital zugewiesen? In Wald haben wir im Wesentlichen nur zwei Liegenschaften, die möglicherweise leicht aufgewertet werden. Eine Neubewertungsreserve könnten wir nur dann wieder auflösen, wenn die Gebäude wieder abgewertet, resp. unter Bilanzwert verkauft würden. Diese Zweckbindung erscheint für uns nicht sinnvoll.

Art.47 Abs 3 „Die Differenz aus der Neubewertung des Verwaltungsvermögens wird als Aufwertungsreserve im Eigenkapital bilanziert. Sie ist innerhalb von maximal zehn Jahren linear über die zweite Stufe der Erfolgsrechnung aufzulösen. Regierungsrat und Gemeinderat legen mit der Neubewertung die Amortisationsdauer unveränderlich fest.“ Die hier vorgeschlagene Praxis steht diametral zu der von unserer Gemeinde praktizierten Finanzpolitik, die darin besteht, das Verwaltungsvermögen möglichst rasch abzuschreiben, um den künftigen Kapitaldienst (Abschreibungen und Zinsen) zu reduzieren. Diese Praxis hat uns einen relativ grossen finanziellen Handlungsspielraum verschafft, was von den Stimmberechtigten sehr positiv aufgenommen wurde. Diese bereits abgeschrieben, das heisst im Klartext bezahlten Werke wieder aufzuwerten, den Aufwertungsgewinn in zehn Jahren zu verbrauchen und dann wieder mit hohen Abschreibungs- und Zinsbelastungen dazustehen, wird massiven Widerstand auslösen. Die Wäldler Stimmberechtigten haben schon vor Jahren vom Gemeinderat vorgeschlagene Steuersenkungen an der Urne abgelehnt und zum Ausdruck gebracht, dass sie zuerst die Verschuldung reduzieren möchten. Wie, ausser durch vorübergehende Steuersenkung soll die Aufwertungsreserve innert zehn Jahren abgebaut, sprich verbraucht werden? Die Gemeinde Wald wird sich vehement dafür einsetzen, nach gut appenzellischer Tradition die Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen (Verwaltungsvermögen) möglichst rasch abzuschreiben. Der mit HRM2 verbundene Zwang zur Abschreibung auf die Nutzungsdauer würde uns in den Status von Abzahlungskäufern versetzen, was uns sehr zuwider wäre.

Freundliche Grüsse

Jakob Egli, Gemeindepräsident