KLEINER LANDRAT

Berglistutz 1, Postfach
7270 Davos Platz 1
Telefon +41 81 414 30 02
Fax +41 81 414 30 49
kanzlei@davos.gr.ch
www.gemeindedavos.ch

GEMEINDE DAVOS

Sitzung vom 19.12.2011
Mitgeteilt am 22.12.2011
Protokoll-Nr. 11-1075
Reg.-Nr. F2.3.4

An den Grossen Landrat

Überarbeitetes Sanierungsprogramm / Analyse weiterer Einsparungsmassnahmen

1. Ausgangslage

Nachdem der Souverän Ende 2009 die Einführung der Liegenschaftensteuer abgelehnt hat, erarbeiteten der Kleine Landrat und der Grosse Landrat ein Verzichtsprogramm mit jährlichen Einsparungen von etwa 5 Millionen Franken. Diese Massnahmen wurden zwischenzeitlich zum grössten Teil umgesetzt und zeigen Wirkung.

In einem zweiten Schritt geht es darum, den strukturellen Aufwandüberschuss zu beseitigen, sei es mit zusätzlichen Einsparungen oder zusätzlichen Mitteln oder einer Kombination von beidem. Nach Meinung der Exekutive geht es bei diesen Massnahmen nicht darum, zusätzliche Einsparungen im grösseren Stil vorzunehmen, weil weitere namhafte Einsparungen einen empfindlichen Leistungsabbau zur Folge hätten. Die Vorgehensweise sieht die Exekutive einerseits in zusätzlichen Einnahmen und andererseits in verträglichen Einsparungsmassnahmen/strukturellen Optimierungen.

Schliesslich soll in einem dritten Schritt eine Entschuldung ins Auge gefasst werden, mit dem Ziel die Verschuldung der Gemeinde beachtlich zu senken, um Mittel für künftige Investitionen zur Verfügung zu haben. Jedes verantwortungsbewusste langfristige ökonomische Handeln gebietet, dass dieser dritte Schritt nur dann angegangen werden soll, wenn der Gemeindehaushalt im Lot ist, d.h. wenn Aufwand und Ertrag ohne ausserordentliche Einnahmen ausgeglichen und die erforderlichen Investitionen getätigt sind.

Der Grosse Landrat hat in seiner Sitzung vom 30. Juni 2011 das vom Kleinen Landrat vorgelegte Sanierungsprogramm zurückgewiesen, insbesondere weil der Rat und die GPK es als zu schwach eingestuft haben und weil es Massnahmen enthielt, die im Rahmen eines professionellen Kostenmanagements ohnehin umgesetzt werden müssten. Es wurde gefordert, dass weitere Einzelmassnahmen ausgearbeitet werden und dass mit Bezug auf den Personalaufwand von einer generellen Halbierung des Stufenanstiegs abzusehen sei. Stattdessen sei der Stellenplan zu überprüfen. Der Kleine Landrat hat daraufhin entschieden, vorerst die Effizienz der Arbeitsplätze der Gemeinde durch die Firma PricewaterhouseCoopers (PwC) extern beurteilen zu

lassen, und anschliessend dem Auftrag des Grossen Landrates nachzukommen und konkret zu analysieren, wie mit Einsparungen sowie ohne Mehreinnahmen der Gemeindehaushalt saniert werden könnte. Somit stehen dem Gemeindeparlament der Vorschlag des Kleinen Landrates (vgl. Kapitel 4) und zusätzlich die Überprüfung von Massnahmen mit zum Teil einschneidendem Leistungsabbau zur Verfügung. Die einzelnen Einsparungsmassnahmen sind so aufgebaut, dass die Höhe der Einsparung, der Zeitpunkt der Inkraftsetzung sowie die Wirkung ersichtlich sind.

2. Ermittlung Finanzbedarf

Der Grosse Landrat hat den Finanzplan 2013-2016 in der Sitzung vom 22. September 2011 zur Kenntnis genommen. In der dazugehörenden Botschaft hat der Kleine Landrat dem Grossen Landrat im Detail aufgezeigt, dass mittelfristig die Selbstfinanzierung um jährlich mindestens 4 Mio. Franken erhöht werden muss. Dies ist notwendig, damit die anstehenden Investitionen aus eigener Kraft und ohne zusätzliche Schulden getätigt werden können (Sicherstellung des Handlungsspielraums). Konkret handelt es sich um folgende Investitionen:

a) in den letzten Voranschlägen aufgeschobene Investitionen:
- gemäss Voranschlag 2011: total 1,9 Mio. Franken, insbesondere in den Bereichen Strassen (Eisbahn- und Bahnhofstrasse Platz), Wasser (Leitungen Eisbahnstrasse, Zufahrt Reservoir Parsenn) und Abwasser.
- gemäss Voranschlag 2012: total 3,57 Mio. Franken, insbesondere Aufteilung auf mehrere Jahre bei der der Gebäudesanierung Talstrasse und bei der Erweiterung des Alterszentrums Guggerbach, aber auch diverse Projekte im Bereich EDV (Schulen Unterschnitt), Strassen (Oberer Schluochtweg, Horlaubenstrasse, Bushaltestelle Monstein), Hydrantenanlagen, Quellen/Reservoire/Zuleitungen etc. (vgl. Seite 2 der Botschaft zum Voranschlag 2012, Beilage 293 zur Sitzung des Grossen Landrates vom 22. September 2011).

b) Sanierung der Gemeindeliegenschaften:
in den nächsten 10 Jahren Investitionsbedarf von über 56 Mio. Franken, wovon in den nächsten 5 Jahren bis 2016 über 12,1 Mio. Franken (vgl. Seite 3 der Botschaft zum Sanierungsplan Gemeindeliegenschaften, Beilage 282 zur Sitzung des Grossen Landrates vom 18. August 2011).

c) Sanierung der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung:
Bis zum Jahr 2024 stehen in den Spezialfinanzierungen Wasser und Abwasser Investitionen von rund 38 Mio. Franken (Wasser) und 46 Mio. Franken (Abwasser) an (vgl. Zustandsbericht der Wasserversorgung Davos, welchen der Kleine Landrat am 12. Mai 2009 zur Kenntnis genommen hat, Protokoll-Nr. 09-448 und Beilage 61 zur Sitzung des Grossen Landrates vom 27. September 2007, vgl. Aktenauflage).

Nicht im zusätzlich benötigten mittelfristigen Finanzbedarf von 4 Mio. Franken enthalten ist das Agglomerationsprogramm, welches in die Vernehmlassung gegeben wurde. Dies deshalb, weil zuerst festgelegt werden muss, welche Massnahmen tatsächlich realisiert werden sollen. Wird das Agglomerationsprogramm vollumfänglich umgesetzt, hat die Gemeinde Investitionen von 41,5 Mio. bis 55,3 Mio. Franken zu tätigen. Bis 2018 fallen bis 20,3 Mio. Franken an, danach bis zu rund 35 Mio. Franken (vgl. www.gemeinde-davos.ch, Rubrik „Öffentliches/Politik“, laufende Vernehmlassungen; Beilage Massnahmenblätter).

Kurzfristig ist gemäss Grundvariante des Finanzplans 2013-2016 eine zusätzliche Selbstfinanzierung von bis zu 1,8 Mio. Franken notwendig (vgl. Finanzierungsfehlbetrag 2013). Auf die Finanzierung dieser Investitionen wird in den Kapiteln 4 und 5 eingegangen.

3. Analyse des Lohnaufwands und Überprüfung der Effizienz

3.1. Geleistete Vorarbeiten

Bevor der Grosse Landrat über weitere Einsparungsmassnahmen oder über zusätzliche Mittel befindet, war es dem Kleinen Landrat ein Anliegen, Rechenschaft über die Stellenanzahl in der Verwaltung und deren Effizienz abzulegen. Die Lohnstruktur wurde bereits im Winterhalbjahr 2010/11 intern analysiert, und zwar auf Basis der Löhne 2010. Pro Abteilung wurden die Einstufung der Kadermitarbeitenden, die Anzahl Personen, die Stellenprozente und die Durchschnittslöhne pro Hierarchiestufe, Vollzeitstelle und Aufenthalter ermittelt und mit fünf grösseren Ostschweizer Gemeinden verglichen. Der GPK wurde ausführlich über diesen Vergleich Bericht erstattet.

Die Daten der verschiedenen untersuchten Gemeinden lassen sich nicht ohne weiteres miteinander vergleichen. So sind gewisse Bereiche, die in Davos durch die Gemeinde abgedeckt werden, in den meisten anderen Gemeinden ausgelagert (z.B. öffentlicher Verkehr, Wasserversorgung oder Grundbuchamt). Zudem gibt es Stellen, die in anderen Gemeinden inexistent (z.B. Hallenbad/Wellness) oder in einem deutlich geringeren Ausmass vorhanden sind (z.B. wegen anderen geografischen oder wirtschaftlichen Rahmenbedingungen). So weist beispielsweise der Werkbetrieb in Wintersportorten deutlich mehr Stellen pro Einwohner auf als im Rheintal, da dort im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen weniger Winterstrassenunterhalt oder touristische Leistungen anfallen. Vergleicht man die gesamte Anzahl an Stellen oder den gesamten Lohnaufwand (pro Einwohner), so sind diese Faktoren zu berücksichtigen. Um diesen Effekt abzufedern, wurde der Lohnaufwand pro Aufenthalter ermittelt (Aufenthalter = ständige Wohnbevölkerung plus durchschnittliche Anzahl Gäste).

Die (kommerziellen) Logiernächte sind deshalb zu berücksichtigen, weil das Gästevolumen in Tourismusgemeinden einen bedeutenden Einfluss auf die öffentliche Infrastruktur hat und somit in zahlreichen Abteilungen die Anzahl Stellen stark prägt, so zum Beispiel im Hochbau (aufwändige Spital- oder Kongressprojekte), Ferienwohnungen beim Bauamt und beim Grundbuchamt (Bewilligungen, Kauf und Verkauf, Handänderungssteuern), Hallenbad, Werkbetrieb für Strassenunterhalt und touristische Leistungen, Fahrplandichte öffentlicher Verkehr, zu bewältigendes Volumen im Bereich Wasser und Abwasser, Mehraufwand in der Steuerverwaltung (mehr Quellensteuerpflichtige in der Hotellerie, Tourismusförderungsabgabe, Mutationen bei Wohnungsverkäufen, Behandlung von Einsprachen bei der Gästetaxe) etc. Würde man die Logiernächte nicht berücksichtigen und sich nur anhand der ständigen Einwohner vergleichen, so wären die Tourismusorte gegenüber nicht touristischen Gemeinden deutlich benachteiligt.

Vergleicht man den Bruttolohn pro Vollzeitstelle, den Bruttolohn pro Aufenthalter und die Anzahl Vollzeitstellen pro Aufenthalter, so befindet sich die Gemeinde Davos zumeist im Rang 3 von 5. Davos liegt also in der Mitte der fünf verglichenen Gemeinden, und zwar sowohl bezüglich der Anzahl Stellen wie auch bezüglich der Lohnkosten. Berücksichtigt man die Grösse und die Budgetverantwortlichkeit, so ist die Davoser Gemeindeverwaltung demnach keineswegs überdimensioniert.

3.2. Massnahmen aufgrund der Beratung des Sanierungsprogramms

3.2.1. Externe Überprüfung

Wie eingangs erläutert hat der Kleine Landrat nach der Rückweisung des Sanierungsprogramms durch den Grossen Landrat entschieden, auf Basis der geleisteten Vorarbeiten die Effizienz der Verwaltung durch PwC als unabhängiges und kompetentes Beraterunternehmen überprüfen zu lassen.

In Anbetracht der engen Terminvorgaben konnten nicht alle Abteilungen untersucht werden. Eine Überprüfung aller Abteilungen macht aber auch wenig Sinn, da gewisse Abteilungen praktisch ausschliesslich aufgrund übergeordneten Rechts tätig sind. Auf kommunaler Stufe bestehen daher nur wenige Einflussmöglichkeiten (z.B. Grundbuchamt). Zudem sind gewisse Abteilungen von aussen schwieriger fassbar als andere. Dennoch muss das Projekt weite Teile der Gemeindeverwaltung umfassen, damit eine repräsentative Aussage über den Personalaufwand der Gemeinde gemacht werden kann. Der Kleine Landrat hat daher beschlossen, im Rahmen einer Grobanalyse nachfolgende Dienststellen überprüfen zu lassen. Jedes Departement musste mit mindestens einer Dienststelle vertreten sein:

- Departement I: Finanzverwaltung, Steuerverwaltung, Kanzlei, Personalleitung, IT/EDV
- Departement II: Schule
- Departement III: Verkehrsbetriebe
- Departement IV: Leitung und Planung Tiefbau, Werkbetrieb, Forst
- Departement V: Leitung und Planung Hochbau, Liegenschaftenverwaltung, Umweltschutz

Aufgrund der Verzögerungen bei der Revision des kantonalen Schulgesetzes wurde vereinbart, dass die Arbeiten im Bereich der Volksschule im Wesentlichen erst im November und Dezember 2011 durchgeführt werden. Der Prüfungsumfang beträgt rund 70 % der Bruttolöhne 2012. Untersucht wurden dabei nicht nur die Stellenprozente pro Abteilung, sondern auch mögliche Synergien und Outsourcing-Potenzial.

PwC kommt im Rahmen der Berichterstattung über die Grobanalyse vom 15. November 2011 zum Schluss, dass in den Bereichen ohne Synergien eine weitere Kürzung des Stellenplans, sofern überhaupt möglich, nur im Rahmen von Leistungsabbau machbar ist. Synergien bestehen im Wesentlichen in den Bereichen Wasser- und Stromversorgung sowie bei den Werkhöfen. Insbesondere aufgrund laufender Verträge und den notwendigen baulichen Massnahmen können die Synergien im Wesentlichen aber erst mittelfristig realisiert werden. Der Bericht von PwC vom 15. November 2011 liegt in den Akten zu diesem Antrag auf.

Der Kleine Landrat beschloss am 15. November 2011, die Empfehlungen von PwC vertieft zu prüfen und weiterzuverfolgen. Die Massnahmen EWD sind aufgrund ihrer kurzfristigen Realisierbarkeit im vorliegenden Sanierungsprogramm enthalten. Mit Beschluss vom 22. November 2011 hat der Kleine Landrat den Auftrag erteilt, die Grundlagen für die Zusammenlegung der Werkbetriebe von Technischem Dienst, des VBD und der EWD AG bis Ende April 2012 zu erarbeiten. Darin ist insbesondere auf das Raumprogramm, auf die Synergien und auf die Kosten einzugehen (siehe Aktenauflage).

Aufgrund der geführten Gespräche hat PwC verschiedene weitere Massnahmen empfohlen. Nachfolgend werden alle Massnahmen kommentiert, die gemäss PwC einen mittleren, grossen oder offenen (noch zu bestimmenden) Effekt aufweisen:

a) Detailanalyse empfohlen:

Massnahme	Beschrieb	Beurteilung PwC			Stellungnahme Kleiner Landrat
		Effekt	Realisierbarkeit	Priorität	
A.1 Strom-/Wasser-versorgung (Gemeinsamer Betrieb)	Reduktion Doppelspurigkeiten bei Zählerablesung, Fakturierung/ Abrechnung, Bau und Unterhalt	gross	mittel	hoch	Derzeit sieht das Tiefbauamt wenig bis keine Synergieeffekte. Die Kosten für die Zählerablesung betragen Fr. 15'000 bis 20'000 und werden in den Wintermonaten, wo keine Bauarbeiten möglich sind, erledigt. Gleichzeitig werden Installationskontrollen durchgeführt (Fehlanschlüsse, Frostläufe, Umgehung der Wasseruhr, Hygiene, Lecks etc.), die von Wasserfachleuten vorgenommen werden müssen. Auch bei Neubauten findet eine Koordination mit den verschiedenen Werken (Wasser, Abwasser, Strom, Telefon, Kabel-TV, Strassenbau, Bäche) statt, indem im März jährlich eine Sitzung über die Vorgehensweise durchgeführt wird. Die Situation wird im Zusammenhang mit dem Projekt Zusammenlegung Werkhöfe neu beurteilt.
A.2 Infrastruktur (Auslastung Gesamt-Gemeinde)	- Werkhöfe, Verwaltungsliegenschaften (mit Unterhalt) - Maschinenpark (mit Unterhalt) - Freisetzung nicht ausgelasteter Infrastruktur	gross	mittel	hoch	siehe Beschluss des Kleinen Landrates vom 15. November 2011 (vgl. Aktenauflage)
A.3 Einkauf zentral koordiniert	- Koordination auf Stufe Gesamtgemeinde - Delegation klarer Kompetenzen und Verantwortung - ggf. Einbezug Schule und Spital	mittel	rasch	mittel	Innerhalb des Rathauses wird das Büromaterial z.B. bereits gemeinsam eingekauft. Weitergehende Massnahmen werden geprüft.
A.4 Beitrag Betriebe zur Sanierung	- Erhöhung Ertrag aus EWD/ Stromversorgung - Erhöhung Ertrag aus VBD	gross	rasch	hoch	Die aus Sicht des Kleinen Landrates vertretbaren Massnahmen sind im Programm enthalten.
A.5 Koordination ressort-übergreifend	- Zusammenarbeit über Ressortgrenzen forcieren - Kommunikation angemessen institutionalisieren - Projekte auf Stufe Gesamtgemeinde koordinieren	gross	mittel	hoch	Früher wurden regelmässig Kadersitzungen durchgeführt. Aus Effizienzgründen wurden diese ersetzt durch individuelle Besprechungen zwischen Landammann/ Departementsvorsteher und Ressort-/Abteilungsleiter. Bei Projekten auf Stufe Gesamtgemeinde erfolgt eine Sitzung, an welcher der Kleine Landrat alle Ressortleiter informiert.
A.6 Grobanalyse Schule	- Felder für Analyse: Immobilien, Besoldung, Klassengrössen, Einkauf, Führungsstruktur, Qualität	offen	offen	offen	Die Ergebnisse liegen dem Kleinen Landrat noch nicht vor. Sie werden nach Verabschiedung des kantonalen Schulgesetzes überprüft.

A.7 Businessplan für Gemeinde (Ergänzung)	- Herleitung Strategie Gemeinde für mittel-/langfristige Entwicklung, Basis Chancen und Potenziale - Hinterfragung u.a. der Führungsstrukturen, Förderung unternehmerisches Denken etc. - Ergänzung vorhandener Dokumente (Leitbild etc.)	gross	mittel	hoch	Die Gemeinde hat bereits eine ganze Reihe an Dokumenten: Leitbild, Legislaturziele, Finanzplan, Masterplan etc. Die aktuellen Chancen und Gefahren sowie Stärken und Schwächen sowie Massnahmen daraus werden zusammen mit DDO mit dem WEF in nächster Zeit erörtert.

b) Umsetzung direkt durch Gemeinde möglich:

Massnahme	Beschrieb	Beurteilung PwC			Stellungnahme Kleiner Landrat
		Effekt	Realisierbarkeit	Priorität	
B.4 IT-Globalbudget neuer Verrechnungsmodus	- Schaffung unternehmerische Grundlage für diese Logistik-Aufgabe - Einführung verursachungsgerechte Abrechnung	mittel	mittel	mittel	Zwei IT-Mitarbeiter haben die Stunden seit Mitte 2011 den einzelnen Projekten zugeordnet. Der Ressortleiter wird ab 2012 seine Stunden zuweisen. Eine Analyse wird im Rahmen der Budgetierung für das Jahr 2013 vorgenommen. Darauf aufbauend wird das weitere Vorgehen bestimmt.
B.6 Aufstockung Personal Kanzlei, Personalwesen	Aufstockung sollte geprüft werden.	offen	offen	offen	Juristische Abklärungen werden je nach Auslastung vermehrt extern vergeben. In der Kanzlei wird das Niveau bis 2012 gehalten.
B.7 Prüfung Reduktion Leistungen der Gemeinde	z.B. - Umweltschutz - Werkbetrieb (Parkanlagen, Ortsbild, Wege)	mittel	mittel	mittel	Massnahmen mit Leistungsabbau in den erwähnten Bereichen sind den Massnahmenblätter enthalten.
B.8 Prüfung Stellvertretungsregelung	- Systemtermine können bei Ausfall Kadermitglied nur unzureichend eingehalten werden - Bei Neueinstellung Kader verlängert sich Einarbetungszeit beträchtlich	mittel	mittel	hoch	Grundsätzliche Problematik wie in der Privatwirtschaft, dass eine vollumfängliche Stellvertretung nicht möglich ist. Die Ressort- und Abteilungsleiter sind angehalten, nach Möglichkeit im Rahmen der Jahresziele auch Stellvertretungsaufgaben festzulegen.

3.2.2. Analyse des Gesamtaufwands (Anteil gebundener Aufwand)

Bereits bei der Erstellung des Voranschlags 2012 wurde untersucht, wieviel der Gesamtaufwendungen 2012 durch rechtliche Vorgaben gebunden ist. Gemäss der Aktenauflage für die Sitzung vom 22. September 2011 sind 94 % der Gesamtaufwendungen vollständig gebunden, d.h. nicht beeinflussbar. Auf Wunsch der GPK wurde diese Analyse verfeinert, indem zusätzlich aufgezeigt wird, welche Aufwände mehrheitlich durch kommunale Rechtsetzung initiiert sind. Von den vollständig gebundenen Aufwendungen sind nur gerade 26 % des Gesamtaufwandes auf kommunaler Stufe mehrheitlich beeinflussbar. Das heisst, dass ein Grossteil der gebundenen Ausgaben auf übergeordnetes Recht zurückzuführen ist. In diesen 26 % sind folgende Posten grösser als 400'000 Franken enthalten: Beiträge für die Musikschule, für das Eisstadion, für das Spital, für Schneeräumung und Fahrdienstleistungen durch Dritte, für Forschungsinstitute sowie für Leistungen des Werkbetriebs für Sport und Freizeitanlagen, Benzin VBD und Strassenunterhalt (total

rund 14,2 Mio. Franken). Eine Verminderung wäre direkt mit Leistungsabbau bzw. Verlust von Wertschöpfung verbunden. Daneben sind z.B. Unterhaltsaufwendungen für rund 5 Mio. Franken enthalten. Diese sind bei gleichem Leistungsumfang lediglich kurzfristig, also nicht nachhaltig veränderbar. Ferner sind 2,9 Mio. zweckgebundene Handänderungssteuern darin enthalten, ebenso übrige interne Verrechnungen von total 1,2 Mio. Franken, denen Erträge in gleicher Höhe gegenüberstehen. Nach Abzug all dieser Posten von total 23,3 Mio. Franken sind nur noch 1,6 % des Gesamtaufwandes mehrheitlich beeinflussbar.

Gemäss einer Schätzung sind 422'600 Franken (= 0,4 % des Gesamtaufwandes von 94,9 Mio. Franken) vollständig nicht gebunden und mehrheitlich kommunaler Natur. Bei den Einzelposten grösser als 20'000 Franken handelt es sich dabei um den Beitrag an den Sportfonds (230'000 Franken), an den Beitrag zur Bundesfeier (20'000 Franken), um Anschaffungen für die Leihbibliothek (20'000 Franken) und um Park-and-ride-Aufwendungen (20'000 Franken). All diese Posten waren bzw. sind Bestandteil des Verzichtsprogramms oder des Sanierungsprogramms, mit Ausnahme der Leihbibliothek, wo anstelle der Anschaffungen die Arbeitspensen reduziert wurden. Für alle grösseren beeinflussbaren Posten wurden somit schon Sparmassnahmen ausgearbeitet. Die detaillierte Aufstellung liegt in den Akten zu diesem Antrag auf.

3.2.3. Analyse weiterer Einsparungsmassnahmen

Nachdem der Personalaufwand im Detail intern und extern analysiert und kurzfristig kein wesentliches Einsparungspotenzial ohne Leistungsabbau identifiziert wurde, wurden, wie vom Grossen Landrat Ende Juni 2011 gefordert, weitere Einsparungsmassnahmen ausgearbeitet.

Mit Beschluss vom 20. September 2011 hat der Kleine Landrat die Analyse von weiteren Einsparungsmöglichkeiten in Auftrag gegeben. Der festgelegte Einsparungsbetrag von rund 4 Mio. Franken (mittelfristiger Finanzbedarf gemäss Kapitel 2) wurde auf die einzelnen Departemente heruntergebrochen. Je nach Grössenordnung und Potenzial wurde jedem Departement vorgegeben, in welchem Gesamtumfang Einsparungsmassnahmen auszuarbeiten sind. Analog des Verzichtsprogramms wurde pro Massnahme ein Formular erstellt, worin auch auf die Auswirkungen eingegangen wird. Wie schon beim Verzichtsprogramm wurden die touristisch relevanten Massnahmen von DDO vorgängig kommentiert.

Wie die Gesamtübersicht zeigt, umfassen die geprüften Bereiche 44 Einzelmassnahmen mit einer Nettoentlastung von rund 5 Mio. Franken ab 2015, wovon rund 4 Mio. Franken Einsparungen betreffen. Kurzfristig für 2012 wären lediglich Einsparungen von 564'200 Franken möglich, nebst Mehreinnahmen EWD von 790'000 Franken (total also Nettoentlastung der Laufenden Rechnung von 1'354'200 Franken). Insgesamt sind über 80 % der Massnahmen personalrelevant, d.h. es käme bei einer Umsetzung zu Kürzungen von Stellenprozenten bzw. Personalabbau.

Mit dem grösstenteils umgesetzten Verzichtsprogramm wurden die vertretbaren Massnahmen weitgehend ausgeschöpft. Aufgrund der Tragweite der jetzt ausgearbeiteten Massnahmen, insbesondere auch in Anbetracht des jetzigen Wirtschaftsumfelds, kann der Kleine Landrat lediglich einen kleinen Teil der Massnahmen befürworten, nämlich insgesamt vier Einsparungen von total 73'500 Franken (nebst zusätzlichen Einnahmen von 790'000 Franken, welche von Massnahmen zum EWD stammen).

Der Kleine Landrat kann die vom Spital erarbeiteten Massnahmen nicht befürworten. Andererseits hat der Kleine Landrat dem Spital anlässlich der Ausgliederungsvorlage den Auftrag erteilt, das Defizit um jährlich 100'000 Franken abzubauen. Diese Einsparungen werden im Rahmen des Budgets durchgeführt und sind nicht Gegenstand der beiliegenden Massnahmen des Departements III.

Nicht in den einzelnen Massnahmen enthalten sind die Auswirkungen einer möglichen Ausgliederung des VBD aus der Gemeindeverwaltung (umfassender Antrag folgt später) oder die Synergiepotenziale zwischen einzelnen Dienststellen, da diese noch auszuarbeiten sind und erst mittelfristig wirksam werden (vgl. Beschluss des Kleinen Landrates vom 22. November 2011 in der Aktenauflage). Sich daraus ergebende zusätzliche Entlastungen würden für aufgestaute Investitionen oder für den Schuldenabbau eingesetzt.

4. Vom Kleinen Landrat befürwortete Massnahmen

Gemäss Finanzplanung 2013 bis 2016 (Grundvariante) weist die Laufende Rechnung jährlich ein Defizit von rund 1,1 Mio. Franken auf. Im Hinblick auf die anstehenden Investitionen muss die Selbstfinanzierung mittelfristig aber um 4 Mio. Franken erhöht werden, vgl. Kapitel 2.

Der Kleine Landrat befürwortet insgesamt vier Einsparungsmassnahmen von total 73'500 Franken und eine Massnahme mit zusätzlichen Einnahmen von 790'000 Franken:

–	I.1	Reduktion Stellenprozente Kanzlei/Sekretariat:	Einsparung	Fr.	58’500
–	III.1	Verzicht auf ISO-Zertifizierung VBD:	Einsparung	Fr.	6’000
–	III.17	Erhöhung Konzessionsabgabe/Dividende EWD:	Mehreinnahmen	Fr.	790’000
–	V.1	Reduktion Aktionen/Beiträge Umweltschutzamt:	Einsparung	Fr.	5’000
–	V.4	Reduktion Anzahl Sitzungen UVAG-Kommission:	Einsparung	Fr.	4’000

Damit kann die Laufende Rechnung ab 2013 um jährlich 863'500 Franken entlastet werden (2012: 857'500 Franken). Der Kleine Landrat lehnt die anderen Einsparungsmassnahmen einstimmig ab, weil die negativen Auswirkungen durch den Leistungsabbau deutlich grösser sind als die Einsparung.

Ferner hat der Kleine Landrat beschlossen, die zweckfreie Erhöhung der Handänderungssteuern von derzeit 1,5 % auf 2 % zu beantragen (vgl. detaillierte Ausführungen in Kapitel 8). Auf Basis des Durchschnitts der Jahre 2009 und 2010 würde dies zu jährlichen Einnahmen von rund 1,1 Mio. Franken führen. Diese Erhöhung soll auf den nächstmöglichen Termin dem Stimmvolk vorgelegt und eingeführt werden, sofern Parlament und Souverän zustimmen.

Insgesamt beantragt der Kleine Landrat mit dieser Vorlage Ausgabenkürzungen von 73'500 Franken und Mehreinnahmen von rund 1,9 Mio. Franken. Dadurch kann einerseits die Laufende Rechnung ausgeglichen, andererseits können aufgeschobene Investitionen ohne Schuldenanstieg getätigt werden. Wie ja bereits in den Anträgen zu den Voranschlägen 2011 und 2012 erwähnt, wurden zahlreiche Projekte zurückgestellt, um einen Schuldenanstieg zu vermeiden. Im Voranschlag 2012 handelt es sich dabei um Investitionsprojekte von total 3,57 Mio. Franken, im Voranschlag 2011 waren es 1,9 Mio. Franken.

5. Schuldenanstieg bei Fehlen zusätzlicher Einnahmen oder Ausgabenkürzungen / weiterhin vorgesehene Liegenschaftensteuer

Durch die in Kapitel 4 aufgezeigten, vom Kleinen Landrat befürworteten Massnahmen erhöht sich die Selbstfinanzierung um jährlich rund 2 Mio. Franken. Wegen den anstehenden Investitionen sind mittelfristig aber zusätzliche Mittel in der Höhe von rund 4 Mio. Franken jährlich notwendig (vgl. Kapitel 2, ohne Agglomerationsprogramm und weiteren möglichen Investitionen).

Der Kleine Landrat hält deshalb daran fest, mittelfristig auch die Liegenschaftensteuer einzuführen. Obwohl die Liegenschaftensteuer wie andere Steuern zahlreiche Nachteile und Ungerechtigkeiten aufweist, ist der Kleine Landrat nach wie vor der Ansicht, dass die Liegenschaftensteuer insgesamt richtig und wichtig ist für Davos. Dies auch deshalb, weil der Anteil der Zweitwohnungsbesitzer am gesamten Steuerertrag der Gemeinde deutlich tiefer ist als in anderen Gemeinden. In Davos stammen rund 18 % der Steuererträge 2009 von Zweitwohnungseigentümern, in Klosters-Serneus dagegen rund 36 %. Wie mehrfach dargelegt, entstehen auch deswegen jedes Jahr ungedeckte Kosten in Millionenhöhe. Aufgrund der Euroschwäche, der dadurch aktuell schlechten Wirtschaftslage und den Auswirkungen der Liegenschaftensteuer auf die Hotellerie und die Bergbahnen wird von einer sofortigen Einführung abgesehen, obwohl dies aus Sicht der Gemeindefinanzen sinnvoll wäre. Unter der Voraussetzung, dass die neue Exekutive ab 2013 die Lage gleich einschätzt, wird die Einführung der Liegenschaftensteuer für 2014 angekündigt, damit sich die Betroffenen schon jetzt darauf vorbereiten können. Selbstverständlich müssen der neu zusammengesetzte Grosse Landrat und die Stimmbürger vorgängig diesem Geschäft zu¬stim¬men.

Sofern der Grosse Landrat nicht Ausgabenkürzungen von mehreren Millionen Franken jährlich vornimmt, ist die Einführung der Liegenschaftensteuer aus Sicht des Kleinen Landrates unerlässlich, insbesondere in Anbetracht der anstehenden Ausgaben, z.B. im Bereich Gebäudesanierungen (notwendiger Investitionsbedarf von 56,4 Mio. Franken in den nächsten 10 Jahren) und Agglomerationsprogramm, vgl. Kapitel 2. Um einen beträchtlichen Schuldenanstieg zu vermeiden, sieht der Kleine Landrat vor, dass die Einführung der Liegenschaftensteuer spätestens bis im Jahr 2014 dem Grossen Landrat unterbreitet wird. Anlässlich dieser separaten Botschaft wird auf Basis einer aktualisierten Finanzplanung die Mittelverwendung aufgezeigt. Dies ist notwendig, weil sich aufgrund der Gesamterneuerungswahlen der Exekutive und Legislative die Investitionsprioritäten ändern können.

Bezüglich Investitionen im Bereich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung (vgl. Kapitel 2) handelt es sich um Investitionen von gebührenfinanzierten Spezialfinanzierungen. Im aktuellen Finanzplan sind von 2014 bis 2016 Nettoinvestitionen von jährlich 1,4 bis 1,8 Mio. Franken (Wasser) bzw. 2,4 bis 2,7 Mio. Franken (Abwasser) eingesetzt. Die Gebühren der Wasserversorgung Davos liegen gemäss Angaben der Preisüberwachung etwa 25 % unter dem schweizerischen Durchschnitt. Das Tiefbauamt wird dem Kleinen Landrat einen Vorschlag für eine Gebührenerhöhung unterbreiten.

6. Erhöhung der Handänderungssteuer

Wie schon beim ursprünglichen Sanierungsprogramm im Juni 2011 beabsichtigt der Kleine Landrat, die Handänderungssteuer so schnell wie möglich von 1,5 % auf neu 2 % zu erhöhen. Hierbei handelt es sich um den Maximalsatz, welchen das kantonale Recht für diese Steuer zulässt (Art. 12 Gesetz über die Gemeinde- und Kirchensteuern GKStG). Der Hauptunterschied

zur Liegenschaftsteuer besteht darin, dass es sich bei der Handänderungssteuer nicht um eine jährlich zu bezahlende Steuer handelt sondern um eine Verkehrssteuer, die nur einmalig anfällt bei Verkäufen von Liegenschaften/Grundstücken bzw. bei Einräumung von Baurechten. Die effektiven Erträge sind daher direkt abhängig von der Entwicklung des Davoser Immobilienmarkts. Insgesamt sind pro Jahr wesentlich weniger Personen von der Handänderungssteuer betroffen als von der Liegenschaftensteuer oder von einer Erhöhung der Einkommens- und Vermögenssteuer. Die Handänderungssteuer soll um 0,5 % ohne Zweckbindung angehoben werden und voll zugunsten der Laufenden Rechnung gehen. Diese Erhöhung soll auf den nächstmöglichen Zeitpunkt erfolgen, falls die Stimmbürger zustimmen.

Alle grösseren Tourismusorte in Graubünden erheben die Handänderungssteuer bereits zum Satz von 2 %, wie z.B. St. Moritz, Arosa, Klosters-Serneus, Flims, Laax, Vaz/Obervaz/Lenzerheide). Für die Erhöhung ist eine Anpassung des kommunalen Steuergesetzes notwendig, da der Steuersatz und die Zweckbindung darin festgehalten sind. Ausgehend vom durchschnittlichen Ertrag der Jahresrechnungen 2009 und 2010 von 3'377'701 Franken ergeben sich jährliche Mehreinnahmen von 1'126'000 Franken (3,377 Mio. ÷ 1,5 % × 0,5 %). Eine weiter zurückgehende Betrachtungsweise ist nicht statthaft, weil bis 2008 die Handänderungssteuer zu unterschiedlichen Ansätzen abhängig von der Besitzdauer erhoben wurde. Eine Analyse der Handänderungssteuern 2009 hat ergeben, dass rund 72 % der Handänderungssteuern von auswärtigen Steuerpflichtigen bezahlt wird. Die durchschnittliche Eigentumsdauer der im 2009 verkauften Grundstücke betrug 16,7 Jahre. Bei einem Steuersatz von 1,5 % betrugen die durchschnittlichen Handänderungssteuern im Jahr 2009 pro Fall rund 10’000 Franken.

Die im Artikel 6 des kommunalen Steuergesetzes geregelte Verwendung der Handänderungssteuer ist wie folgt anzupassen:

Handänderungssteuer Verwendung	**Anteil 2011**	Anteil in Fr. gemäss Durchschnitt Rechnungen 2009 und 2010 (Bereich 901)	Anteil in Fr. nach Erhöhung der Handänderungssteuer auf 2 % (ab 2012)	**neuer Anteil (ab 2012)**
Beitrag Spezialfinanzierung „Parkplätze“	**1/3 (=2/6)**	1,126 Mio.	1,126 Mio. (unverändert)	**1/4 (=2/8)**
Finanzierung Fonds öffentliche und private Werke	**1/2 (=3/6)**	1,689 Mio.	1,689 Mio. (unverändert)	**3/8**
zugunsten Laufende Rechnung des jeweiligen Kalenderjahres (ohne Zweckbestimmung)	**1/6**	0,563 Mio.	1,689 Mio. (Erhöhung um Fr. 1,126 Mio.)	**3/8**
Total	**1**	3,378 Mio.	4,504 Mio.	**1**

Eine Abstufung des Tarifs je nach Besitzesdauer wie bis 2008 ist nicht vorgesehen. Eine solche Reduktion im früheren Rahmen von 0,5 % (1 bis 5 Jahre) bis 1 % (ab 5 Jahre) schränkt die Spekulation nur unwesentlich ein (keine lenkende Wirkung), da die Steuerersparnisse dadurch deutlich kleiner sind als mögliche Gewinne im Umfeld von steigenden Immobilienpreisen. Zudem wäre auch die Veranlagung wieder aufwändiger und insgesamt würde die Laufende Rechnung weniger entlastet als dies notwendig ist.

7. Finanzpolitisch motivierte Vorstösse aus dem Grossen Landrat

Der Grosse Landrat beschloss am 23. September 2010 auf Antrag der GPK, dass der Kleine Landrat im Rahmen des Sanierungsprogramms Vorschläge erarbeitet, wie die Frage der Schul-

standorte längerfristig gelöst werden kann. Dabei sollen „die vom Kanton für die Subventionierung nötigen Klassengrössen beachtet, die Schulzeiten dem öffentlichen Verkehr angepasst werden usw. Dabei sollen weitere Einsparungen im Bereich Schule erfolgen“.

Der Kleine Landrat hat in seiner Vorlage zum Sanierungsprogramm zwei Massnahmen ausgearbeitet, welche Anpassungen bei den Schulstandorten im Unterschnitt beinhalten. Weitere Dokumente zu den Auswirkungen dieser Massnahmen sind zusätzlich in der Aktenauflage einzusehen.

8. Zusammenfassung und Ausblick

Durch interne Faktoren, wie mehrere Grossinvestitionen innert kurzer Zeit und eine grosszügige Ausgabenpraxis zu Gunsten von Gästen und Einheimischen, sowie durch externe Faktoren, wie die Revision des kantonalen Steuergesetzes und die Übernahme von Aufwendungen vom Kanton, ist die Finanzlage der Gemeinde in Schieflage geraten.

Mit der Umsetzung eines ambitiösen Verzichtsprogramms konnte ein wichtiger Schritt in Richtung Gesundung der Gemeindefinanzen getan werden. Wenn Grosser Landrat und Souverän der vom Kleinen Landrat vorgesehenen etappierten Umsetzung der in dieser Vorlage zusätzlich aufgeführten Massnahmen – kurzfristig die bezeichneten Einsparungsmassnahmen und die Erhöhung der Handänderungssteuer, mittelfristig die Einführung der Liegenschaftensteuer – zustimmen können, darf die Sanierung der Gemeindefinanzen – abgesehen von einem spürbaren Schuldenabbau – aufgrund der heute bekannten relevanten Faktoren als abgeschlossen betrachtet werden. Allerdings ist auch die Gemeinde darauf angewiesen, dass die gesamte wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz sowie der Umliegerstaaten keinen längerdauernden Einbruch erleidet.

Antrag an den Grossen Landrat:

1. Gemäss Vorgabe des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes sei die Laufende Rechnung mittelfristig im Gleichgewicht zu halten (Ertrag entspricht Aufwand).

2. Die Einsparungsmassnahmen I.1 Reduktion Stellenprozente Kanzlei/Sekretariat, III.1 Verzicht auf ISO-Zertifizierung VBD, V.1 Reduktion Aktionen/Beiträge Umweltschutzamt und V.4 Reduktion Anzahl Sitzungen der UVAK seien umzusetzen.

3. Die Erhöhung der Dividende der EWD AG und die Änderung der Konzessionsabgabe (Fr. 4.– pro Monat pro Zähler, gleichzeitig Reduktion der verbrauchsabhängigen Konzessionsabgabe um 0,1 Rp./kWh) gemäss Massnahme III.17 seien umzusetzen.

4. Der Nachtrag I zum Steuergesetz der Landschaft Davos zur Erhöhung der Handänderungssteuer um 0,5 % auf 2 % ohne Zweckbindung sei zuhanden der Volksabstimmung zu verabschieden, vorbehältlich der Zustimmung der Regierung zur Änderung des Steuergesetzes.

5. Der Auftrag des Grossen Landrates, alle Schulstandorte zu überprüfen, wird wie folgt geändert: Sobald die Revision des kantonalen Schulgesetzes in Kraft tritt, wird der Kleine Landrat dem Grossen Landrat eine Vorlage unterbreiten, wie die neuen kantonalen Vorgaben und kosten- bzw. entschädigungsrelevanten Kriterien auf die Davoser Schulen angewendet werden sollen.

Gemeinde Davos
Namens des Kleinen Landrates

Hans Peter Michel
Landammann

Michael Straub
Landschreiber

Beilage/n
- Analyse weiterer Einsparungsmassnahmen:
  - Gesamtübersicht
  - Zusammenfassungen pro Departement
  - voraussichtliches Defizit
  - Massnahmenblätter pro Departement
- Nachtrag II zum Steuergesetz der Landschaft Davos (DRB 20)

Aktenauflage
- Bericht PwC „Projekt Effizienz“
- Beschluss des Kleinen Landrates vom 22. November 2011 betreffend Erarbeitung der Grundlagen für die Zusammenlegung der Werkbetriebe
- Analyse gebundene Aufwände (inkl. Abgrenzung übergeordnet/kommunal)
- Beschluss des Kleinen Landrates vom 12. Mai 2009 und Beilage 61 zur Sitzung des Grossen Landrates vom 27. September 2007 in Sachen Investitionsbedarf in den Bereichen Wasser/Abwasser
- Einsparungsmassnahmen im Bereich Volksschule, Auswirkungen

Mitteilung an
- GPK
- Finanzverwaltung