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

GROSSER LANDRAT
AMTSJAHR 2011

BEILAGE NR. 288

Sitzung vom 06.09.2011
Mitgeteilt am 08.09.2011
Protokoll-Nr. 11-748
Reg.-Nr. F2.3.4

An den Grossen Landrat

Finanzplan für die Jahre 2013 bis 2016

Aufgrund der Bestimmungen des Landschaftsgesetzes über den Finanzhaushalt der Landschaft Davos (DRB 21, Art. 37 und 38) hat der Kleine Landrat den bisherigen Finanzplan 2012 bis 2015 in Zusammenarbeit mit den Ressorts und Dienststellen der Verwaltung überarbeitet und um ein Jahr ergänzt. Im Sinne einer rollenden Planung hat er damit einen neuen Finanzplan für die Jahre 2013 bis 2016 erarbeitet und unterbreitet diesen hiermit dem Grossen Landrat zur Kenntnisnahme.

1. Einleitung

Im Gegensatz zum jährlichen Voranschlag, welcher rechtlich verbindlich ist und deshalb auch der Genehmigung durch den Grossen Landrat bedarf und der Volksabstimmung unterliegt, ist der Finanzplan lediglich eine rechtlich unverbindliche Darstellung der finanzpolitischen Ziele des Kleinen Landrates. Der Finanzplan hat keine Auswirkungen auf die verfassungsmässigen Finanzkompetenzen und enthält insbesondere keine verbindlichen Ausgabenbeschlüsse.

Der heute noch geltende Finanzplan für die Jahre 2012 bis 2015 wurde im Sommer 2010 erarbeitet und dem Grossen Landrat am 23. September 2010 zur Kenntnisnahme unterbreitet. Aufgrund neuer Faktoren wie z.B. weitere Sparanstrengungen, neue Spitalfinanzierung ab 2012 und Sanierungsprogramm für die Gemeindeliegenschaften hat sich die Ausgangslage gegenüber dem letzten Jahr verändert, weshalb eine Aktualisierung des Finanzplans der Gemeinde Davos angezeigt ist.

Zusammen mit den in der Verwaltung parallel laufenden Vorarbeiten für den Voranschlag 2012 wurde auch der vorliegende Finanzplan 2013 bis 2016 erstellt. Dabei hat sich der Kleine Landrat zum Ziel gesetzt, den kommunalen Finanzhaushalt unter Beachtung der Kernkompetenzen (Kongresswesen, Ferien- und Sporttourismus) und auf der Grundlage eines realistischen Entwicklungspotenzials (Wachstum, Wertschöpfung und Lebensqualität) wieder ins Gleichgewicht zurückzulenken.

In der politischen Beurteilung mussten vorerst klare Prioritäten im Investitionsbereich gesetzt und strikte zwischen Wunsch- und Zwangsbedarf unterschieden werden. Die Anträge der einzelnen Departemente wurden dabei in mehreren Schritten auf ein vernünftiges und finanzierbares Mass reduziert. Gleichzeitig wurden die ersten fünf Jahre des Sanierungsplans für die Gemeindeliegenschaften gemäss Sitzung des Grossen Landrates vom 18. August 2011 integriert. Unter bestmöglicher Berücksichtigung der voraussehbaren Veränderungen im Aufgabenbereich der Gemeindeverwaltung wurden zudem die laufenden Erträge und Ausgaben des kommunalen Haushaltes für die Planungsperiode veranschlagt.

Wegen der nach wie vor ungünstigen Finanzlage betrachtet der Kleine Landrat diesen rechtlich unverbindlichen Haushaltsplan als wichtiges Instrument für die mittelfristige Finanzpolitik und die Führung der Verwaltung. Er ermöglicht insbesondere, die finanziellen Konsequenzen von Massnahmen zu beurteilen und dient zudem auch als taugliches Werkzeug für die Koordination zwischen Legislative, Exekutive und Verwaltung.

2. Ausgangslage und weiteres Vorgehen

Die in der letztjährigen Botschaft zum Finanzplan genannten drei Gründe für die gegenwärtig schwierige Finanzlage der Gemeinde sind nach wie vor gültig: 1. eine grosszügige Ausgabenpolitik in der Vergangenheit, 2. weniger Steuereinnahmen aufgrund der kantonalen Steuergesetzrevision 3. die überaus grossen Investitionen der Gemeinde Davos während den letzten Jahren im Vergleich zur Selbstfinanzierung. Erschwerend kommt dazu, dass die Bevölkerung seit Jahren rückläufig ist, mit Ausnahme von 2009, wo wegen der Fusion mit Wiesen ein Anstieg zu verzeichnen war. Eine detaillierte grafische Analyse der Entwicklung der Gemeindefinanzen seit 1991 liegt diesem Antrag bei.

Mit dem beschlossenen Verzichtsprogramm wurde das Defizit der Laufenden Rechnung ab 2011 erheblich und nachhaltig reduziert, vgl. separate Vorlage zum Voranschlag 2012. Wie schon aber in der Botschaft und in der Beratung zum Verzichtsprogramm und zum Sanierungsprogramm festgestellt wurde, kann trotz Verzichtsprogramm ohne weitere Massnahmen und ohne ausserordentliche Erträge bei weitem keine ausgeglichene Rechnung herbeigeführt werden.

Nachdem das ursprünglich ausgearbeitete Sanierungsprogramm vom Grossen Landrat am 30. Juni 2011 zurückgewiesen wurde, wird es im vierten Quartal 2011 überarbeitet. Dabei werden auch Verzichtsmassnahmen ausgearbeitet, über welche der Grosse Landrat im Einzelnen befinden kann. Vorgängig werden die internen Strukturen wichtiger Bereiche der Gemeindeverwaltung überprüft. Ziel dieses zweiten Schritts nach dem Verzichtsprogramm ist es, die Laufende Rechnung auszugleichen und über genügend Mittel zu verfügen, um die anstehenden Investitionen ohne einen Schuldenanstieg bewältigen zu können. Danach müssen Massnahmen zu einem nachhaltigen Schuldenabbau in die Wege geleitet werden. Sollte es gelingen, diesen beschwerlichen Weg zu Ende zu gehen, hätte die Gemeinde Davos schon in wenigen Jahren wieder die Voraussetzungen geschaffen, um zum Wohle von ganz Davos ihre Pflichten zu erfüllen.

3. Grundlegendes zum Finanzplan 2013 bis 2016

Aufgrund der politischen Diskussionen im vergangenen Jahr wurden im aktuellen Finanzplan keine Liegenschaftenverkäufe vorgesehen. Dennoch sieht der Kleine Landrat nicht grundsätzlich von Verkäufen geeigneter Objekte ab und behält sich das Recht vor, im Einzelfall Verkaufsver-

handlungen zu führen. Ferner wurde die Neuauflage des Bündner NFA im aktuellen Finanzplan nicht berücksichtigt. Dies deshalb, weil derzeit aufgrund verschiedener anderer Geschäfte (z.B. kantonale Schulgesetzrevision) nicht abschätzbar ist, wann der NFA tatsächlich kommt. Ferner sind Prioritätenänderungen möglich aufgrund der neuen Zusammensetzung der Kantonsregierung und weiteren möglichen Mutationen in Anbetracht der National- und Ständeratswahlen im Herbst 2011. Deshalb ist die konkrete finanzielle Belastung der Gemeinde derzeit nicht abschätzbar. Aufgrund der im März 2010 abgelehnten Vorlage muss aber insbesondere wegen des Ressourcenpotenzials bzw. wegen der hohen Immobilienpreise in Davos mit einer erheblichen Mehrbelastung gerechnet werden. Abschliessend ist zu erwähnen, dass der vorliegende Finanzplan keine Kostenbeteiligung für eine mögliche Olympia-Kandidatur enthält. Dies deshalb, weil zunächst die Abstimmungen auf Stufe Sportparlament, Kanton und Gemeinde abgewartet werden.

Wegen der nach wie vor angespannten Finanzlage wurden in diesem Jahr zwei Varianten des Finanzplanes erstellt. Die geplanten Investitionsausgaben sind in beiden Varianten identisch. Die Unterschiede zwischen den zwei Varianten ergeben sich also aus der Laufenden Rechnung.

Der vom Kleinen Landrat getragene Finanzplan 2013 bis 2016 (Variante 1) beinhaltet folgende zusätzliche Steuereinnahmen: Erhöhung der Handänderungssteuer ohne Zweckbindung um 0,5 % auf 2 % ab 1. April 2012 sowie Einführung der Liegenschaftensteuer von 0,75 ‰ ab 2014. Der Steuerfuss für Einkommens- und Vermögenssteuern wird bei 103 % der einfachen Kantonssteuer belassen. Diese Mehrerträge oder zusätzliche Einsparungen in demselben Umfang sind notwendig, um die anstehenden Investitionen aus eigener Kraft finanzieren zu können.

Die vom Kleinen Landrat nicht unterstützte Grundvariante zeigt den Status Quo ohne zusätzliche Einnahmen oder grössere zusätzliche Ausgabenkürzungen auf. Wie bereits im Sanierungsprogramm aufgezeigt, wird ohne weitere Massnahmen und ohne ausserordentliche Erträge jedes Jahr ein Defizit von rund 1 Mio. Franken ausgewiesen.

4. Kommentar zu den Ergebnissen

A) Laufende Rechnung 2013-2016

Als Basis für die Berechnung der voraussichtlichen Ergebnisse 2013 bis 2016 dient der Voranschlag 2012, aber auch die Rechnung 2010 und der Voranschlag 2011 für die Schuldenentwicklung. Alle im Voraus bekannten Veränderungen, seien diese nun gesetzlich, organisatorisch oder durch neu vorgesehene Investitionsprojekte (Unterhalt, Abschreibungen, Zinsen) bedingt, sind nach heutigem Wissensstand berücksichtigt, mit Ausnahme der im Abschnitt 3, erster Absatz genannten Faktoren. Ebenfalls berücksichtigt sind die zu erwartenden Indexveränderungen. Davon betroffen sind nicht nur die jährlich voraussehbaren Ausgaben, sondern auch die Steuererträge.

a) Variante Kleiner Landrat (Variante 1)

Um die anstehenden Investitionen tätigen zu können, sieht diese Variante vor, per 1. April 2012 die Handänderungssteuern um 0,5 % auf 2 % ohne Zweckbindung zu erhöhen. Ferner soll ab 2014 die Liegenschaftensteuer zu einem Satz von 0,75 ‰ eingeführt werden. Dies entspricht Mehreinnahmen von 1,1 bzw. von rund 3 Mio. Franken, total ab 2014 also 4,1 Mio. Franken

jährlich. Dies hat zur Folge, dass in der Laufenden Rechnung bereits ab 2012 jährlich Ertragsüberschüsse ausgewiesen werden, ab 2014 belaufen sich diese auf über 3,1 Mio. Franken.

Mittelfristig muss die Selbstfinanzierung jährlich mindestens um 4 Mio. Franken erhöht werden, um die anstehenden Investitionen aus eigener Kraft tätigen zu können. Können keine Mehreinnahmen in diesem Ausmass generiert werden, müssen für die Differenz Einsparungen vorgenommen werden. In dieser Grössenordnung wird dies eindeutig auch ausserhalb der Gemeindeverwaltung spürbar sein.

Der benötigte Finanzbedarf auf Basis der heutigen Situation lässt sich grob wie folgt herleiten: Der Sanierungsplan für die Gemeindeliegenschaften weist für die ersten fünf Jahre bis 2016 einen effektiven Finanzbedarf von rund 12,1 Mio. Franken aus, was pro Jahr 2,4 Mio. Franken entspricht. Für die nächsten 5 Jahre ab 2017 sieht das Sanierungsprogramm der Gemeindeliegenschaften insgesamt rund 44,3 Mio. Franken vor, was jährlich 8,8 Mio. Franken ergibt. Somit werden ab 2017 im Durchschnitt pro Jahr rund 6,4 Mio. Franken zusätzlich benötigt. Der Finanzierungsüberschuss des Jahres 2016 auf Basis der Variante 1 (inkl. 2 % Handänderungssteuer und 0,75 ‰ Liegenschaftensteuer) beträgt rund 5,8 Mio. Franken. Dadurch sind die zusätzlichen 6,4 Mio. Franken ab 2017 weitestgehend gedeckt, so dass keine Finanzierungsfehlbeträge erzielt und dadurch Schulden angehäuft werden. Die Differenz von 0,6 Mio. Franken (6,4 ./. 5,8 Mio. Franken) wird voraussichtlich kompensiert durch höhere Erträge aus der Liegenschaftensteuer aufgrund steigender Immobilienpreise. Die Variante 1 des Finanzplans beinhaltet nämlich als Grundlage des Liegenschaftensteuerertrags die zum Zeitpunkt der letzten Abstimmung über die Einführung der Liegenschaftensteuer vorliegenden Immobiliensteuerwerte (Herbst 2009), die seither angestiegen sein dürften. Je nach Ausgestaltung der Neuauflage des NFA oder bei grösseren Zusatzinvestitionen müsste der Steuersatz von 0,75 ‰ allenfalls erhöht werden.

Durch diese Berechnung wird klar, dass aufgrund der Einführung der Liegenschaftensteuer für eine Senkung der Einkommens- und Vermögenssteuer spätestens ab 2017 kein Spielraum besteht. Dies ist auf den grossen Investitionsbedarf zurückzuführen. Würden die Einkommens- und Vermögenssteuern als Kompensation zur Liegenschaftensteuer massgeblich gesenkt, so würde die Gemeinde aufgrund der notwendigen Investitionen wiederum Finanzierungsfehlbeträge erzielen. Dadurch würden die Schulden der Gemeinde weiter ansteigen, was den Handlungsspielraum für die Zukunft zusätzlich einschränkt.

Die ab 2014 vorgesehenen zusätzlichen Steuereinnahmen von 4,1 Mio. Franken jährlich entsprechen rund 14 Steuerprozenten der Einkommens- und Vermögenssteuer. Kritiker werden monieren, es sei unfair, wenn nur Liegenschafteneigentümer wegen des Investitionsbedarfs belastet werden. Diese Argumentation greift zu kurz. Hätte die Gemeinde Davos nämlich wie andere Bündner Tourismusgemeinden seit Jahren eine Handänderungssteuer von 2 % und eine Liegenschaftensteuer, so wären die Einkommens- und Vermögenssteuern deutlich tiefer (z.B. zwischen 90 und 95 %). Dann hätte die Gemeinde Davos für die anstehenden Investitionen auch den Spielraum für eine Erhöhung der Einkommens- und Vermögenssteuern. Zudem wäre dann die bestehende Infrastruktur bereits von den auswärtigen Immobilieneigentümern angemessen mitfinanziert worden.

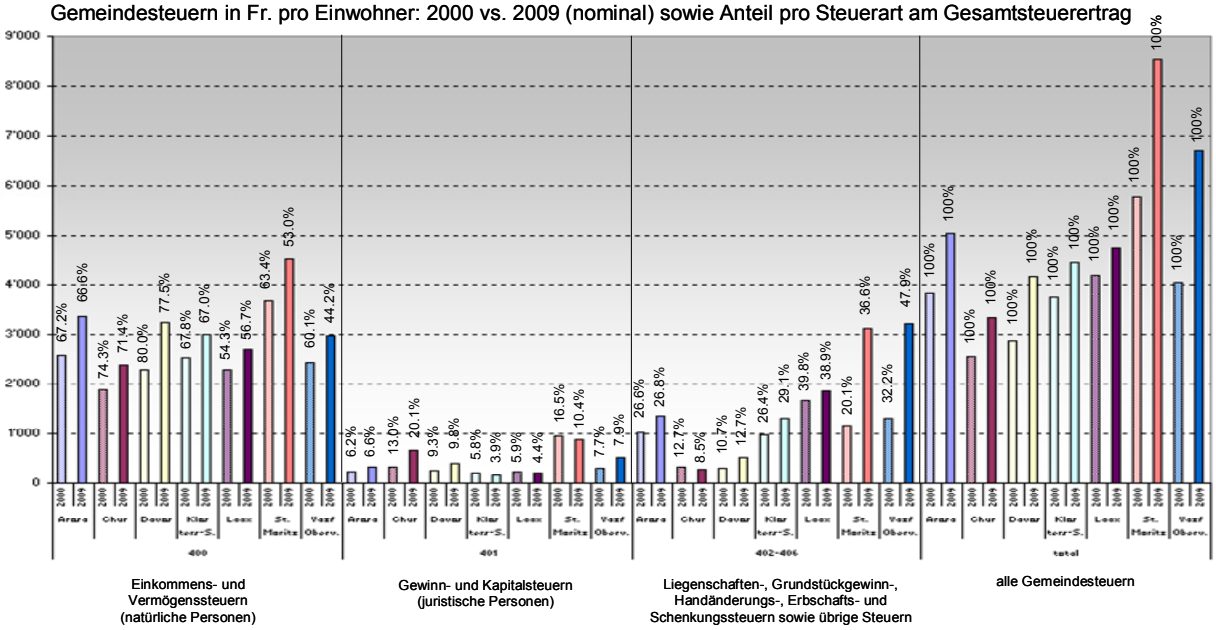
Wie schon in der Botschaft zum Sanierungsprogramm kommuniziert, gibt der Kleine Landrat zu bedenken, dass eine allgemeine Steuerfusserhöhung die vom Kanton beschlossene Steuererleichterung in ihrer Wirkung einschränkt. Zudem hätten Zweitwohnungsbesitzer kaum ein finanzielles Interesse daran, ihr Steuerdomizil nach Davos zu verlegen, da sie zwar wegen dem Fehlen der Liegenschaftensteuer als Zweitwohnungsbesitzer bevorzugt, aber wegen des über-

durchschnittlich hohen Steuerfusses und der Progression bei direkten Steuern im Vergleich zu anderen Gemeinden stärker benachteiligt würden. Ausserdem wäre es bei einer deutlichen Erhöhung des Davoser Steuerfusses durchaus denkbar, dass Einwohner und Neuzuzüger in die Region vermehrt Klosters-Serneus mit einem Steuerfuss von 90,2 % als neuen Wohnort wählen würden.

Mit der Erhöhung der Handänderungssteuer und mit der Einführung der Liegenschaftensteuer ist sichergestellt, dass sich auch die Zweitwohnungsbesitzer zu einem höheren Anteil an den Infrastrukturkosten beteiligen. Zum Vergleich: Bei einer allgemeinen Steuererhöhung beträgt der Anteil der Zweitwohnungsbesitzer rund 16 % (inkl. Eigenmietwertbesteuerung), bei der Liegenschaftensteuer sind es spürbar mehr, nämlich rund 36 %. Insgesamt fliessen bei der Handänderungs- und Liegenschaftensteuer deutlich mehr Gelder von aussen zu als bei der Einkommens- und Vermögenssteuer. Eine stärkere Besteuerung auch von Zweitwohnungen ist legitim, fallen doch gemäss einer Studie der Universität Bern aus dem Jahr 2007 im Haushalt der Gemeinde Davos für Zweitwohnungen jährlich ungedeckte Kosten in Millionenhöhe an (Quelle: http://www.wirtschaftsforum-gr.ch/data_cms/dokumente/2008-06_volkswirtschaft_zweitwohnungspolitik.pdf, Tabelle 1 auf Seite 4 des Artikels in „Die Volkswirtschaft - Das Magazin für Wirtschaftspolitik“, Nr. 5-2008, Seiten 55-58).

Die nachfolgende Grafik zeigt für verschiedene grössere Bündner Gemeinden die Aufteilung der Gemeindesteuern auf die verschiedenen Steuerarten. Auf der rechten Seite ist deutlich zu erkennen, dass die Davoser Steuereinnahmen pro Einwohner gesamthaft tiefer sind als in den anderen Tourismusgemeinden. Zum Vergleich die Werte für 2009: Davos 4'172 Franken, Klosters-Serneus 4'460 Franken, Laax 4'754 Franken, Arosa 5'055 Franken, Vaz/Obervaz (Lenzerheide) 6'708 Franken und St. Moritz gar 8'542 Franken. Umgerechnet auf 11'248 Davoser Einwohner in 2009 ergeben sich grosse Differenzen, z.B. Davos vs. Klosters-Serneus: (4'460 ./. 4'172) * 11'248 = 3,24 Mio. Franken pro Jahr tieferer Steuerertrag in Davos. Gegenüber Laax mit dem nächsthöheren Wert besteht bereits eine grössenbereinigte Differenz von über 6,5 Mio. Franken jährlich.

Gemeindesteuern in Fr. pro Einwohner: 2000 vs. 2009 (nominal) sowie Anteil pro Steuerart am Gesamtsteuerertrag



Quelle: Amt für Gemeinden, http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/aktuelles/Seiten/Gemeindefinanzen2009.aspx

Auf der linken Seite der Grafik ist bei der Steuerart 400 ersichtlich, dass der durchschnittliche Ertrag in Franken aus Einkommens- und Vermögenssteuern in Davos vergleichbar mit Arosa Klosters-Serneus und Vaz/Obervaz ist, obwohl der Davoser Steuerfuss deutlich höher ist (2009: 103 % in Davos vs. 90 % in Arosa, 90,2 % in Klosters-Serneus oder 80 % in Vaz/Obervaz). Auch bei den Gewinn- und Kapitalsteuern ist der Davoser Wert mit Ausnahme von St. Moritz in etwa vergleichbar mit den anderen Tourismusgemeinden.

Deutlich zu erkennen ist aber die Differenz bei den Steuerarten 402 bis 406 (zweiter Bereich von rechts in der Grafik). Wegen der fehlenden Liegenschaftensteuer und wegen der tieferen Handänderungssteuer ist der Davoser Wert (in Franken und in % des Gesamtsteuerertrags) sehr viel kleiner als bei den anderen Tourismusgemeinden. Dies ist ein zentraler Grund, weshalb die gesamten Gemeindesteuern auf der rechten Seite in Davos tiefer sind als anderswo. Diese Erträge fehlen, um die bestehenden Anlagen zu sanieren und um zusätzliche Investitionen ohne Schuldenanstieg tätigen zu können.

Zudem ist in Davos der Anteil der Einkommens- und Vermögenssteuer am gesamten Gemeindesteuerertrag deutlich höher als anderswo (Davos 2009: 77,5 %, Klosters-Serneus 67 %, Arosa 66,6 %, Laax 56,7 %, St. Moritz 53 %, Vaz/Obervaz 44,2 %). Somit ist in Davos auch der Anteil der einheimischen Bevölkerung an allen Gemeindesteuern deutlich grösser, da bei den anderen Steuerarten, insbesondere bei der Liegenschaften- und bei der Handänderungssteuer, spürbar mehr Geld von aussen zufliesst und somit die einheimische Bevölkerung entlastet wird.

Wenn nun die Gemeinde Davos im Jahr 2009 bereits die Liegenschaftensteuer zu 0,75 ‰ und die Handänderungssteuer zu 2 % erhoben hätte, so entspräche dies bei 4,1 Mio. Franken zusätzlichen Steuern und 11'248 Einwohnern einem Mehrertrag pro Einwohner von 364 Franken. Davos hätte also anstelle von 4'172 Franken einen Wert von 4'536 Franken erzielt und läge somit bezüglich den gesamten Gemeindesteuereinnahmen zwischen Klosters-Serneus (4'460 Franken) und Laax (4'754 Franken). Die Davoser Gemeindesteuern pro Einwohner wären insgesamt aber immer noch deutlich tiefer als in Arosa (5'055 Franken), Vaz/Obervaz (6'708 Franken) oder gar St. Moritz (8'542 Franken).

Schliesslich muss auch die Entwicklung der Besteuerung von kalten Betten (z.B. Lenkungsabgabe der Gemeinde Silvaplana oder der Vorschlag für eine kantonsweite Steuerreform des Wirtschaftsforums Graubünden, vgl. http://www.wirtschaftsforum-gr.ch/data_cms/downloads/Publ_SteuernGraub%C3%BCnden_def.pdf, insbesondere Seiten 22, 27 und 29) sowie die Diskussion der Eigenmietwertbesteuerung auf Bundesebene verfolgt werden. Für eine separate Besteuerung von kalten Betten (in Silvaplana zusätzlich zur Liegenschaftensteuer) ist aber die richterliche Beurteilung abzuwarten, da erhebliche rechtliche Bedenken bestehen, z.B. unterschiedliche Besteuerung von Zweitwohnungen im Vergleich zu anderen Immobilien in Widerspruch zu den in der Bundesverfassung enthaltenen Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung. Würde der Eigenmietwert ohne Gegenmassnahmen nicht mehr besteuert, so würde die Gemeinde Davos alleine wegen des fehlenden Steuerertrags aus Zweitwohnungen jährlich rund 3 Mio. Franken verlieren.

b) Grundvariante

Diese Variante entspricht der vom Kleinen Landrat unterstützten Variante 1, enthält aber als einzige Änderung keine zusätzlichen Steuereinnahmen, also weder eine Erhöhung der Handänderungs- noch Liegenschaftensteuern. Ab 2013 ist für jedes Jahr mit einem Aufwandüberschuss

von rund 0,9 Mio. Franken bis 1,15 Mio. Franken zu rechnen. Dies korrespondiert im Wesentlichen mit dem Fehlbetrag, welcher bereits im Rahmen des Sanierungsprogramms im Juni 2011 kommuniziert wurde. Aufgrund der Finanzierungsfehlbeträge steigen die Schulden entsprechend an. Mit der Neuauflage des NFA wird sich die Situation weiter verschlechtern. Dadurch bleibt der Handlungsspielraum der Gemeinde für Ersatz- und erst recht für Erweiterungsinvestitionen stark eingeschränkt.

B) Investitionsrechnung 2013-2016

Die Investitionsrechnung bildet das eigentliche Kernstück einer Finanzplanung. Die Investitionen beeinflussen nämlich durch Abschreibungen, Fremdkapitalzinsen und baulichen Unterhalt und allenfalls Betriebskosten unvermeidlich die Ergebnisse der folgenden Rechnungsjahre und damit auch die künftige finanzielle Entwicklung des Gemeindehaushalts. Nebst der rein finanzpolitischen Betrachtungsweise müssen öffentliche Haushalte aber auch wirtschaftspolitische Zielsetzungen in die Finanzplanung einfliessen lassen. Investitionen in die Infrastruktur der öffentlichen Hand und in die für unsere Volkswirtschaft bedeutenden Anlagen schaffen zusätzliches Wachstumspotenzial und damit indirekt wieder grössere Vorteile im zunehmend härter werdenden Wettbewerb um die Pro-Kopf-Wertschöpfung. Rückblickend muss der sehr grosse Investitionsschub der Jahre 1991 bis 2010 von netto rund 281,6 Mio. Franken auch aus dieser Sicht beurteilt werden. Dennoch muss festgestellt werden, dass die Folgekosten der Investitionen den Finanzhaushalt immer stärker belasten und massgeblich zu den Defiziten der Gemeinde seit 2006 beitragen. Um diese Defizite abbauen zu können, stehen für andere Bereiche der Gemeindeverwaltung weniger Mittel zur Verfügung, was sich auch durch Leistungsabbau bemerkbar macht.

Nach den drei Jahren mit der Erweiterung Kongresszentrum liegen die Schwerpunkte des geplanten Investitionsprogramms in Projekte, die in den Vorjahren aufgeschoben wurden, insbesondere in den Bereichen Strassen, Schule (Gebäude/EDV), Wasser/Abwasser sowie Bachverbauungen. Ferner ist im Jahr 2012 voraussichtlich bereits eine Tranche des Gemeindeanteils an der Erweiterung des Alterszentrums Guggerbach (Pflegebetten) zu leisten. Um die Verschuldung im Kalenderjahr 2012 einzuschränken, wurden wie im Vorjahr zahlreiche Projekte im Gesamtbetrag von 3,57 Mio. Franken auf die Folgejahre verschoben (vgl. Botschaft zum Voranschlag 2012, Seite 2 für eine Auflistung dieser Projekte). Bereits im Budget 2011 mussten Investitionen von rund 1,9 Mio. Franken verschoben werden.

Für die Sanierung der Gemeindeliegenschaften sind folgende Investitionen in der Finanzplanung 2012 bis 2016 enthalten (alle Angaben in Franken):

			2012	2013	2014	2015	2016	Total
217	Bünda	Sanitäre Anlagen, Energetische Sanierung	100'000		450'000	400'000		950'000
217	Oberstufe	Elektroinstallationen	360'000	280'000				640'000
217	Schulzentrum Platz	Aussenisolationen, Fenster, Platz			360'000	300'000		660'000
217	Wiesen	Dachsanierung	150'000					150'000
217	Wiesen	Umnutzung Kindergarten/Kanzlei	104'000					104'000
343	Wellnessbad	Sanierung	860'000	825'000	850'000	850'000	800'000	4'185'000
661	Betriebsgebäude	Dach- und Vorplatzsanierung		120'000				120'000
720	KMA	Fenster- und Fassadensanierung			200'000			200'000
960	Talstrasse 28/28A	Gesamtsanierung	1'500'000	1'000'000				2'500'000
964	Castelmont	Heizungsanlage		150'000				150'000
967	Riedstrasse 14-16	Gesamtsanierung			500'000	1'000'000	1'000'000	2'500'000
970	von Sprecher-Haus	Nasszellensanierungen		100'000	100'000			200'000
			3'074'000	2'475'000	2'460'000	2'550'000	1'800'000	12'359'000

Die Gemeinde Davos hat seit längerem einen bedeutenden Investitionsstau. Aufgrund zahlreicher Grossprojekte wurden seit Jahren andere Investitionen herausgeschoben, damit die Schulden nicht übermässig anwachsen. Dennoch müssen diese Investitionen früher oder später getätigt werden, um die Gebrauchstauglichkeit zu erhalten. Besonders eindrücklich zeigt dies der Investitionsbedarf bei den Gemeindeliegenschaften. Gemäss Sanierungsplan, welcher der Grossen Landrat in der Sitzung vom 18. August 2011 zur Kenntnis genommen hat, fallen in den nächsten 10 Jahren alleine bei den Gemeindeliegenschaften über 56 Mio. Franken an. Wie bei der Variante des Kleinen Landrates im Kapitel 4 A) dieser Botschaft aufgezeigt, können diese Investitionen ohne zusätzliche Einnahmen und ohne zusätzliche Verschuldung nicht im notwendigen Rahmen getätigt werden.

In den Planjahren 2013 bis 2016 sind Nettoinvestitionen mit einer Gesamtsumme von rund 48,2 Mio. Franken vorgesehen (gemäss letzten Finanzplänen: 59,9 Mio. Franken für 2007-201, 51,3 Mio. Franken für 2011-2014 bzw. 38,8 Mio. Franken für 2012-2015). Davon können ohne zusätzliche Steuereinnahmen oder Einnahmen aus Liegenschaftenverkäufen voraussichtlich rund 45 Mio. Franken durch selbst erwirtschaftete Mittel finanziert werden (vgl. Summe der Selbstfinanzierung/Cash Flows 2013-2016 auf Seite 2 der Grundvariante). Sofern sämtliche im Finanzplan berücksichtigten Investitionsprojekte jeweils die Hürde von Parlament und allfälligem Referendum bewältigen und somit auch realisiert werden, wäre in der Zeit vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2016 deshalb mit einer zusätzlichen Neuverschuldung von rund 3,2 Mio. Franken zu rechnen. In Anbetracht der auch später noch anstehenden Sanierungen im Bereich Gemeindeliegenschaften und Wasser/Abwasser ist diese Entwicklung nicht tragbar. Entsprechend hält der Kleine Landrat an zusätzlichen Einnahmen fest.

C) Beurteilung Schuldenentwicklung

Gemäss der Grundvariante würden die verzinslichen Finanzschulden der Gemeinde zwischen 2011 und 2016 um 3,2 Mio. Franken auf 148,2 Mio. Franken erhöhen. Dagegen könnten aufgrund der vom Kleinen Landrat vorgesehenen Variante die Schulden gegenüber dem Budget 2011 um 11,7 Mio. Franken reduziert werden. Dies insbesondere deshalb, weil die Liegenschaftensteuer schon ab 2014 vorgesehen ist und somit in den Jahren 2015 und 2016 Finanzierungsüberschüsse von 4,2 bis 5,8 Mio. Franken erzielt werden können. Diese Finanzierungsüberschüsse fallen an, da in den Jahren 2015 und 2016 deutlich weniger Nettoinvestitionen vorgesehen sind als in den Jahren 2013 und 2014, sowie ab 2017 wegen den zunehmenden Sanierungen von Gemeindeliegenschaften.

Umgerechnet auf die Grösse bzw. die Ertragskraft der Gemeinde Davos haben die Bündner Gemeinden im Jahr 2009 im Durchschnitt Bruttoschulden, d.h. Darlehensschulden vor Abzug des Finanzvermögens, von rund 78,5 Mio. Franken (Finanzertrag Davos 2009 von 88,98 Mio. Franken × durchschnittlicher kantonaler Bruttoverschuldungsanteil 2009 von 88,2 % gemäss kantonaler Finanzstatistik, vgl. Gemeindeliste, Eintrag „Kanton Graubünden" ganz unten auf http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/projekte/InformationenueberGemeinden/Seiten/Gemeinden.aspx Per Ende 2010 betrug der Bruttoverschuldungsanteil der Gemeinde Davos 159,5 %. Ende 2016 hätte Davos laut Grundvariante (d.h. ohne zusätzliche Einnahmen) einen Bruttoverschuldungsanteil von rund 173 %. Gemäss der vom Kleinen Landrat unterstützten Variante könnte der Bruttoverschuldungsanteil per Ende 2016 auf rund 149 % reduziert werden, vgl. Kennzahl 5 auf Seite 21 des Finanzplanes. Als kritische Obergrenze aus Sicht des Kantons gelten 200 %, was bezogen auf Davos gemäss Jahresrechnung 2010 Bruttoschulden von 175,9 Mio. Franken entspricht.

Zum Vergleich: Klosters weist per Ende 2009 einen Bruttoverschuldungsanteil von 5,0 % (2008: 5,1 %) aus, Domat/Ems 16,9 % (2008: 14,3 %), Laax 34,4 % (2008: 25,3 %), St. Moritz 33,6 % (2008: 41,8 %), Vaz/Obervaz 67,8 % (2008: 69,8 %), Chur 93,4 % (2008: 79,9 %), Igis ebenfalls sehr hohe 135,2 % (2008: 144 %). Die Werte für 2010 der anderen Gemeinden wurden vom Kanton noch nicht publiziert. Unabhängig davon hat Davos somit einen bedeutend höheren Schuldenstand als viele andere grössere Bündner Gemeinden. Somit werden in Davos überdurchschnittlich viele Mittel durch den Zinsendienst absorbiert und stehen für andere Bereiche, wie z.B. neue Investitionen oder Beiträge zur Wirtschaftsförderung nicht zur Verfügung.

Gemäss Sanierungsplan für die Gemeindeliegenschaften muss die Gemeinde in den nächsten 10 Jahren mit Investitionen von rund 56 Mio. Franken rechnen. In den Spezialfinanzierungen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung besteht bis zum Jahr 2024 mit rund 38 Mio. Franken (Wasser) und 46 Mio. Franken (Abwasser) ebenfalls ein sehr grosser Investitionsbedarf, vgl. Zustandsbericht der Wasserversorgung Davos, welchen der Kleine Landrat am 12. Mai 2009 zur Kenntnis genommen hat (Protokoll-Nr. 09-448) bzw. Antrag an den Grossen Landrat vom 21. August 2007 (Abwasser, Sitzung des Grossen Landrates vom 27. September 2007: Beilage 61). Per 31. Dezember 2010 beträgt das Guthaben dieser Spezialfinanzierungen gegenüber dem allgemeinen Haushalt rund 13,9 Mio. Franken (Konten 2080.02, 2080.03, 2080.80 und 2080.81 in der Bestandesrechnung). Bevor im Zusammenhang mit den bis 2024 anstehenden Investitionen Gebühren angehoben werden können, muss zuerst das Guthaben der Spezialfinanzierungen für die Investitionen eingesetzt werden. Für diese Verpflichtungskonti werden gemäss Rechnungslegungsmodell keine separaten Bankkonten geführt. Sofern diese 13,9 Mio. Franken nicht über die Jahre verteilt durch den Cash Flow selbst finanziert werden können, wird die Fremdfinanzierung des allgemeinen Haushaltes weiter ansteigen.

Im Hinblick auf diesen enormen Investitionsbedarf bei den Gemeindeliegenschaften, Wasser und Abwasser (rund 140 Mio. Franken in den nächsten zehn bis zwölf Jahren) ist eine Stabilisierung und ein Abbau der jetzt bestehenden Schulden zentral, damit die Gemeinde auch in Zukunft handlungsfähig ist und wichtige Investitionen in anderen Bereichen tätigen kann (vgl. auch Referat Regierungsrat Trachsel anlässlich der Generalversammlung des HGV Davos vom 26.04.2010).

Zudem steigt die Belastung der Laufenden Rechnung ohne Schuldenabbau bei einem Zinssatzanstieg mittel- bis langfristig stark an. Wenn zum Beispiel in einigen Jahren das gesamte Fremdkapital von 133,3 Mio. Franken (Variante 1) zu durchschnittlich 3 %, 3,5 % oder 4 % zu verzinsen ist, dann beträgt der jährliche Zinsaufwand bei gleichem Schuldenstand bei 3 % 4,0 Mio., bei 3,5 % 4,7 Mio. bzw. bei 4 % 5,3 Mio. Franken gegenüber 3,5 Mio. Franken gemäss Jahresrechnung 2010 bei einem durchschnittlichen Zinssatz von 2,7 % für mittel- bis langfristige Schulden. Zum Vergleich: Die Gemeinde Davos bezahlte in den Jahren von 1991 bis 1996 für mittel- bis langfristige Festzinsdarlehen durchschnittlich 6,8 % Passivzinsen. Aber auch wegen der zunehmenden Verschuldung ist mit einem höheren Zinsaufwand zu rechnen: Der Nettozinsaufwand (d.h. nach Abzug der Zinserträge) gemäss Kontogruppe 940 der Grundvariante ist wegen der Neuverschuldung im Jahr 2016 um rund 344'000 Franken höher als in der vom Kleinen Landrat gestützten Variante (auf Basis derselben Zinssätze). Sowohl bei einem Zinssatzanstieg als auch bei steigender Verschuldung sind entsprechend zusätzliche Sparmassnahmen oder Mehreinnahmen in anderen Bereichen notwendig.

5. Kommentar zu den Kennzahlen

Die voraussichtliche Entwicklung der wichtigsten Kennziffern des Gemeindehaushaltes ist nummerisch und grafisch auf den Seiten 21 und 22 des Finanzplans abgebildet. Bei der Interpretation dieser Finanzkennzahlen muss berücksichtigt werden, dass es sich nicht um bereits erreichte Werte, sondern lediglich um eine Prognose aufgrund der in der Planung enthaltenen Vorhaben handelt. Berechnet man den durchschnittlichen Selbstfinanzierungsgrad von 2013 bis 2016, so beträgt dieser in der vom Kleinen Landrat unterstützen Variante 1 rund 123 % (total Selbstfinanzierung 2013-2016: 59,04 Mio. Franken ÷ total Nettoinvestitionen 2013-2016: 48,12 Mio. Franken). Da der Wert deutlich über 100 % liegt, können entsprechen Schulden abgebaut werden. Bei der Grundvariante beträgt der durchschnittliche Selbstfinanzierungsgrad hingegen lediglich rund 93 % (total Selbstfinanzierung von 44,94 Mio. Franken ÷ total Nettoinvestitionen von 48,12 Mio. Franken), was einen Schuldenanstieg zur Folge hat (vgl. Abschnitt 4 C). Auf den Bruttoverschuldungsanteil als weitere für die Gemeinde Davos wichtige Kennzahl wird ebenfalls im Abschnitt 4 C) eingegangen.

Die vom Amt für Gemeinden des Kantons Graubünden jährlich veröffentlichte Finanzstatistik mit den üblichen Finanzkennzahlen bescheinigt unserem Gemeindehaushalt bisher eine gute Finanzlage (nach wie vor Finanzklasse 2 von 5, wobei 1 als bester Wert gilt). Hier ist allerdings festzuhalten, dass verschiedene wichtige Faktoren, wie z.B. die Verschuldungssituation unserer Gemeinde und die dadurch hohen Passivzinsen für mittel- bis langfristige Schulden (Rechnung 2010: 3,5 Mio. Franken = 12,3 % Steuerprozente) oder grosse Beiträge für Kongress, Sport und Forschung, keineswegs berücksichtigt werden. Auch in Bezug auf die von verschiedenen Kreditinstituten berechneten Gemeinde-Ratings wird sich unsere Gemeinde weiterhin als kreditwürdig erweisen, sofern die notwendigen Massnahmen umgesetzt werden. Dies umso mehr, als die Beurteilung durch Banken und Versicherungen unter Berücksichtigung der sehr tief bilanzierten Buchwerte des Finanzvermögens jeweils differenzierter erfolgt als nur anhand der Kennzahlen aufgrund der Buchwerte.

Es ist anzumerken, dass in den Rechnungen 2008, 2009 und 2010 bedeutende ausserordentliche Einnahmen enthalten sind, die ab 2011 nicht mehr zu Buche schlagen (Entschädigungen EW Davos im Zusammenhang mit der Fusion mit Wiesen, Fusionsbeitrag des Kantons, Liegenschaftenverkäufe, z.B. Bündahof). Hätten diese einmaligen Posten nicht in den Jahren 2008 bis 2010 berücksichtigt werden können, so wäre die Situation bereits für diese Jahre wesentlich kritischer gewesen.

Die vorausberechneten Kennzahlen 2013 bis 2016 weisen unmissverständlich darauf hin, dass sich der Bruttoverschuldungsanteil ohne Gegenmassnahmen einer kritischen Grösse nähert. Wie einleitend erwähnt, sind nach dem Verzichtsprogramm weitere Schritte notwendig, um die Investitionsfähigkeit auch in Zukunft zu sichern.

Der Kleine Landrat sieht sich weiterhin veranlasst, die Zielsetzungen im Finanzwesen zumindest jährlich neu zu überdenken und die laufenden Rechnungsergebnisse mit besonderem Augenmerk auf mögliche Einsparungen im Bereich der beeinflussbaren Konsumausgaben zu verbessern, sofern dies nach dem Verzichtsprogramm und den Kürzungen im Rahmen der Budgetrunden möglich ist.

Wenn nun aber keine zusätzlichen Steuereinnahmen oder zusätzliche bedeutende Einsparungen möglich sind, so werden die hohen Aufwandüberschüsse, der hohe Investitionsbedarf und der hohe Schuldenstand die Bonität negativ beeinflussen, was sich früher oder später auch durch

höhere Zinssätze bei Refinanzierungen von Darlehen oder in Schwierigkeiten bei der Aufnahme von Fremdkapital bemerkbar machen dürfte, wodurch sich die Situation zusätzlich verschlechtert.

6. Schlussbemerkungen

Aufgrund der angespannten Finanzlage und der sich laufend ändernden Rahmenbedingungen (z.B. Änderungen der Gesetzgebung von Bund und Kanton, aber auch Umsetzung von Sparmassnahmen oder ausserordentliche Mehreinnahmen, z.B. durch Liegenschaftenverkäufe) wird der Finanzplan bis auf Weiteres jährlich aktualisiert.

Antrag an den Grossen Landrat:

Der Kleine Landrat hat aufgrund der Art. 37 und Art. 38 des Landschaftsgesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinde Davos den bisherigen Finanzplan überarbeitet und für die Jahre 2013 bis 2016 neu erstellt. Er beantragt dem Grossen Landrat, vom Finanzplan 2013 bis 2016 Kenntnis zu nehmen.

Gemeinde Davos
Namens des Kleinen Landrates

i.V. R. Michel

Hans Peter Michel
Landammann

Michael Straub
Landschreiber

Beilage/n
- Finanzplan 2013-2016, in zwei Varianten:
  - Finanzplan des Kleinen Landrates (Variante 1)
  - Grundvariante ohne zusätzliche Steuereinnahmen (Status quo)
- Entwicklung der Gemeindefinanzen von 1991 bis Budget 2011