KLEINER LANDRAT

Berglistutz 1, Postfach
7270 Davos Platz 1
Telefon +41 81 414 33 00
Fax +41 81 414 33 88
kanzlei@davos.gr.ch
www.gemeindedavos.ch

GEMEINDE DAVOS

Sitzung vom 07.09.2010
Mitgeteilt am 09.09.2010
Protokoll-Nr. 10-1877
Reg.-Nr. F2.3.4

An den Grossen Landrat

Finanzplan für die Jahre 2012 bis 2015

Aufgrund der Bestimmungen des Landschaftsgesetzes über den Finanzhaushalt der Landschaft Davos (DRB 21, Art. 37 und 38) hat der Kleine Landrat den bisherigen Finanzplan 2011-2014 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 2012-2015 erarbeitet und unterbreitet diesen hiermit dem Grossen Landrat zur Kenntnisnahme.

1. Abstract

A) Verschuldung der Gemeinde

Wie bereits vor einem Jahr vom Kleinen Landrat mitgeteilt, sind die Gemeindefinanzen sanierungsbedürftig. Die vorliegende Finanzplanung 2012-2015 zeigt diese Tatsache erneut in aller Deutlichkeit auf.

Für die gegenwärtig schwierige finanzielle Lage der Gemeinde sind im Wesentlichen drei Gründe verantwortlich: 1. eine grosszügige Ausgabenpolitik, 2. weniger Steuereinnahmen aufgrund der kantonalen Steuergesetzrevision und 3. die überaus grossen Investitionen der Gemeinde Davos während den letzten Jahren.

1. So lange das Geld fliesst, wird zum Beispiel in den Aussenfraktionen kaum wahrgenommen, wenn für Schulen, öffentlichen Verkehr und Beiträge an Strukturverbesserungen jährlich grosse Beträge aufgewendet werden. Auch an die Bereitstellung der grossen öffentlichen Infrastruktur in der Agglomeration Dorf / Platz sowie die namhaften Zuwendungen an Forschungsinstitute, an Sport und Kultur gewöhnen wir uns rasch. Mit der Umsetzung des Verzichtprogramms haben Behörde und Parlament Korrekturen vorgenommen. Die getroffenen Massnahmen sind zum Teil schmerzhaft, aber aus Sicht des Kleinen Landrates insgesamt vertretbar. Die Ausgabenpolitik kann darum, wenn auch nicht mehr luxuriös, immer noch als angemessen beurteilt werden.

2. Die Reduktion der Gemeindesteuern im Zuge der kantonalen Steuerrevision von rund 2 Millionen Franken (natürliche und juristische Personen) entspricht etwa dem Fehlbetrag im Budget 2011. Für Behörde und Parlament stand darum schon letztes Jahr mehrheitlich fest, dass die fehlenden Einnahmen zu kompensieren seien. Davos ist mit diesem Problem in guter Gesellschaft. Sämtliche grösseren Gemeinden des Kantons haben aufgrund der kantonalen fiskalischen Massnahmen ähnliche oder grössere Fehlbeträge zu verkraften.

3. Die Gemeinde hat – beispielsweise in den Bereichen Spital, Kongress, Hallenbad und Vaillant Arena – während den letzten 15 Jahren insgesamt mehr als 200 Millionen Franken investiert. Einerseits ist dies eine wirksame Wirtschaftsförderung, andererseits lasten Zinsen, Abschreibungen und Betrieb schwer auf dem Gemeindehaushalt.

B) Heutige Ausgangslage

Der vor einem Jahr erstellte Finanzplan 2011-2014 entspricht im Grundsatz dem heutigen Erkenntnisstand. Wegen der Ablehnung des NFA sowie dank des um etwa 2,5 Millionen Franken höher ausgefallenen Verzichtsprogramms ist der Fehlbetrag in der Laufenden Rechnung für die nächsten Jahre jährlich 1 bis 4 Millionen Franken geringer, als im vergangenen Jahr in der Variante ohne zusätzliche Steuern prognostiziert wurde. Wie schon mehrfach von der Behörde erwähnt, wäre es aber unverantwortlich, wieder zur Tagesordnung über zu gehen und bei der Sanierung der Gemeindefinanzen auf halbem Wege stehen zu bleiben.

C) Weitere Massnahmen

Nach dem zum Teil bereits umgesetzten Verzichtsprogramm von über 5,5 Millionen Franken, die jährlich eingespart werden, beantragt der Kleine Landrat ein Sanierungsprogramm. Mit diesen Massnahmen sollen zum einen bestehende Strukturen überprüft werden, mit dem Ziel zusätzliche Einsparungen zu generieren. Diese Abklärungen sind bereits eingeleitet, mit konkreten Resultaten ist innerhalb des nächsten halben Jahres zu rechnen. Zusätzlich soll aber auch mit einer Begrenzung der Investitionen, mit einzelnen Liegenschaftsverkäufen sowie mit steuerlichen Mehreinnahmen erreicht werden, dass die Verschuldung sich in den nächsten Jahren moderat verringert. Schliesslich sollen mit einem Entschuldungsprogramm Aktien oder andere Vermögenswerte verkauft werden mit dem Ziel, die Darlehensschulden in den Bereich von knapp unter 100 Millionen Franken zu reduzieren. Die gesetzlichen Voraussetzungen dieser Massnahmen sollen im Jahr 2011 geschaffen und im Jahre 2012 wirksam 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.

2. 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 2011-2014 wurde im Sommer 2009 erarbeitet und dem Grossen Landrat am 24. September 2009 zur Kenntnisnahme unterbreitet. Aufgrund des zwischenzeitlich beschlossenen Verzichtsprogramms und der Ablehnung der NFA haben sich die letztjährigen Werte wesentlich verändert, weshalb eine Aktualisierung für die Beurteilung der Finanzlage der Gemeinde Davos angezeigt ist.

Zusammen mit den in der Verwaltung parallel laufenden Vorarbeiten für den Voranschlag 2011 wurde auch der vorliegende Finanzplan 2012-2015 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) mittelfristig wieder ins Gleichgewicht zurückzulenken.

In der politischen Beurteilung mussten vorerst klare Prioritäten im Investitionsbereich gesetzt und strikte zwischen Wunsch-, Entwicklungs- und Zwangsbedarf unterschieden werden. Die Anträge und Wünsche der einzelnen Departemente wurden dabei in mehreren Schritten auf ein vernünftiges Mass reduziert. Unter bestmöglicher Berücksichtigung der voraussehbaren Veränderungen im Aufgabenbereich der Gemeindeverwaltung wurden zudem die laufenden Erträge und Ausgaben des kommunalen Haushaltes für die Planungsperiode veranschlagt.

Wie schon in der Botschaft und in der Beratung zum Verzichtsprogramm festgestellt wurde, kann trotz Verzichtsprogramm ohne weitere Massnahmen bei weitem keine ausgeglichene Rechnung herbeigeführt werden. Gerade wegen dieser ungünstigen Ausgangslage 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.

Die zwingend notwendige Entlastung des Finanzhaushaltes der Gemeinde Davos beruht auf den drei Säulen Verzichtsprogramm, Sanierungsprogramm und Entschuldungsprogramm.

Mit dem beschlossenen Verzichtsprogramm wird das Defizit der Laufenden Rechnung erheblich und nachhaltig reduziert. Das nun vorgesehene Sanierungsprogramm beinhaltet Folgendes:

a) Strukturbereinigungen (z.B. Spital, VBD) b) zusätzliche Steuereinnahmen durch Erhöhung des Steuerfusses oder Einführung der Liegenschaftensteuer	Beseitigung des Defizits in der Laufenden Rechnung
c) Desinvestitionen von Liegenschaften	Reduktion der Darlehensschulden in etwa auf das Niveau von 2008/2009

Das Sanierungsprogramm hat also zum Ziel, Aufwand und Ertrag auszugleichen und die Schulden in etwa auf dem Niveau der Jahre 2008/2009 zu stabilisieren. Bei der Ausarbeitung des aktuellen Finanzplanes miteinbezogen wurden die Desinvestitionen von Liegenschaften und die Steuereinnahmen. Nicht enthalten sind die möglichen Strukturbereinigungen, da derzeit die finanziellen Konsequenzen noch nicht quantifiziert werden können.

Das Entschuldungsprogramm sieht vor, den Bestand an Darlehensschulden nachhaltig auf ein Niveau unter 100 Mio. Franken abzubauen und so die zukünftige Investitionsfähigkeit der Gemeinde Davos zu sichern, indem weitere Vermögenswerte verkauft werden sollen, z.B. im Zusammenhang mit der EWD AG. Aufgrund der Grössenordnung werden diese Massnahmen in einem separaten Programm zusammengefasst. Das Entschuldungsprogramm kann unabhängig vom Sanierungsprogramm umgesetzt werden.

Bezüglich der Strukturbereinigungen und des Entschuldungsprogramms finden derzeit vertiefte Gespräche und Abklärungen statt, um die Möglichkeiten und deren Auswirkungen detailliert auszuarbeiten. Nach Vorliegen dieser Entscheidungsgrundlagen wird beurteilt, welche zusätzlichen Steuereinnahmen notwendig sind. Basierend auf diesen Erkenntnissen wird der Kleine Landrat Beschlüsse fassen, die dem Grossen Landrat im ersten Drittel des Jahres 2011, also bis Ende April 2011, vorgelegt werden.

Aufgrund der nach wie vor angespannten Finanzlage wurden auch in diesem Jahr drei Varianten des Finanzplanes erstellt. Die geplanten Investitionsausgaben sind in allen Varianten identisch. Zudem wurde in jedem Szenario ab 2015 die zu diesem Zeitpunkt geplante Neuauflage der Bündner NFA in der Laufenden Rechnung berücksichtigt (0,9 Mio. Franken, Bereich 921, auf Seite 8). Bei diesem Betrag handelt es sich um die zuletzt bekannte Mehrbelastung der Gemeinde Davos. Je nach Ausgestaltung der Neuauflage kann sich dieser Betrag aber erhöhen oder reduzieren. Der NFA muss in der Planung berücksichtigt werden, weil die Bündner Regierung kurz nach der Abstimmung angekündigt hat, dass die Neuauflage des NFA per 2015 in Kraft treten soll. Da der Ressourcenausgleich im Rahmen der NFA-Debatte in breiten Kreisen unbestritten war, muss davon ausgegangen werden, dass die Gemeinde Davos aufgrund der hohen Immobilienwerte wiederum mit einer erheblichen Mehrbelastung konfrontiert sein wird.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen den drei Varianten zeigen sich in der Laufenden Rechnung und auf der Einnahmenseite der Investitionsrechnung.

Der vom Kleinen Landrat getragene Finanzplan 2012-2015 (Variante 1) beinhaltet verschiedene Liegenschaftenverkäufe, die sowohl das Ergebnis der Laufenden Rechnung wie auch der Investitionsrechnung verbessern.

Die anderen zwei Szenarien zeigen auf, wie sich die Finanzlage voraussichtlich entwickelt, wenn keine Liegenschaftenverkäufe getätigt und keine zusätzlichen Steuereinnahmen generiert werden können (Grundvariante), oder wenn nebst den Liegenschaftenverkäufen gemäss Variante 1 zusätzlich der Steuerfuss ab 2011 auf 110 % erhöht oder eine Liegenschaftensteuer von ca. 0.5 ‰ eingeführt würde (Variante 2).

In der vom Kleinen Landrat unterstützten Variante sind folgende Liegenschaftenverkäufe vorgesehen: Bei den im Jahr 2011 geplanten Verkäufen handelt es sich um die Häuser Notar Engi, Werkhof EWD, Castelmont und das Von-Sprecher-Haus. Im 2012 ist zudem der Verkauf des Schützenhauses Islen sowie der Parzelle Jakobshorn-Parkplatz geplant. Ferner ist eine Umnutzung der Liegenschaften im Laret geplant. Die genaue Nutzung im Laret steht aber noch nicht im Detail fest, weshalb im Finanzplan noch keine Verkaufserlöse oder sonstige Mehreinnahmen berücksichtigt sind. Zum Zeichen, dass bei den Liegenschaften Laret eine Änderung spätestens auf 2012 vorgesehen ist, werden im Finanzplan ab 2012 keine Aufwände und Erträge mehr eingesetzt. Die strategische Bedeutung all dieser Liegenschaften ist gemäss Beurteilung des Kleinen Landrates nicht mehr gegeben, berücksichtigt man die langjährige Restaurationspflicht beim Von-Sprecher-Haus als Verkaufsbedingung.

Diese Liegenschaftenverkäufe sind notwendig, um den Schuldenstand auf das Niveau der Rechnung 2009 zurückzubringen. Zudem sind viele Gemeindeliegenschaften baulich in keinem guten Zustand. Die Sanierung aller Liegenschaften wäre sehr kostspielig und würde zu einem markanten Schuldenanstieg führen. Da aber bereits die Gemeindeaufgaben im engeren Sinn (z.B. im Bereich Infrastruktur) zukünftig hohe Investitionen verursachen, muss in der jetzigen Finanzlage unterschieden werden zwischen notwendigen Vermögenswerten, die zur unmittelbaren Erfüllung der öffentlichen Aufgaben benötigt werden (Verwaltungsvermögen), und Vermögen, welches für die Erfüllung der kommunalen Verwaltungsaufgaben nicht benötigt wird und daher veräusserlich ist (Finanzvermögen). Aufgrund der knappen Mittel müssen notwendige und dringende Investitionen ins Verwaltungsvermögen gegenüber den Investitionen in das Finanzvermögen priorisiert werden.

Würden die vorgesehenen Liegenschaften nicht verkauft, so müsste mittelfristig bei diesen Objekten mit einem Investitionsbedarf von über 9,5 Mio. Franken gerechnet werden. In Anbetracht der notwendigen Investitionen im Verwaltungsvermögen würde eine Sanierung dieser Liegenschaften den Schuldenstand erhöhen, anstatt reduzieren.

Aufgrund der vorgesehenen Liegenschaftenverkäufe wird über zwei Jahre verteilt mit einem Verkaufserlös von insgesamt über 15 Mio. Franken gerechnet. Der Verkaufserlös wird für den Schuldenabbau verwendet. Basierend auf dem Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 fallen durch die Verkäufe dieser Liegenschaften jährlich total rund 206'000 Franken weniger Nettoertrag an. Dieser Minderertrag wird aber mehr als nur wettgemacht durch die Zinseinsparungen infolge der Schuldenrückzahlungen (15 Mio. Franken zu Ø 2,7 % gemäss Rechnung 2009 = 405'000 Franken p.a.). Diese Differenz würde sich weiter erhöhen, wenn der zusätzliche Schuldzins bei einer Sanierung der Liegenschaften dazugezählt würde.

Die resultierenden Verkaufsgewinne, also die Differenz zwischen Verkaufserlös und Buchwert gemäss Bestandesrechnung, sind zwingend als Ertrag in der Laufenden Rechnung zu verbuchen. Anders als beim Kantonsbeitrag für die Fusion mit Wiesen kann gemäss dem Rechnungsmodell der öffentlichen Verwaltung (HRM) aus den Gewinnen keine Rückstellung gebildet werden, da für eine solche Bildung eine konkrete Verbindlichkeit bestehen muss (im Fall von Wiesen: zukünftiger Mehraufwand im Zusammenhang mit der Infrastruktursanierung, welcher bei der Fusion bzw. zum Zeitpunkt des Jahresabschlusses bekannt war). Gemäss HRM ist eine allgemeine Reserven- und Rücklagenbildung ohne konkrete Verbindlichkeit untersagt, damit die Rechnungsergebnisse der Gemeinwesen verglichen werden können. Aus diesen Gründen ist das Ergebnis der Laufenden Rechnung in den Jahren mit Liegenschaftsverkäufen deutlich besser als in den Jahren ohne Verkäufe.

Die Liegenschaftenverkäufe im Jahr 2011 sind nur im Finanzplan berücksichtigt worden, nicht aber im Voranschlag 2011, da diese Verkäufe vom Grossen Landrat oder vom Stimmvolk mehrheitlich noch bewilligt werden müssen. Aus diesem Grund unterscheiden sich der Voranschlag 2011 und der Finanzplan für 2011 in den Varianten 1 und 2.

3. Kommentar zu den Ergebnissen

A) Laufende Rechnung 2012-2015

Als Basis für die Berechnung der voraussichtlichen Ergebnisse 2012-2015 dient der Voranschlag 2011, aber auch die Rechnung 2009 und der Voranschlag 2010 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. Ebenfalls berücksichtigt sind die zu erwartenden Indexveränderungen. Davon betroffen sind nicht nur die jährlich voraussehbaren Ausgaben, sondern auch die zu erwartenden Steuererträge.

a) Variante Kleiner Landrat (Variante 1)

Aufgrund der geplanten Liegenschaftenverkäufe (vgl. Seite 4 dieses Antrags, letzter Abschnitt) kann gemäss dem Finanzplan des Kleinen Landrates für die Jahre 2011 und 2012 wieder jährlich mit Verbesserungen der Ergebnisse in der Laufenden Rechnung gerechnet werden. In diesem Zusammenhang ist in der Laufenden Rechnung 5,5 Mio. bzw. 4 Mio. Franken als Verkaufsgewinn in den Jahren 2011 und 2012 eingesetzt worden (Bereiche 955, 959, 964 und 970 sowie 979 auf Seiten 9 und 10 des Finanzplanes). Das Jahr 2012 fällt besonders positiv aus, da in diesem Jahr nebst den Verkaufsgewinnen mit der Heimfallverzichtsentschädigung gerechnet werden kann (2 Mio. Franken, siehe Bereich 934 auf Seite 8 des Finanzplanes). Die massive Veränderung von 2012 auf 2013 lässt sich damit erklären, dass diese einmaligen Posten ab dem Jahr 2013 nicht mehr enthalten sind. In den Jahren 2011 und 2012 fällt die Laufende Rechnung nur wegen der Liegenschaftenverkäufe positiv aus, ohne diese Gewinne resultierte auch in diesen Jahren ein Defizit in Millionenhöhe.

Somit ist klar, dass die Strukturbereinigungen (vgl. Seiten 3 und 4 dieses Antrages) zwingend und dringend durchgeführt werden müssen. Es ist aber davon auszugehen, dass die daraus resultierenden Einsparungen die Laufende Rechnung nicht vollumfänglich ausgleichen können. Aus diesem Grund erscheinen aus heutiger Sicht zusätzliche Steuereinnahmen notwendig. Über die Art und Höhe wird entschieden, wenn das Ausmass der zusätzlichen Einsparungen bekannt ist.

Insbesondere wegen der auf kantonaler Stufe beschlossenen Justizreform (Bereiche 120 und 121) ist gemäss heutigem Wissensstand ab 2014 mit einem tieferen Aufwand zu rechnen. Der Aufwand erhöht sich ab 2015 infolge Neuauflage des NFA.

Aufgrund der vorgesehenen Liegenschaftenverkäufe kann die Fremdfinanzierung gegenüber der Jahresrechnung 2009, aber insbesondere gegenüber dem Schuldenstand nach Abschluss des Kongresszentrums deutlich auf rund 130 Mio. Franken abgebaut werden (vgl. Seite 2 des Finanzplanes, oben). Die Höhe der Darlehensschulden im Jahr 2015 ist somit voraussichtlich etwas tiefer als der Schuldenstand gemäss Jahresrechnung 2009 (133 Mio. Franken). Der Anstieg im Jahr 2010 ist insbesondere auf die Erweiterung des Kongresszentrums zurückzuführen. Je nach Zeitpunkt der Rechnungsstellung durch die beauftragten Baufirmen ist es möglich, dass der Schuldenstand per Ende 2010 tiefer sein wird als im Budget 2010 vorgesehen. Es handelt sich dabei aber lediglich um eine Verschiebung in das Folgejahr.

Der für die Eigenfinanzierung massgebende Cash-flow (Selbstfinanzierung, d.h. Ergebnis der Laufenden Rechnung +/- Einlagen/Entnahmen aus den Spezialfinanzierungen zuzüglich Ab-

schreibungen) kann voraussichtlich auch weiterhin auf einem recht erfreulichen Stand gehalten werden. Für die Planjahre 2012-2015 wird mit einer kumulierten Eigenfinanzierung von rund 44,1 Mio. Franken gerechnet (siehe Seite 2 des Finanzplanes, unten).

b) Variante 2

Diese Variante enthält nebst den Liegenschaftenverkäufen gemäss Variante 1 zusätzlich eine Erhöhung des Steuerfusses auf 110 % ab dem Jahr 2011. Alternativ möglich wäre eine Liegenschaftensteuer von 0,5 ‰.

Nachdem das Einsparungspotenzial im Rahmen der bestehenden Strukturen durch das Verzichtsprogramms weitgehend ausgereizt wurde, sind ohne weitere Strukturanpassungen zusätzliche Steuereinnahmen notwendig, um die Laufende Rechnung ausgeglichen gestalten zu können. Ansonsten müssten voraussichtlich weitere 2 Mio. Franken eingespart werden, was in dieser Grössenordnung für die Bürger und für den Tourismus weitere empfindliche Einbussen bedeuten würde.

Vergleicht man die Jahresrechnung 2001 mit der Jahresrechnung 2009 bezüglich den allgemeinen Abschreibungen zu Lasten der Laufenden Rechnung (d.h. ohne Abschreibungen zu Lasten der Spezialfinanzierungen) und Zinsen als direkte Folgekosten der Investitionen, so beträgt alleine diese Differenz teuerungsbereinigt 6,1 Mio. Franken. Vergleicht man das Budget 2011 mit dem Budget 1993 (erstes Steuerjahr mit einem Steuerfuss von 100 % der einfachen Kantonssteuer, bis 2004 gültig), so resultiert gar eine Differenz von 7,1 Mio. Franken.

in Fr.	Abschreibungen (ohne Spez.finanz.)	Fremdkapital-zinsen	Total nominal (ohne Teuerung)	Indexstand	Total teuerungs-bereinigt	
JR 2009	7'833'700	3'366'262	11'199'962	160.2	11'171'997	219%
JR 2001	3'298'000	1'455'924	4'753'924	148.8	5'105'357	100%
Differenz			6'446'038		**6'066'640**	**+119%**
Budget 2011	7'889'000	4'025'000	11'914'000	159.8	11'914'000	248%
Budget 1993	3'029'000	1'149'400	4'178'400	139.0	4'803'657	100%
Differenz			7'735'600		**7'110'343**	**+148%**

(Basis: 1982 = 100)

Um diese Differenzen wird die Laufende Rechnung jährlich zusätzlich belastet, obwohl seit 1993 keine eigentliche Steuererhöhung erfolgte. Zwar sind auch die Einnahmen durch Teuerung und Wachstum gestiegen, aber nie in dem Ausmass wie die zusätzlichen Abschreibungen und Zinsen (+119% bzw. +148%), was zur Folge hat, dass im Vergleich zu früher für andere Gemeindebereiche weniger Mittel zur Verfügung stehen (Verdrängungseffekt).

Letztmals wurde per 2005 der Steuerfuss angehoben, und zwar von 100 % der einfachen Kantonssteuer auf 103 %. Jedoch war diese Steuererhöhung ausschliesslich begründet mit dem Übergang der Kindergärten von den Fraktionen zur Gemeinde. Auf der anderen Seite sanken die Fraktionssteuern entsprechend, d.h. die gesamte Steuerbelastung für den Bürger hat sich nicht oder nur unwesentlich geändert. In den Jahren 1993 bis 2009 hat die Gemeinde total Nettoinvestitionen von 227 Mio. Franken getätigt, vgl. Tabelle Nettoinvestitionen 1991 bis 2009 im Jahresbericht 2009 der Gemeinde Davos. Trotz diesen enormen Investitionen (insbesondere im Verhältnis zur Anzahl der ständigen Einwohner, welche die Einkommens- und Vermögenssteuern zu

rund 84 % tragen; die Zweitwohnungsbesitzer steuern ca. 16 % bei), hat der Steuerzahler seit 1993 keine effektive Steuerfusserhöhung hinnehmen müssen. Insbesondere wegen der Mehrbelastung durch die Erweiterung des Kongresszentrums ist nun aber voraussichtlich eine Steuererhöhung unumgänglich. Ohne zusätzliche Einsparungen wäre es notwendig, den Steuerfuss auf 110 % zu erhöhen, was zu Mehreinnahmen von rund 2 Mio. Franken jährlich führen würde.

Vergleicht man den Steuerfuss mit anderen Bündner Gemeinden, so liegt Davos weit über dem Durchschnitt der anderen Gemeinden. Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe:

1. Praktisch alle Bündner Gemeinden erheben eine Liegenschaftensteuer. Hätten sie keine solche Steuer, so müssten insbesondere die Tourismusorte bei gleichen Aufwendungen und Investitionsausgaben den Steuerfuss deutlich erhöhen, und zwar um durchschnittlich 12,3 %, mindestens aber um rund 7 %.

Ort	Steuersatz der Liegenschaftensteuer in ‰ vom Steuerwert	Total Liegenschaftensteuer in % vom Total Einkommens-/ Vermögenssteuern	gültiger Steuerfuss (mit Liegenschaftensteuer)	rechnerisch notwendiger Steuerfuss ohne Liegenschaftensteuer *1)
Klosters (2008)	0.5	8.0%	90.2%	98.2%
Laax (2008)	1	23.9%	68.0%	91.9%
Flims (2008)	1.2	15.8%	90.0%	105.8%
Arosa (2008)	0.5	7.0%	90.0%	97.0%
St. Moritz (2008)	0.5	6.7%	70.0%	76.7%
Vaz/Lenzerheide (2007)	0.5	12.6%	80.0%	92.6%

ø12.3 %

*1) bei gleichbleibendem Aufwand und Investitionsausgaben

2. Mit dem Kongresszentrum, dem Eisstadion, dem Wellnessbad eau-là-là, den Forschungsinstituten und dem Spital hat die Gemeinde Davos eine gänzlich andere Infrastrukur, die in anderen Tourismusorten nicht zu finden ist. Diese Einrichtungen erhöhen zwar die Wertschöpfung von Davos, belasten aber den Steuerzahler erheblich. Drei Beispiele:

– Das erweiterte Kongresszentrum wird die Laufende Rechnung der Gemeinde bei einer Betriebskostendeckung von 80 % mit jährlich rund 5,1 Mio. Franken belasten. In diesem Betrag enthalten sind die Abschreibungen und die Fremdkapitalzinsen, aber nicht eine Verzinsung des selbst investierten Kapitals. Dies entspricht rund 18,1 Steuerprozenten (Budget 2011: 29,1 Mio. Franken = 103 %, 28,2 Mio. Franken = 100 %). Vor der Erweiterung betrug der durchschnittliche Aufwand in den Jahren 2006/07 bis 2008/09 3,04 Mio. Franken (inkl. Abschreibungen und Fremdkapitalzinsen, ohne Verzinsung des selbst investierten Kapitals), was bezogen auf die Steuererträge gemäss Budget 2011 rund 10,8 % Steuerprozenten gleichkommt.

– Im Jahr 2009 betrug der Nettoaufwand des Eisstadions ohne Zinsen und Abschreibungen 809'779 Franken (Bereich 345 der Laufenden Rechnung). Zählt man die Fremdkapitalzinsen und die Abschreibungen dazu, welche in den Bereichen 940 und 981 der Laufenden Rech-

nung anteilig enthalten sind, so ergibt sich für das Jahr 2009 ein Nettoaufwand inkl. Kapitalkosten von 1,41 Mio. Franken. Dies entspricht 5 Steuerprozenten.

– Gemäss Budget 2011 belastet die Wirtschaftsförderung zugunsten des Forschungsplatzes Davos die Laufende Rechnung der Gemeinde mit 1,45 Mio. Franken (Nettoaufwand Bereich 840 abzüglich 60'000 Franken Beitrag an das Neue Regionalmanagement, vgl. Seite 8 des Finanzplans), was umgerechnet auf den Steuerfuss 5,2 % ausmacht.

In der Summe ergeben alleine diese drei Bereiche nach der Erweiterung des Kongresszentrums 28,3 Steuerprozente (vor der Erweiterung 21 %). Entsprechend stehen für weitere Investitionen und für die Gemeindeaufgaben im engeren Sinn weniger Mittel zur Verfügung.

Selbstverständlich erachtet der Kleine Landrat eine derart grosse Steuererhöhung um 7 % auf 110 % als schädlich für das Wachstum der Gemeinde Davos. Nachdem der Souverän aber die Liegenschaftensteuer im November 2009 abgelehnt hat, sind zusätzliche Steuereinnahmen erforderlich, sofern sich aus den anstehenden Strukturbereinigungen nicht Einsparungen in Millionenhöhe ergeben.

Damit das Ausmass der notwendigen zusätzlichen Steuereinnahmen quantifiziert werden kann, wird zuerst abgewartet, wieviel aufgrund der Strukturbereinigungen eingespart werden und um wieviel die Darlehensschulden durch das Entschuldungsprogramm abgebaut werden können.

Würde diese Variante gewählt, so würden sich die Darlehensschulden aufgrund der wesentlichen Mehreinnahmen durch Liegenschaftenverkäufe und durch die höheren Steuern auf rund 121 Mio. Franken reduzieren, was deutlich unter dem Niveau des Jahres 2009 (133 Mio. Franken), aber über dem Jahr 2008 (115 Mio. Franken) liegt.

c) Grundvariante

Können keine Liegenschaften verkauft und zudem keine zusätzlichen Steuereinnahmen generiert werden, so müsste schon Ende 2011 mit einer Verschuldung von 156 Mio. Franken gerechnet werden (rund 17 Mio. Franken höher gegenüber der Variante des Kleinen Landrates, dies bei gleichen Investitionen), im Jahr 2015 beträgt sie gar rund 157 Mio. Werden keinerlei Massnahmen getroffen, so entwickeln sich die Laufende Rechnung und die Fremdverschuldung in einem nicht tragbaren Ausmass. Die zukünftige Investitionsfähigkeit der Gemeinde wäre bei Bruttoverschuldungsanteilen von 182 bis 192 % in den Jahren 2011 bis 2015 massiv beeinträchtigt (vgl. Seite 20, Ziffer 5), obschon beispielsweise in den Bereichen Wasser und Abwasser bis voraussichtlich zum Jahr 2024 ein sehr hoher Investitionsbedarf besteht. Die vom Kanton als kritisch erachtete Obergrenze des Bruttoverschuldunganteils beträgt 200 %.

<u>B) Investitionsrechnung 2012-2015</u>

Die Investitionsrechnung bildet das eigentliche Kernstück einer Finanzplanung. Die Investitionen beeinflussen nämlich durch Abschreibungen, Fremdkapitalzinsen und baulichen Unterhalt 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 global werdenden Wettbewerb um die Pro-Kopf-Wertschöpfung. Rückblickend muss der sehr grosse Investitionsschub der Jahre 1991-2009 von netto rund 262,8 Mio. Franken auch aus dieser Sicht beurteilt werden. Dennoch muss festgestellt werden, dass die Folgekosten der Investitionen den Finanzhaushalt immer stärker belasten und diese Mittel anderen Bereichen der Gemeindeverwaltung nicht mehr zur Verfügung stehen.

Im Sinne des erwünschten antizyklischen Verhaltens öffentlicher Haushalte (hohe Investitionstätigkeit in wirtschaftlich schwachen Zeiten und wenig Investitionen bei guter Wirtschaftslage) liegen die Schwerpunkte des geplanten Investitionsprogramms für die Jahre 2011 und 2012 vor allem beim Abschluss der bereits laufenden Investitionsprojekte, insbesondere die Erweiterung des Kongresszentrums. Um die Verschuldung im Kalenderjahr 2011 einzuschränken, wurden zahlreiche notwendige Investitionen im Bereich Strassen, Reservoire und Abwasser ins Jahr 2012 verschoben (total rund 1,9 Mio. Franken). Ohne Liegenschaftenverkäufe werden die Nettoinvestitionen ab dem Jahr 2013 auf ein auch mittel- bis langfristig tragbares Mass zurückgehen (unter 10 Mio. Franken jährlich, vgl. Grundvariante).

Für die Planjahre 2012-2015 sind ohne Liegenschaftenverkäufe Nettoinvestitionen mit einer Gesamtsumme von rund 38,8 Mio. Franken vorgesehen (gemäss letzten Finanzplänen: 59,9 Mio. Franken für 2007-2011 bzw. 51,3 Mio. Franken für 2011-2014). Davon können ohne zusätzliche Steuereinnahmen oder Einnahmen aus Liegenschaftenverkäufen voraussichtlich rund 37,8 Mio. Franken durch selbst erwirtschaftete Mittel finanziert werden (vgl. Cash-flow der Grundvariante). Sofern sämtliche im Finanzplan berücksichtigten Investitionsprojekte jeweils die Hürde von Parlament und allfälligem Referendum bewältigen und somit wirklich auch realisiert werden, wäre in den Jahren ab 1.1.2012 bis 31.12.2015 deshalb mit einer zusätzlichen Neuverschuldung von rund 1 Mio. Franken zu rechnen. Im Vergleich zur Entwicklung in den vergangenen Jahren darf diese Zahl als erfreulich beurteilt werden.

C) Beurteilung Schuldenentwicklung

Umgerechnet auf die Grösse bzw. die Ertragskraft der Gemeinde Davos haben die Bündner Gemeinden im Durchschnitt Bruttoschulden, d.h. Darlehensschulden vor Abzug des Finanzvermögens, von rund 77,7 Mio. Franken (Finanzertrag Davos 2009 von 88,9 Mio. Franken × durchschnittlicher kantonaler Bruttoverschuldungsanteil 2008 von 87,3 % gemäss kantonaler Finanzstatistik). Per Ende 2009 betrug der Bruttoverschuldungsanteil der Gemeinde Davos 152,5 %. Als kritische Obergrenze gelten 200 %, was bezogen auf Davos gemäss Jahresrechnung 2009 Bruttoschulden von 177,8 Mio. Franken entspricht.

Zum Vergleich: Klosters weist per Ende 2008 einen Bruttoverschuldungsanteil von 5,1 % aus, Domat/Ems 14,3 %, Laax 25,3 %, St. Moritz 41,8 %, Vaz/Obervaz 69,8 %, Chur 79,9 %, Igis ebenfalls sehr hohe 144 %. Die Werte für 2009 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.

In den Spezialfinanzierungen Wasser und Abwasser besteht bis zum Jahr 2024 mit rund 38 Mio. Franken bzw. 46 Mio. Franken ein sehr hoher Investitionsbedarf, vgl. Botschaften des Kleinen Landrates vom 21.08.2007 bzw. 12.05.2009 an den Grossen Landrat. Per 31.12.2009 beträgt

das Guthaben dieser Spezialfinanzierungen gegenüber dem allgemeinen Haushalt rund 12,1 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 12,1 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 grossen Investitionsbedarf ist 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 Zinsanstieg mittel- bis langfristig stark an. Wenn zum Beispiel in einigen Jahren das gesamte Fremdkapital von 131 Mio. Franken (Variante 1) zu durchschnittlich 3,5 % oder 4 % zu verzinsen ist, dann beträgt der Zinsaufwand jährlich 4,6 Mio. bzw. 5,2 Mio. Franken (gegenüber 3,5 Mio. Franken gemäss Jahresrechnung 2009 bei durchschnittlich 2,7 %). Entsprechend wären zusätzliche Sparmassnahmen oder Mehreinnahmen notwendig.

4. Kommentar zu den Kennzahlen

Die voraussichtliche Entwicklung der wichtigsten Kennziffern des Gemeindehaushaltes ist, sowohl nummerisch als auch grafisch, aus den Unterlagen zu entnehmen (Seiten 20 und 21). Bei der Interpretation dieser Finanzkennzahlen muss berücksichtigt werden, dass es sich im Rahmen der Finanzplanung nicht um bereits erreichte Werte, sondern lediglich um eine Vorausberechnung aufgrund der in der Planung enthaltenen Vorhaben handelt.

Die vom Gemeindeinspektorat des Kantons Graubünden jährlich veröffentlichte Finanzstatistik mit den üblichen Finanzkennzahlen bescheinigt unserem Gemeindehaushalt bisher eine gute Finanzlage (Finanzklasse 2 von 5, wobei 1 als bester Wert gilt). 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 nackten Kennzahlen.

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

Die vorausberechneten Kennzahlen 2012-2015 weisen unmissverständlich darauf hin, dass sich der Bruttoverschuldungsanteil einer kritischen Grösse nähert, und dies bei Berücksichtigung des Verzichtsprogramms. Die nachhaltigen Kosteneinsparungen, welche sich aus diesem Programm ergeben haben, sind aus finanzpolitischer Beurteilung absolut notwendig. Wie einleitend erwähnt, sind aber 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 die vorgesehenen Liegenschaften nicht verkauft werden und keine zusätzlichen Steuereinnahmen oder zusätzliche bedeutende Einsparungen möglich sind (nebst dem Verzichtsprogramm), so werden die hohen Aufwandüberschüsse 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.

5. Schlussbemerkungen

Aufgrund der sich laufend ändernden Rahmenbedingungen (z.B. Änderungen in der kantonalen Gesetzgebung, aber auch Umsetzung von Sparmassnahmen oder Mehreinnahmen 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 2012-2015 neu erstellt. Er beantragt dem Grossen Landrat, vom Finanzplan für die Jahre 2012-2015 Kenntnis zu nehmen.

Gemeinde Davos
Namens des Kleinen Landrates

Hans Peter Michel
Landammann

Michael Straub
Landschreiber

LANDSCHAFT und GEMEINDE DAVOS

Beilage/n
– Finanzplan 2012-2015, in drei Varianten:
  - Finanzplan des Kleinen Landrates (Variante 1)
  - Variante 2 mit zusätzlichen Steuereinnahmen, mit Liegenschaftenverkäufen
  - Grundvariante ohne zusätzliche Steuereinnahmen, ohne Liegenschaftenverkäufe (Status quo)