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 14.06.2011
Mitgeteilt am 17.06.2011
Protokoll-Nr. 11-501
Reg.-Nr. F2.3.4

An den Grossen Landrat

Zusätzliches Programm zur nachhaltigen Verbesserung der Gemeindefinanzen (Sanierungsprogramm des Kleinen Landrates)

1. Einleitung

Am 29. November 2009 wurde die Liegenschaftensteuer vom Souverän mit mehr als 60 % der Stimmen abgelehnt. Aufgrund dieser Ausgangslage entschied der Kleine Landrat nach eingehender Analyse, Parlament und Volk drei Schritte zur nachhaltigen Verbesserung der Gemeindefinanzen vorzuschlagen.

Als erster Schritt wurde das „Verzichtsprogramm“ in Angriff genommen. Im Februar 2010 verabschiedete der Grosse Landrat das Verzichtsprogramm mit einem Gesamtvolumen von ca. 5,5 Mio. Franken pro Jahr. Die ca. 140 Einzelmassnahmen wurden realisiert oder sind in Umsetzung begriffen. Bis Ende Mai 2011 wurden Verzichtsmassnahmen im Gesamtbetrag von über 5 Mio. Franken umgesetzt, welche ab dem Kalenderjahr 2011 bzw. Schuljahr 2011/12 wirksam werden. Sofern es sich nicht um zeitliche Verschiebungen handelt (z.B. Massnahme I.20 Betriebsbeitrag Davos Congress oder Massnahme V.16 Benützungsgebühren öffentlicher Luftraum), wird der Kleine Landrat im Hinblick auf den Voranschlag 2012 prüfen, inwieweit die noch nicht umgesetzten Massnahmen realisiert werden können. Obwohl bei einzelnen Massnahmen zum Teil Anpassungen nötig waren, kann die Gesamtsumme von 5,5 Mio. Franken bereits heute zu über 92 % erreicht werden.

Als zweiter Schritt steht nun das Sanierungsprogramm zur Debatte. Das Sanierungsprogramm basiert auf drei Säulen:

1. Strukturbereinigungen / allgemeine Einsparungen;
2. zusätzliche Einnahmen;
3. Verkäufe von Liegenschaften.

Mit der Umsetzung dieser Massnahmen kann bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen eine ausgeglichene Rechnung erreicht und der Anstieg der Schulden gestoppt werden. Je nach Höhe der zusätzlichen Einnahmen und dem Verlauf der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung lässt sich

das Fremdkapital sogar reduzieren. Eine umfangreiche Schuldensenkung wird damit jedoch kurzfristig nicht erreicht.

Darum prüft der Kleine Landrat als dritten Schritt ein Entschuldungsprogramm. Bei dieser Massnahme geht es darum, Desinvestitionen oder Aktienverkäufe in grösserem Umfang vorzunehmen, damit die Bruttoschulden der Gemeinde unter die 100-Millionen-Marke gesenkt werden können und Davos den finanziellen Handlungsspielraum für künftige ausserordentliche Investitionen zurückerhält. Es liegt auf der Hand, dass diese Massnahmen nur dann Sinn machen, wenn vorher eine ausgeglichene Rechnung erreicht werden kann, da es ansonsten nur eine Frage der Zeit wäre, bis die Schulden bei geringerem Eigenkapital wieder die frühere Höhe erreicht hätten. Darum zielt der Kleine Landrat darauf ab, Grossem Landrat und Volk zum jetzigen Zeitpunkt nur das Sanierungsprogramm vorlegen und erst nach dessen Umsetzung weitere Massnahmen prüfen.

2. Sanierungsprogramm

Ziel des Sanierungsprogramms ist es, das strukturelle Defizit in der Laufenden Rechnung nachhaltig zu beseitigen. Ferner soll durch Liegenschaftenverkäufe der Schuldenstand reduziert bzw. ein weiterer Anstieg gebremst werden.

Ausgehend von der letzten aktuellen Finanzplanung 2012 bis 2015 (Grundvariante: Steuerfuss 103 %, ohne Liegenschaftensteuer, ohne Gewinne aus Liegenschaftenverkäufen) beträgt das jährliche Defizit zwischen 1,1 Mio. Franken im Jahr 2012 (relativ tief wegen einer einmaligen Konzessionszahlung betreffend Heimfallverzichtsentschädigung) und 3,3 Mio. Franken im Jahr 2013.

Wie schon beim Verzichtsprogramm wurden alle Departemente in das Sanierungsprogramm miteinbezogen.

2.1. Strukturbereinigungen / allgemeine Einsparungen

Departement I / Departementübergreifendes

a) Stufenanstiege

Aufgrund der langjährig gültigen kantonalen Entschädigungspraxis wurde der Lohn der Verwaltungsangestellten und der Lehrpersonen nebst der Teuerung jährlich um eine Stufe erhöht, sofern keine schlechte individuelle Leistung vorlag.

Bei Verwaltungsangestellten ist die Grundlage dafür die kantonale Lohntabelle, die bei Verwaltungsangestellten auf zwei Faktoren beruht: 1. Lohnklassen 1 bis 28, welche auf dem Aufgabenbereich, der Verantwortung und der notwendigen Qualifikation/Kompetenz des Stelleninhabers basieren. 2. Lohnstufen 0 bis 21, welche die Berufserfahrung innerhalb der Lohnklasse abdecken. Wenn ein Verwaltungsmitarbeiter die Lohnstufe 21 erreicht hat, dann hat er keinen Anspruch auf eine zusätzliche Entschädigung, d.h. ohne zusätzliche Aufgaben erfolgt in aller Regel keine Umteilung in eine höhere Lohnklasse. Somit erhält ein Verwaltungsmitarbeiter damit nur noch die Teuerungszulage, ausser der Kanton beschliesst eine generelle Reallohnerhöhung wie

zuletzt per April 2009 zu 2 %. Diese wurde von der Gemeinde Davos im Gegensatz zu vielen anderen Gemeinden erst per 1. Januar 2010 übernommen.

Die Beträge innerhalb einer Lohnklasse steigen über die verschiedenen Stufen degressiv an, d.h. sie nehmen von Stufe zu Stufe prozentual ab. Ausgehend von der vorherigen Stufe und über alle Klassen gleich betragen die Stufenanstiege zwischen 1,5 % (von Stufe 1 auf 1,5) absteigend bis 0,87 % (von Stufe 5 auf Stufe 5,5), 0,59 % (von Stufe 11 auf Stufe 11,5) und 0,53 % (von Stufe 20,5 auf Stufe 21). Gemäss Lohnbudget 2011 lag der Durchschnitt der Stufenanstiege in der Verwaltung bei 0,63 %. Die Stufenanstiege 2011 betragen über alle Verwaltungsmitarbeiter aller Abteilungen total rund 96'000 Franken.

Die Lohntabelle für die Lehrpersonen beruht auf 26 Lohnstufen (0 bis 25). Es wird einzig unterschieden zwischen den verschiedenen Schultypen (Kindergarten, Primar- und Handarbeitslehrer, Kleinklassenlehrer, Real- und Sekundarschullehrer). Eine Unterscheidung in weitere Klassen wird nicht vorgenommen. Auch bei den Lehrpersonen erhöht sich die Einteilung in der Regel jährlich um eine Stufe bis maximal zur Stufe 25. Die Beträge steigen über die verschiedenen Stufen mit Ausnahme der Stufe 3 auf 4 degressiv an, d.h. sie nehmen in der Regel von Stufe zu Stufe prozentual ab. Ausgehend von der vorherigen Stufe liegen die Stufenanstiege bei 2,6 % (Stufe 0 auf Stufe 1), steigen von Stufe 3 auf 4 um 3,8 % an und reduzieren sich dann jährlich, z.B. auf 3,1 % (Stufe 7 auf Stufe 8), 0,9 % (Stufe 10 auf Stufe 11) und 0,5 % (von Stufe 17 auf Stufe 18). Gemäss Lohnbudget 2011 lag der Durchschnitt der Stufenanstiege aller Lehrpersonen bei 1,6 %. Die Stufenanstiege 2011 belaufen sich über alle Lehrpersonen auf total rund 149'000 Franken. Über die gesamte Gemeinde, also Verwaltung und Schule zusammen, betragen die Stufenanstiege 2011 rund 1,1 % der Bruttolohnsumme.

Der Kanton hat den automatischen Stufenanstieg per 2008 abgeschafft und anstelle davon für variable Lohnanteile total 1 % der Lohnsumme zur Verfügung gestellt. Auch das Spital Davos hat den allgemeinen Stufenanstieg per 1. Januar 2011 abgeschafft und total für individuelle Lohnanpassungen 0,3 % bzw. 60'000 Franken jährlich bereitgestellt (siehe auch Seite 14 des Jahresberichts 2010 des Spitals Davos).

Für die Vergleichbarkeit mit anderen Gemeinden einerseits, und andererseits um die Konkurrenzfähigkeit des Arbeitgebers in der Volksschule nicht weiter zu beeinträchtigen, möchte der Kleine Landrat an den vertrauten Lohntabellen festhalten. Im Bereich Verwaltung nicht zuletzt darum, um bei Einstellungen von Mitarbeitenden die Einreihung ins Lohnsystem mit anderen Gemeinden transparenter vergleichen zu können.

Im Zuge der Sparbemühungen erachtet es der Kleine Landrat als angemessen, dass auch das Personal einen Beitrag zum Sanierungsprogramm leistet, indem nur noch ein halber Stufenanstieg gewährt wird. Wie bisher werden keine Stufenanstiege bei unbefriedigender Leistung gesprochen. Um die Gleichbehandlung innerhalb der Gemeinde zu gewährleisten, gilt diese Regelung für Verwaltungsangestellte wie auch für Lehrpersonen gleichermassen.

Der Kleine Landrat hatte auch eine nach Lohnhöhe abgestufe Variante diskutiert, indem beispielsweise tiefere Löhne einen vollen Stufenanstieg erhalten, mittlere Löhne einen halben und hohe Löhne keinen Stufenanstieg. Der Kleine Landrat sieht davon aber ab, weil er alle Mitarbeitenden gleich behandeln möchte. Werden Abstufungen vorgenommen, so werden unweigerlich Ungerechtigkeiten geschaffen, weil jemand, dessen Lohn gerade unterhalb der Schwelle liegt, anders behandelt wird als jemand, dessen Lohn gerade oberhalb der Schwelle ist. Zudem stellt

sich die Frage, was ein tiefer, mittlerer und hoher Lohn ist, was je nach Betrachtungsweise unterschiedlich beurteilt werden kann.

Ausgehend von der Lohnbudgetierung für das Jahr 2011 kann mit der Massnahme des halben Stufenanstiegs jährlich mit einer gesamten Einsparung von rund 135’000 Franken gerechnet werden. Diese Massnahme soll auf drei Jahre befristet werden. Danach hat der Kleine Landrat das weitere Vorgehen neu zu beurteilen.

b) Unfallversicherung

Bisher sind die Gemeindeangestellten bei Unfällen privat versichert. In Anbetracht der Lage erscheint es vertretbar, dass die Gemeinde ihre Mitarbeitenden ab 2012 halbprivat versichert. Gemäss Abklärungen des Versicherungsbrokers könnten damit zwar nur rund 5'000 Franken pro Jahr eingespart werden. Auf der anderen Seite wird angesichts der Sparbemühungen in allen Bereichen auch gegen aussen ein falsches Zeichen gesetzt, wenn Mitarbeiter z.B. in einem separaten Spitalzimmer privat versorgt werden. Zudem dürfte die Mehrheit der Mitarbeitenden für den Krankheitsfall auch nicht privat versichert sein, sondern entweder allgemein oder halbprivat.

Bei einem Wechsel von privat auf allgemein könnte der jährliche Aufwand gemäss Schätzung des Versicherungsbrokers um total rund 15'000 Franken reduziert werden. Den Mitarbeitenden soll aber bei einem Unfall eine gewisse private Atmosphäre zugestanden werden, so dass angesichts des zusätzlichen Einsparungspotenzials von rund 10'000 Franken auf eine allgemeine Versicherung verzichtet werden soll.

Departement II

a) Volksschule

Folgende Massnahmen sind vorgesehen:

– Schliessung einer Kindergartenklasse im Unterschnitt
– Reduktion der 3-fach geführten Primarklasse in Davos Platz um eine Klasse
– Reduzierung der Schülertransporte

Dadurch sind pro Jahr Einsparungen von 250'000 bis 300'000 Franken möglich, ab 2013 evtl. 500'000 Franken.

Die effektiven Einsparungen im Bereich Volksschule sind jedoch stark abhängig von kantonalpolitischen Entscheiden, insbesondere hinsichtlich des neuen kantonalen Schulgesetzes. Je nachdem werden die Löhne für Lehrpersonen kantonsweit der Entwicklung in der Ostschweiz angepasst, was deutliche Lohnsteigerungen zur Folge hätte.

b) Musikschule

Als Beitrag zur Gesundung der Davoser Gemeindefinanzen hat die Musikschule im Jahr 2010 20'000 und im Jahr 2011 75'000 Franken an die Gemeinde zurückvergütet. Die Höhe dieser

Rückerstattungen ist abhängig vom Rechnungsabschluss. Sie sollen nach Möglichkeit auch zukünftig erfolgen.

Departement III

a) Spital

Bis anhin gilt das Spital Davos als eine Verwaltungsabteilung der Gemeinde Davos. Formell ist das Spital Davos bisher eine unselbständige Anstalt des öffentlichen Rechts. Im Zuge der Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) und deren weitreichende Konsequenzen (Stichwort: Fallpauschalen) soll das Spital Davos ausgelagert werden, wie bereits zahlreiche andere Spitäler innerhalb und ausserhalb des Kantons. Durch die Reform des Bundesrechts wird sich der Wettbewerbsdruck auf die Spitäler erhöhen. Um das Spital Davos zu stärken, gilt es angesichts der nationalen Entwicklung die Autonomie des Spitals insbesondere auch im Bereich Investitionen zu steigern. Zudem wird durch die Auslagerung der Druck erhöht, das Spital wirtschaftlich zu betreiben, indem die jährlichen Defizite nach Berücksichtigung der Fallpauschalen nicht an die Gemeinde verrechnet werden, sondern in der Rechnung des Spitals verbleiben. Um eine Überschuldung zu vermeiden, sind die geschäftsführenden Gremien verpflichtet, mittel- bis langfristig auf eine ausgeglichene Rechnung hinzuarbeiten.

Als mögliche Gesellschaftsform kommen die Stiftung und die Aktiengesellschaft (AG) in Frage. Ein durch KPMG als neutralen Berater erstellter detaillierter Vergleich kommt zum Schluss, dass für das Spital Davos die AG zu bevorzugen ist. Dies deshalb, weil die AG sich wesentlich einfacher an veränderte Verhältnisse anpassen lässt. Dies ist zentral, weil die schweizerische Spitallandschaft deutlich durch die neue Spitalfinanzierung geprägt wird und die langfristige Entwicklung noch nicht absehbar ist. Bei Stiftungen sind Zweckanpassungen nur unter erschwerten Bedingungen und über ein kompliziertes Verfahren unter Einbezug der Umwandlungsbehörde möglich. Langfristige Kooperationen mit anderen Leistungsträgern, z.B. über Beteiligungen, sind bei einer AG wesentlich einfacher als bei einer Stiftung.

Dies sind auch die Gründe, weshalb gemäss einer Untersuchung der Avenir Suisse die AG bei schweizerischen Spitälern deutlich häufiger vorkommt als die Stiftung. Zudem hat auch die Gemeinde Davos mit der Ausgliederung des Elektrizitätswerkes in eine AG bereits positive Erfahrungen gesammelt. Über die Einsitznahme im Verwaltungsrat kann genügend Einfluss auf die Geschäftspolitik und Geschäftsstrategie genommen werden. Die Verselbstständigung in eine AG folgt dem schweizweit klaren Trend, die Spitäler in selbstständige Aktiengesellschaften auszugliedern (zuletzt in der Region Südostschweiz: Spital Glarus). Die AG ist in der Schweiz grundsätzlich die meistgewählte Unternehmensform und bietet dank der schnelleren Entscheidungswege beim bevorstehenden verschärften Wettbewerb im Gesundheitswesen wesentliche Vorteile gegenüber der heutigen Situation oder gegenüber einer Stiftung.

Es ist vorgesehen, dass die Spital AG mittels Sacheinlage gegründet wird (Übertragung der Mobilien und Immobilien, wobei letztere im Baurecht übergeben werden sollen). Die Gemeinde übernimmt dafür die Aktien des Spitals zu 100 %. Die aktuelle Tendenz zeigt klar, dass bei Umwandlungen/Ausgliederungen von Spitälern die Immobilien und Mobilien übertragen und nicht vermietet werden (BE, BS, GL, ZH). Kantone mit bisherigem Mietmodell (AG) übertragen die Immobilien per 1. Januar 2012. Dies deshalb, weil die Entscheidungsgewalt über Investitionen schnellere Entscheidungswege mit sich bringt und die Finanzierung bei gegebener Kapitalmarktfähigkeit rascher vorgenommen werden kann. Der Übertrag folgt dabei zu Restbuchwerten, also

zu den Werten gemäss Bestandesrechnung der Gemeinde (Nettoinvestitionen ./. Abschreibungen). Diese Lösung ist ebenfalls in anderen Kantonen üblich (z.B. AG, SG und GL).

Für die Gemeinde liegt der Hauptvorteil der neuen Spitalfinanzierung darin, dass die bisher vom Gemeindehaushalt alleine zu tragenden Abschreibungskosten (1,7 Mio. Franken in Jahr 2010) neu vom Spital zu übernehmen sind. Im Gegenzug erhält das Spital von den Versicherungen, vom Kanton und von der Gemeinde Fallpauschalen, in denen neu ein Investitionszuschlag enthalten ist, der für die Deckung der Abschreibungen sowie für zukünftige Investitionen zu verwenden ist.

Gemäss einer ersten Hochrechnung beträgt das Einsparungspotenzial der Gemeinde für das Jahr 2012 rund 1,1 Mio. Franken. Dabei muss zwingend beachtet werden, dass dieser Betrag auf den momentan bekannten Parametern beruht. Wird z.B. das bündnerische Krankenpflegegesetz durch den Grossen Rat in der Juni-Session 2011 verändert oder erfolgen auf Bundesstufe noch massgebliche Anpassungen, so kann dies einen direkten Einfluss auf das Einsparungspotenzial haben.

Zudem wird das Spital verpflichtet, das Defizit im Jahr 2012 um 100'000 Franken zu reduzieren, im Jahr 2013 um 200'000, im Jahr 2014 um 300'000 und im Jahr 2015 um 400'000 Franken. Dies ist deshalb nötig, weil das Spital ohne Defizitreduktion früher oder später infolge Überschuldung durch die Gemeinde als Aktionärin saniert werden müsste.

Für Details und Hintergrundinformationen zur geplanten Ausgliederung wird verwiesen auf die von KPMG ausgearbeiteten Dokumente „Strategie Verselbständigung Spital Davos“ und „Spital Davos – Verselbständigung / Vergleich AG mit Stiftung“ (Aktenauflage).

Wie bei der Ausgliederung des Elektrizitätswerkes aus der Gemeindeverwaltung im Jahr 2001 kann der Stimmbürger über die Ausgliederung entscheiden. Die entsprechende Volksabstimmung ist im Hinblick auf die neue Spitalfinanzierung per 1. Januar 2012 für den 27. November 2011 vorgesehen.

b) Verkehrsbetrieb

In einem ausführlichen Grundlagenpapier über die zukünftige Gestaltung des Verkehrsbetriebs Davos hat PricewaterhouseCoopers (PwC) als unabhängiger Berater die Handlungsoptionen analysiert. Untersucht wurden dabei drei Ebenen: 1. Ebene: Auftragsvergabe vs. Ausgliederung vs. Erhalt Status Quo; 2. Ebene: Wahl der Organisationsform; 3. Ebene: Grad der Einflussnahme. Die Analyse führt zu folgenden Erkenntnissen:

1. Die Ausgliederung des VBD in eine eigenständige AG unter Mehrheitsbeteiligung der Gemeinde ist der Ausschreibung und dem Erhalt des Status Quo vorzuziehen. Dies aus folgenden Gründen:
   - Eine Ausgliederung führt zu höherer unternehmerischer Freiheit und Eigenverantwortung beim VBD und fördert das Unternehmertum, bei gleichbleibendem Einfluss durch den Landrat (Leistungsauftrag, Einsitznahme in Verwaltungsrat, dadurch direkter Einfluss auf die Organisationsstruktur und auf wesentliche Entscheidungen, auch im Personalbereich).
   - Eine Ausgliederung schafft dem VBD die grundsätzliche Möglichkeit, neue Geschäftsfelder zu erschliessen.

- Eine Ausgliederung schafft eine klare Abgrenzung zwischen Gemeinde und VBD bezüglich Struktur und Prozesse und führt im Operativen zu kürzeren Entscheidungswegen.
- Eine Ausgliederung des VBD schafft für die Gemeinde Davos den grundsätzlichen Freiraum für allfällige zukünftige Kooperationen, unter Kontrolle des Landrats.

2. Es bestände die Möglichkeit, mit einem externen Partnerunternehmen zusammenzuarbeiten. Durch eine allfällige Minderheitenbeteiligung eines Drittunternehmens trägt die Gemeinde das unternehmerische Risiko nicht alleine. Zudem wird externe Fachkompetenz miteingebracht, z.B. durch Stellung eines Verwaltungsrates.

Der VBD hat auch im Vergleich mit Busbetrieben anderer Städte bzw. Regionen verschiedene Potenziale, den Umsatz mittelfristig zu erhöhen. Wie PwC in ihrem Bericht festhält, begünstigt eine Ausgliederung die Realisierung dieser Potenziale wesentlich. Dabei geht es z.B. um Anpassungen der Preisstruktur der Abonnemente, um die Gültigkeitsdauer von Einzelbilleten sowie um nicht gedeckte Leistungen.

PwC hat auf der Basis der empfohlenen Ausgliederung eine Finanzplanung erarbeitet, die mit folgenden Einsparungen rechnet:

(in tausend Franken)	2011	2012	2013	2014	2015
Einsparung aus Sicht der VBD AG	165	234	311	340	326
nicht gedeckte Leistungen der VBD AG zulasten der Gemeinde (Erschliessung Pischa, Rinerhorn, Dürrboden; Entlastungsfahrten Ortsnetz)	-180	-181	-182	-183	-184
bisher vom VBD getragene Liegenschaftenkosten, die nicht an die VBD AG als Mieterin überwälzt werden können	-62	-63	-64	-65	-66
Nettoeinsparung zugunsten der Gemeinde	**-77**	**-10**	**65**	**92**	**76**

Weitere mögliche Einnahmen aus zusätzlichen Leistungen, z.B. im Bereich Werkstatt, sind in diesen Zahlen nicht enthalten.

Für Details wird verwiesen auf die von PwC erstellten Dokumente „Handlungsoptionen für zukünftige Gestaltung des Verkehrsbetriebs Davos“ und „Unternehmerische Idee und Finanzplanung VBD“.

Wie bei der Ausgliederung des Elektrizitätswerkes aus der Gemeindeverwaltung per 2001 wird der Stimmbürger über die Ausgliederung entscheiden können.

Departement IV

Werkbetrieb

Das Jahresbudget des Werkbetriebs wird ab 2012 um weitere 100'000 Franken gekürzt. Diese zusätzliche Einsparung ist beim Unterhalt von Wanderwegen und Strassen sowie bei verschiedenen kleineren Positionen vorgesehen.

Der für 2011 budgetierte Gesamtaufwand des Werkbetriebs beträgt 5'759'300 Franken. Zum Vergleich: Gegenüber dem letzten DDO-Budget für 2009/10 von total 6'126'000 Franken wurde

der Aufwand also bereits um 366'700 Franken oder um 6 % gesenkt. In den letzten acht Jahren – seit der Betriebsleitung durch Norbert Gruber – hat der Werkbetrieb das Personal wie folgt reduziert:
– Winterbetrieb: von 29 auf 26,6 Personen, Reduktion um 8 %;
– Sommerbetrieb: von 24 auf 20,6 Personen, Reduktion um 14 %.

Diese Personalreduktion wurde realisiert, obwohl die Aufgaben des Werkbetriebs in den letzten Jahren erheblich zunahmen:
– Übernahme von Wiesen ab Jahr 2009, Nachholbedarf bei Strassen und Wegen;
– Übernahme der Reinigung der Bus-Unterstände für den VBD, inkl. Kosten;
– zusätzliche Aufgaben durch Unterstützung des Ordnungsamts infolge Aufhebung der Landschaftspolizei (Mithilfe Signalisation).

Die Synergien zwischen Forstbetrieb und Werkbetrieb werden bereits auf vielen Gebieten genutzt. Sie sind noch nicht ganz optimal und können noch verbessert werden. Es handelt sich diesbezüglich aber um ein mittelfristiges Ziel, das im Zusammenhang mit vier Pensionierungen, welche im Jahr 2014 beim Werkbetrieb anstehen, erreicht werden kann.

Die Synergien zwischen VBD und Werkbetrieb bezüglich VBD-Werkstatt können erst abschliessend quantifiziert und umgesetzt werden, wenn die Konsequenzen der vorgesehenen Ausgliederung des VBD aus der Gemeindeverwaltung in den Details vorliegen.

Weitere Einsparungen beim Werkbetrieb sind nur möglich, wenn Leistungen, Qualität und Personal abgebaut werden. Möglich wäre dies bei:
– Reduzierung der Strassenreinigung,
– Reduzierung des Blumenschmucks,
– Reduzierung des Wanderwegnetzes,
– Aufhebung der Loipe ARA Gadenstatt bis Mühle Glaris,
– Aufhebung der Loipe Stilli bis Wolfgang.

Es gilt zu beachten, dass in der Grundsatzvereinbarung vom 3. Juni 2009 betreffend Ausgliederung des Werkbetriebs DDO zugesichert wurde, dass der touristische Angebotsstandard auch in Zukunft garantiert ist. Touristisch relevante Leistungsanpassungen müssten daher mit DDO im Vorfeld besprochen werden, was sicherlich Einfluss hätte auf die jährliche Entschädigung durch DDO von 890'000 Franken.

Departement V

Zusätzlich zum Verzichtsprogramm sind keine weiteren Einsparungsmassnahmen vorgesehen. Stattdessen leistet das Departement V einen Beitrag zur Schuldenreduktion durch den Verkauf von Liegenschaften, siehe Kapitel 2.3.

2.2. Zusätzliche Einnahmen

a) Ausgangslage

Der Kleine Landrat spricht sich im Rahmen des Sanierungsprogramms für die Erhöhung der Handänderungssteuer aus, und gegen die Einführung der Liegenschaftensteuer oder einer

allgemeinen Steuererhöhung. Obwohl die Liegenschaftensteuer (wie andere Steuern auch) 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 insbesondere deshalb, weil der Anteil der Zweitwohnungsbesitzer am gesamten Steuerertrag der Gemeinde deutlich tiefer ist als in anderen Gemeinden. Die einheimischen Steuerzahler zahlen somit verhältnismässig deutlich mehr (rund 86 %) an den Infrastrukturkosten, obwohl diese gleichermassen von den Zweitwohnungsbesitzern genutzt werden können, die im übrigen rund 36 % des Davoser Liegenschaftenvermögens besitzen. Gemäss einer Studie der Universität Bern aus dem Jahr 2007 bestehen pro Zweitwohnung ungedeckte Kosten von 737 Franken ohne Standortentwicklung bzw. von 1'375 Franken mit Standortentwicklung.

(Die Standortentwicklung umfasst Ausgaben für Dienstleistungen und Infrastruktur zur Förderung der Standortattraktivität aus Sicht der Zweitwohnungen. Vgl. Zeitschrift "Die Volkswirtschaft – das Magazin für Wirtschaftspolitik", Nr. 5-2008, S. 55 ff., vgl. auch http://www.wirtschaftsforum-gr.ch/data_cms/dokumente/2008-06_volkswirtschaft_zweitwohnungspolitik.pdf)

Tabelle 1

Kosten pro Zweitwohnung für den Gemeindehaushalt in ausgewählten Gemeinden (Basisjahr 2005)

In CHF	Arosa	Davos	Flims	Klosters	Lenzerheide
Anrechenbare Kosten mit Berücksichtigung der Kosten der Standortentwicklung	–1913	–2442	–2739	–2288	–2044
Anrechenbare Steuereinnahmen	723	1067	1117	1059	896
Anrechenbare Kurtaxeneinnahmen	170	a	a	88	a
Ungedeckte anrechenbare Kosten mit Berücksichtigung der Kosten der Standortentwicklung	**–1020**	**–1375**	**–1622**	**–1141**	**–1148**
Angerechnete Kosten der Standortentwicklung	334	639	539	781	520
Ungedeckte anrechenbare Kosten ohne Berücksichtigung der Kosten der Standortentwicklung	**–686**	**–737**	**–1083**	**–360**	**–628**

a Anteilige Kurtaxeneinnahmen sind in den anrechenbaren Kosten bereits berücksichtigt, aber nicht separat ausgewiesen.

Quelle: Suter/Zila 2007, Bauer et al. 2007, Jahresrechnungen der Gemeinden / Die Volkswirtschaft

05/2008

©Die Volkswirtschaft

Bei deutlich über 4'000 Zweitwohnungen ergibt dies jährlich mindestens 3 Mio. Franken bzw. 5,5 Mio. Franken mit Investitionen. Ohne Liegenschaftensteuer subventionieren die einheimischen Steuerzahler die Zweitwohnungsbesitzer entsprechend. Diese Berechnung wird derzeit von einem unabhängigen Beratungsunternehmen im Rahmen eines übergeordneten Projekts aktualisiert.

Aufgrund des Rechts von Bund und Kanton sind bei der Liegenschaftensteuer keine Ausnahmen oder Erleichterungen für das einheimische Gewerbe, für die Bergbahnen, Hotellerie und Klinikbetriebe möglich. Angesichts der schwerwiegenden und sich weiter verschärfenden Euro-Schwäche wird momentan darauf verzichtet, die für die Davoser Volkswirtschaft wichtigen Branchen mit einer jährlich zu bezahlenden Steuer zusätzlich zu belasten.

Auch eine allgemeine Steuererhöhung gilt es in diesem Zusammenhang zu prüfen. Vorgängig zur Volksabstimmung über die Einführung der Liegenschaftensteuer wurde teilweise von der Gegnerschaft der Vorschlag ins Feld geführt, dass eine Steuererhöhung, die ausschliesslich für den Schuldenabbau verwendet wird, eine sinnvolle Massnahme wäre. Grundsätzlich wehrt sich der Kleine Landrat nicht gegen Mehreinnahmen über allgemeine Steuern, gibt aber zu bedenken, dass damit einerseits die vom Kanton beschlossene Steuererleichterung in ihrer Wirkung einge-

schränkt würde. Andererseits können Zweitwohnungsbesitzer kaum ein finanzielles Interesse haben, ihr Steuerdomizil nach Davos zu verlegen, da sie hier wegen dem Fehlen der Liegenschaftensteuer als Zweitwohnungsbesitzer zwar bevorzugt, aber mit einem erhöhten Steuerfuss als Ortsansässige benachteiligt würden. Vor allem bei höheren Einkommen und Vermögen wirkt sich eine allgemeine Steuererhöhung wegen der Steuerprogression nachteilig aus.

Der Kleine Landrat vertritt im Weiteren die Meinung, dass die klare Ablehnung der Vorlage zur Einführung der Liegenschaftensteuer vor weniger als zwei Jahren zu respektieren sei, obwohl die von vielen Gegnern geforderten Sparbemühungen in ansehnlichem Rahmen zwischenzeitlich umgesetzt wurden.

Der Kleine Landrat beurteilt es schliesslich als nicht zielführend, Maximalforderungen zu verlangen und das Risiko eines Scheiterns in Kauf zu nehmen. Obwohl aus rein finanzpolitischer Sicht in Anbetracht des Schuldenanstiegs und der Investitionsfolgekosten Mehreinnahmen von über 3 Millionen Franken pro Jahr sinnvoll wären, gereicht es mehr zum Nutzen von ganz Davos, wenn der Kleine Landrat nebst Verzichten und Sparen nur um das Minimum an zusätzlichen Einnahmen ersucht. Andererseits kann damit möglicherweise erreicht werden, dass auch Kreise, die Mehreinnahmen gegenüber grundsätzlich kritisch eingestellt sind, dem vorgeschlagenen Konzept zustimmen können.

Aufgrund der weiterhin hohen Infrastrukturkosten ist die Einführung der Liegenschaftensteuer aber nicht endgültig vom Tisch. Beispielsweise bei einer Neuauflage der Bündner NFA muss die Liegenschaftensteuer erneut zum Diskussionspunkt werden, sollte sie wiederum Bestandteil des Ressourcenausgleichs sein, welcher die Gemeinde Davos insbesondere wegen der Bodenpreise voraussichtlich schwer belasten wird. Ferner muss die Entwicklung auf Bundesebene im Bereich Besteuerung der Eigenmiete genau verfolgt werden. Denkbar sind aber auch weitere Szenarien, welche Mehreinnahmen auf Gemeindestufe erfordern, z.B. weitere Revisionen des kantonalen Steuerrechts, Auswirkungen der Pflege- sowie der Spitalfinanzierung, neue Grossinvestitionen, ein spürbarer Rückgang von Wohnbevölkerung und Arbeitsplätzen, etc.

b) Erhöhung der Handänderungssteuer

Aufgrund der dargestellten Ausgangslage ist vorgesehen, die Handänderungssteuern von derzeit 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 anfällt bei Verkäufen von Liegenschaften/Grundstücken bzw. bei Einräumung von Baurechten. Die effektiven Erträge sind daher direkt abhängig von der Entwicklung des Davoser Immobilienmarkts. Diese Erhöhung um 0,5 % soll ohne Zweckbindung erfolgen und voll zugunsten der Laufenden Rechnung gehen. Die Erhöhung soll per 1. Januar 2012 erfolgen.

Alle grösseren Tourismusorte in Graubünden erheben die Handänderungssteuer bereits zum Satz von 2 % (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 Betrachtungs-

weise ist nicht statthaft, weil bis 2008 die Handänderungssteuer zu unterschiedlichen Ansätzen abhängig von der Besitzdauer erhoben wurde.

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**	1,126 Mio.	1,126 Mio. (unverändert)	**1/4**
Finanzierung Fonds öffentliche und private Werke	**1/2**	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**

2.3. Verkäufe von Liegenschaften

Nachdem im Jahr 2010 der Bündahof und das Haus Notar Engi veräussert wurden, sind weitere Liegenschaften zum Verkauf vorgesehen. Dabei handelt es sich kurzfristig um den Werkhof EWD sowie um die Liegenschaft Castelmont. Die voraussichtlichen Verkaufserlöse betragen insgesamt rund 7,5 bis 8 Mio. Franken, die für den Schuldenabbau bzw. zur Vermeidung von zusätzlichen Schulden herangezogen werden (angesichts der weiterhin hohen Investitionen, z.B. Erweiterung Alterszentrum Guggerbach).

Mittelfristig ist vorgesehen, das Schützenhaus Islen sowie die Gemeindeparzelle auf dem Jakobshornparkplatz zu verkaufen. Dabei ist mit einem Verkaufserlös von weiteren 4 Mio. Franken zu rechnen.

3. Zusammenfassung

Nachfolgend in der Übersicht alle Massnahmen zur Entlastung der Laufenden Rechnung:

Sanierungsprogramm - Entlastung der Laufenden Rechnung

	2012	2013	2014	2015	
1. Strukturbereinigungen/allgemeine Einsparungen					
Departement I / Departementsübergreifendes					
a) Stufenanstiege	135'000	135'000	135'000	Neubeurteilung ab 2015	
b) Unfallversicherung	5'000	5'000	5'000	5'000	
	140'000	140'000	140'000	5'000	
Departement II					
a) Volksschule	250'000	250'000	250'000	250'000	
b) Musikschule	nach Möglichkeit weitere Rückzahlungen analog 2010 und 2011				
	250'000	250'000	250'000	250'000	
Departement III					
a) Spital					
Auslagerung/Neue Spitalfinanzierung *1)	1'100'000	1'100'000	1'100'000	1'100'000	
Defizitreduktion	100'000	200'000	300'000	400'000	je nach Entwicklung zu definieren
b) VBD: Einsparungen für Gemeinde netto	-10'000	65'000	92'000	76'000	
ohne Angebotserweiterungen					
	1'190'000	1'365'000	1'492'000	1'576'000	
Departement IV					
Werkbetrieb	100'000	100'000	100'000	100'000	
Departement V					
Liegenschaftenverkäufe, vgl. Punkt 3 der Botschaft	0	0	0	0	
	allenfalls Reduktion Zinsaufwand durch Schuldenabbau				
Total Departement I bis V	**1'680'000**	**1'855'000**	**1'982'000**	**1'931'000**	
2. zusätzliche Einnahmen					
Erhöhung Handänderungssteuern von 1,5 % auf 2 %, ohne Zweckbindung (auf Basis ø Rechnungen 2009 und 2010)	1'126'000	1'126'000	1'126'000	1'126'000	
Total zusätzliche Einnahmen	**1'126'000**	**1'126'000**	**1'126'000**	**1'126'000**	
Total Massnahmen 1 und 2 (Entlastung Laufende Rechnung)	**2'806'000**	**2'981'000**	**3'108'000**	**3'057'000**	
voraussichtliches Defizit gemäss Finanzplan 2012-2015, Grundvariante, Planungsstand Herbst 2010	1'105'000	3'227'000	2'686'000	2'785'000	
Differenz (+ Überschuss / - Fehlbetrag) (ohne Gewinn aus Liegenschaftenverkäufe)	**1'701'000**	**-246'000**	**422'000**	**272'000**	

*1) Auslagerung Spital/Neue Spitalfinanzierung:
Berechnungen auf Basis der heutigen Kenntnisstandes. Je nach Entwicklung auf übergeordneter Stufe (Bund und Kanton) können sich diese Beträge ändern.

Das Verzichtsprogramm ist bereits heute zu über 92 % umgesetzt. Der Kleine Landrat überprüft im Rahmen des Voranschlags 2012, inwieweit die übrigen Massnahmen realisiert werden können. Das vorliegende Sanierungsprogramm bildet den zweiten Schritt zur Sanierung der Gemeindefinanzen. Es ist aber wichtig festzuhalten, dass auch bei vollständiger Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen erst eine Konsolidierung auf hohem Niveau erreicht wird. Für eine substanzielle Entschuldung ist der angekündigte dritte Schritt und oder zusätzliche Steuereinnahmen unumgänglich. Falls Parlament und Volk die Zustimmung zu den vom Kleinen Landrat vorgeschlagenen Massnahmen geben können, wird bei stabiler Konjunkturlage eine Trendwende zur Genesung der Gemeindefinanzen resultieren.

Antrag an den Grossen Landrat:

1. Das vom Kleinen Landrat ausgearbeitete Sanierungsprogramm sei zu genehmigen.

2. Der Nachtrag I zum Steuergesetz der Landschaft Davos (DRB 20) sei zuhanden der Volksabstimmung zu genehmigen, vorbehältlich der Zustimmung der Regierung zur Änderung des Steuergesetzes.

Gemeinde Davos
Namens des Kleinen Landrates

Hans Peter Michel
Landammann

Michael Straub
Landschreiber

LANDSCHAFT und GEMEINDE DAVOS

Beilage/n
– Nachtrag II zum Steuergesetz der Landschaft Davos (Entwurf)

Aktenauflage
– Übersicht zur Umsetzung des Verzichtsprogramms, Stand Mai 2011
– KPMG, Grundlagen für den Entscheid des Kleinen Landrates "Strategie Verselbstständigung Spital Davos"
– KPMG, Bericht "Spital Davos - Verselbständigung / Vergleich AG mit Stiftung" vom 6. April 2011
– PwC, Bericht "Handlungsoptionen für zukünftige Gestaltung des Verkehrsbetriebs Davos" vom 15. März 2011
– PwC, Bericht "Unternehmerische Idee und Finanzplanung VBD" (Entwurf) vom Mai 2011
– PwC, Finanzplanung VBD 2011-2015 (Entwurf)
– Gemeinde Davos, Gegenüberstellung Handänderungssteuer vs. Liegenschaftensteuer

Mitteilung an
– GPK
– Finanzverwaltung