Kleiner Landrat Landschaft Davos Gemeinde

SITZUNG VOM	MITGETEILT AM	PROTOKOLL-NR	REG.-NR.
08.09.2009	--	09-759	F2.3.4

An den Grossen Landrat

Finanzplan für die Jahre 2011 – 2014

Aufgrund der Bestimmungen des Landschaftsgesetzes über den Finanzhaushalt der Landschaft Davos (DRB 21, Art. 37 und 38) hat der Kleine Landrat den bisherigen Finanzplan 2007-2011 in Zusammenarbeit mit den Ressorts und Dienststellen der Verwaltung überarbeitet und um weitere drei Jahre ergänzt. Im Sinne einer rollenden Planung hat er damit einen neuen Finanzplan für die Jahre 2011-2014 erarbeitet und unterbreitet diesen hiermit pflichtgemäss 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 2007-2011 wurde im Sommer 2006 erarbeitet und dem Grossen Landrat am 28. September 2006 zur Kenntnisnahme unterbreitet. Der damals für die Jahre 2007 und 2008 relativ grosszügig festgelegte Rahmen für die kommunale Investitionstätigkeit wurde in keinem der beiden Jahre vollständig ausgeschöpft, dies auch im Hinblick auf die hohen Investitionen in die Erweiterung des Kongresszentrums ab 2009. So wurde beispielsweise die im Finanzplan 2007-2011 für das Jahr 2008 vorgesehene Fortsetzung der Sanierung der Eissporthalle von Fr. 6 Mio. noch nicht realisiert.

Auch die prognostizierten Aufwandüberschüsse für die Jahre 2007 bis 2008 (Fr. 1,8 Mio. bzw. Fr. 3,2 Mio.) sind in Folge der eingeleiteten Sparmassnahmen und Beschränkungen sowie teilweise auch aufgrund von ausserordentlichen Erträgen (Entschädigungen EW Davos im Zusammenhang mit der Fusion mit Wiesen) wesentlich tiefer ausgefallen. Als Konsequenz der geringeren Investitionstätigkeit in Verbindung mit den besseren Ergebnissen der Laufenden Rechnung resultieren in den Jahren 2007 und 2008 auch bedeutend tiefere Finanzierungsfehlbeträge.

Der seit 2009 neu zusammengesetzte Kleine Landrat hat wie geplant inzwischen eine umfassende Aktualisierung der Zielsetzungen seiner Regierungspolitik vorgenommen. Zusammen mit den in der Verwaltung parallel laufenden Vorarbeiten für den Voranschlag 2010 wurde auch der vorliegende Finanzplan 2011-2014 erstellt. Dabei hat sich der Kleine Landrat zum Ziel gesetzt, den kommunalen Finanzhaushalt unter Beachtung unserer

Kernkompetenzen (Kongresswesen, Ferien- und Sporttourismus) und auf der Grundlage eines realistischen Entwicklungspotentials (Wachstum, Wertschöpfung und Lebensqualität) 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 und den vielfältigen Wirtschafts- und Konjunkturprognosen wurden zudem die laufenden Erträge und Ausgaben des kommunalen Haushaltes für die Planungsperiode veranschlagt.

Obwohl der inzwischen mehrmals überarbeitete Finanzplan vor allem für die Jahre 2013 und 2014 nicht den finanzpolitischen Idealvorstellungen zu entsprechen vermag, betrachtet der Kleine Landrat diesen rechtlich unverbindlichen Haushaltsplan dennoch als nützliches und brauchbares Instrument für die mittelfristige Finanzpolitik und die Führung der Verwaltung. Er ermöglicht insbesondere die Früherkennung von finanziellen Sachzwängen und dient zudem auch als taugliches Werkzeug für die Koordination zwischen Legislative, Exekutive und Verwaltung.

Aufgrund der angespannten Finanzlage wurden in diesem Jahr drei Varianten des Finanzplanes erstellt. Das Investitionsprogramm ist in allen drei Varianten identisch. Wesentliche Unterschiede weist aber die Laufende Rechnung auf:

Der vom Kleinen Landrat getragene Finanzplan 2011 bis 2014 (Grundvariante) beinhaltet die Liegenschaftensteuer von 1 ‰, das Verzichtsprogramm (bis zu Fr. 3 Mio.), den Verkaufserlös Grundstück Parkhaus Mitte und die Auswirkungen des NFA.

Die anderen zwei Varianten zeigen auf, wie sich die Finanzlage voraussichtlich entwickelt, wenn die Liegenschaftensteuer nicht eingeführt wird und keine zusätzlichen Einnahmen generiert werden können. Abgesehen von der Liegenschaftensteuer beinhaltet die Variante 1 sämtliche anderen wesentlichen Faktoren gemäss Finanzplan des Kleinen Landrates. Die Variante 2 illustriert die Konsequenzen für den Finanzhaushalt, wenn keine Massnahmen ergriffen werden (Status Quo und gleichzeitig das Worst Case-Szenario: ohne Liegenschaftensteuer, ohne Verzichtsprogramm, ohne Verkaufserlös Grundstück Parkhaus Mitte). Diese beiden Varianten zeigen eindrücklich auf, dass dringend Massnahmen ergriffen werden müssen.

2. Kommentar zu den Ergebnissen

A. Laufende Rechnung 2011-2014

Als Basis für die Berechnung der voraussichtlichen Ergebnisse 2011-2014 dient der Voranschlag 2010. Sämtliche 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 bescheidene Wachstumsraten sowie die zu erwartenden Indexveränderungen. Davon betroffen sind nicht nur die jährlich voraussehbaren Ausgaben, sondern auch die zu erwartenden Steuererträge.

Auf diesen Grundlagen 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. Grund für diese Verbesserung ist insbesondere der Verkauf des Grundstückes für das Parkhaus Mitte. In diesem Zusammenhang ist in den Jahren 2011 und 2012 je Fr. 2,5 Mio. als Erlös eingesetzt worden (vgl. Bereich 979 auf Seite 11 des Finanzplanes). Das Jahr 2012 fällt besonders positiv aus, da in diesem Jahr mit der Heimfallverzichtsentschädigung der Rätia Energie gerechnet werden kann (Fr. 2 Mio., siehe Bereich 934 auf Seite 9 des Finanzplanes). Die massive Veränderung von 2012 auf 2013 lässt sich damit erklären, dass diese beiden ausserordentlichen Posten im Jahr 2012 enthalten sind, nicht aber ab 2013.

Gemäss Planung sind in den Jahren 2013 und 2014 voraussichtlich wesentliche Aufwandüberschüsse in Kauf zu nehmen. Dazu ist zu sagen, dass je länger der Planungshorizont ist, desto vorsichtiger sind die Ergebnisse zu interpretieren. Ergeben sich in den Vorjahren 2010 bis 2012 wesentliche Änderungen in den Rahmenbedingungen, so sind auch die Folgejahre 2013 und 2014 davon betroffen (z.B. effektive Auswirkungen NFA oder andere Gesetzesanpassungen auf kantonaler Ebene). Aufgrund der effektiven Entwicklung ist in den Jahren 2011 und 2012 zu analysieren, inwieweit für die Folgejahre weitere Massnahmen zu treffen sind. Nicht zuletzt besteht gemäss jetziger Planung auch im Jahr 2013 ein Eigenkapital von über Fr. 82 Mio., welches zur Deckung von Aufwandüberschüssen der Laufenden Rechnung verwendet werden kann.

Aufgrund der jetzigen Planung ist davon auszugehen, dass sich die zusätzliche Fremdverschuldung im Rahmen hält (vgl. S. 2 des Finanzplanes, oben). Der Anstieg in den Jahren 2010 und 2011 ist insbesondere auf die Erweiterung des Kongresszentrums zurückzuführen.

Der für die Eigenfinanzierung massgebende Cashflow (Ergebnis der Laufenden Rechnung +/- Einlagen/Entnahmen aus den Spezialfinanzierungen zuzüglich Abschreibungen) kann voraussichtlich auch weiterhin auf einem recht erfreulichen Stand gehalten werden. Für die Planjahre 2011-2014 wird mit einer kumulierten Eigenfinanzierung von rund 46,7 Mio. Franken gerechnet (siehe S. 2 des Finanzplanes, unten).

<u>Varianten 1 und 2</u>

Wenn nun aber die Liegenschaftensteuer nicht eingeführt werden kann und keine andere Einnahmen möglich ist, so verschlechtert sich die Laufende Rechnung massiv. Gemäss Variante 1 wären für die Jahre 2010 und 2011 mit Aufwandüberschüssen von über Fr. 3 Mio. p.a. zu rechnen, obwohl die nachhaltige Kostensenkung (Verzichtsprogramm) von Fr. 3 Mio. enthalten ist. Im Jahr 2012 verbessert sich der Saldo vorübergehend aufgrund der Entschädigung der Rätia Energie. Ab 2013 spitzt sich die Lage nochmals erheblich zu. Die Folge dieser Situation ist ein bedeutender Anstieg der Fremdverschuldung. Schon Ende 2012 müsste mit einer Verschuldung von Fr. 143 Mio. gerechnet werden (Fr. 11 Mio. höher gegenüber der Variante des Kleinen Landrates, dies bei gleichen Investitionen), im Jahr 2014 beträgt sie gar Fr. 154 Mio. (rund Fr.18 Mio. höher). Werden keinerlei Massnahmen getroffen (Variante 2), so entwickeln sich die Laufende Rechnung und die Fremdverschuldung geradezu dramatisch. Beide Szenarien sind nicht tragbar.

B. Investitionsrechnung 2011-2014

Die Investitionsrechnung bildet das eigentliche Kernstück einer Finanzplanung. Die Investitionen beeinflussen nämlich durch Abschreibungen und Fremdkapitalzinsen 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 Wachstumspotential und damit indirekt wieder grössere Vorteile im zunehmend global werdenden Wettbewerb um die Pro-Kopf-Wertschöpfung. Rückblickend muss der sehr grosse Investitionsschub der Jahre 1995-2008 von netto rund 205,5 Mio. Franken auch aus dieser Sicht beurteilt werden.

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 2011-2012 vor allem beim Abschluss der bereits laufenden Investitionsprojekte, insbesondere die Erweiterung des Kongresszentrums. Ab dem Jahre 2012 werden die Investitionen auf ein auch mittelfristig tragbares Mass zurückgehen.

Für die Planjahre 2011-2014 sind Nettoinvestitionen mit einer Gesamtsumme von rund 51,3 Mio. Franken vorgesehen (gemäss letztem Finanzplan: Fr. 59,9 Mio. für 2007-2011). Davon können, wie bereits erwähnt, gemäss Finanzplan des Kleinen Landrates voraussichtlich nur rund 46,7 Mio. durch selbst erwirtschaftete Mittel finanziert werden. Sofern sämtliche im Finanzplan berücksichtigten Investitionsprojekte jeweils die Hürde von Parlament und allfälligem Referendum bewältigen und somit wirklich auch realisiert werden und keine zusätzlichen Verkäufe erfolgen, wäre für die Jahre 2011 bis 2014 deshalb mit einer zusätzlichen Neuverschuldung von rund 4,6 Mio. Franken zu rechnen. Im Vergleich zur Entwicklung in den vergangenen Jahren darf diese Zahl als erfreulich beurteilt werden.

Die Varianten 1 und 2 würden wegen der bedeutend tieferen Selbstfinanzierung zu massiv schlechteren Ergebnissen führen.

3. Kommentar zu den Kennzahlen

Die voraussichtliche Entwicklung der wichtigsten Kennziffern des Gemeindehaushaltes ist, sowohl numerisch als auch grafisch, aus den Unterlagen zu entnehmen (Seiten 21 und 22). 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. Auch in Bezug auf die von verschiedenen Kreditinstituten berechneten Gemeinde-Ratings wird sich unsere Gemeinde weiterhin als kreditwürdig erweisen. 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 im Voranschlag 2009 bedeutende ausserordentliche Einnahmen enthalten sind, die ab 2010 nicht mehr zu Buche schlagen (Entschädigungen EW Davos im Zusammenhang mit der Fusion mit Wiesen). 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 2011-2014 weisen unmissverständlich darauf hin, dass sich sowohl der Kapitaldienstanteil und auch der Bruttoverschuldungsanteil einer kritischen Grösse nähern, und dies trotz Berücksichtigung des geplanten Verzichtsprogramms. Die nachhaltigen Kosteneinsparungen, welche sich aus diesem Programm ergeben, sind aus finanzpolitischer Beurteilung absolut notwendig. Auch im Hinblick auf die Prognosen für die Jahre 2013 und 2014 sieht sich der Kleine Landrat 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.

Wenn nun aber die Liegenschaftensteuer nicht eingeführt werden kann und keine anderen Einnahmen oder zusätzliche bedeutende Einsparungen möglich sind (nebst dem Verzichtsprogramm), so werden die hohen Aufwandüberschüsse wahrscheinlich die Bonität negativ beeinflussen, was sich durch höhere Zinssätze bei Refinanzierungen von Darlehen bemerkbar machen dürfte.

4. Schlussbemerkungen

Aufgrund der sich immer schneller ändernden Rahmenbedingungen soll der Finanzplan zukünftig jährlich aktualisiert werden. Alleine in der Zeit, welche der Finanzplan 2007-2011 abdecken sollte, hat der Grosse Rat zu zwei Teilrevisionen des kantonalen Steuergesetzes und zum NFA zugestimmt. Dabei handelt es sich allesamt um Vorlagen mit grossen finanzpolitischem Einfluss. Wird der Finanzplan nicht regelmässig aktualisiert, so sind die Zahlen insbesondere in den späteren Planjahren mit Vorsicht zu geniessen. Zum anderen soll mit dem jährlich aktualisierten Finanzplan auch die Umsetzung der Massnahmen überprüft werden.

5. Antrag an den Grossen Landrat

Der Kleine Landrat hat aufgrund der Art. 37 und Art. 38 des Landschaftsgesetzes über den Finanzhaushalt der Landschaft Davos Gemeinde den bisherigen Finanzplan überarbeitet und für die Jahre 2011-2014 neu erstellt. Er beantragt dem Grossen Landrat:

vom Finanzplan für die Jahre 2011-2014 sei Kenntnis zu nehmen.

LANDSCHAFT DAVOS
GEMEINDE
NAMENS DES KLEINEN LANDRATES

Der Landammann	Der Landschreiber
Hans Peter Michel	Michael Straub

Beilage:
- Finanzplan 2011-2014, in drei Varianten:

  - Finanzplan Variante Kleiner Landrat
  - Variante 1 ohne Liegenschaftensteuer, mit Verzichtsprogramm und Verkauf Grundstück Parkhaus Mitte
  - Variante 2 (Status quo)