

Landschaftsabstimmung

vom 9. Februar 2014

Am Sonntag, 9. Februar 2014, findet die Landschaftsabstimmung über folgende Vorlage statt:

Volksinitiative für die Einführung einer Schuldenbremse

Die vorliegende Information, welche Amtsbericht und Abstimmungsvorlage enthält, wird den Stimmberechtigten zusammen mit Stimmrechtsausweis und Stimmzetteln zugestellt.

Die in dieser Broschüre erwähnten, zusätzlich vorliegenden Informationen können durch die Stimmberechtigten ab sofort im 1. Stock des Rathauses während den Büroöffnungszeiten eingesehen werden.

Davos, 19. Dezember 2013

Gemeinde Davos
Der Landschreiber
Michael Straub

Amtsbericht

zur Landschaftsabstimmung vom 9. Februar 2014

Sehr geehrte Mitbürgerinnen und Mitbürger

Wir erlauben uns, Ihnen namens und auftrags des Grossen Landrates den nachfolgenden Bericht zur Vorlage der Landschaftsabstimmung vom 9. Februar 2014 zu unterbreiten.

Volksinitiative für die Einführung einer Schuldenbremse

A. Das Wichtigste in Kürze

Am 8. Juni 2012 wurde die Volksinitiative «für die Einführung einer Schuldenbremse» form- und fristgerecht eingereicht. Die Initianten beabsichtigen, mit der Einführung einer gesetzlichen Regelung für eine Schuldenbremse einer negativen Entwicklung der Gemeindefinanzen entgegenzuwirken. Die Schuldenbremse soll vorschreiben, dass bei einem ungenügenden Jahresabschluss oder ungenügenden Voranschlag zwingend Anpassungen in definierter Höhe in der laufenden Rechnung und in der Investitionsrechnung vorzunehmen sind. Ungenügend heisst, sofern ein Defizit vorliegt oder ein ungenügender Selbstfinanzierungsgrad in Kombination mit einem bestimmten Schuldenverhältnis. Der Grosse Landrat hat am 5. Dezember 2013 die Volksinitiative beraten und das Begehren der Initianten zuhanden der Volksabstimmung zur Ablehnung empfohlen.

B. Ausgangslage/Einreichung einer Volksinitiative

Am 9. März 2012 meldete ein Initiativkomitee die «Volksinitiative für die Einführung einer Schuldenbremse» gemäss Art. 7 der Verfassung der Gemeinde Davos an. Die Initianten stellen folgendes Begehren: «Die Land-

schaftsverfassung soll in Bezug auf den Finanzhaushalt der Gemeinde wie folgt geändert werden: Das Jahresbudget darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen. Entsteht im Rechnungsjahr ein Aufwandüberschuss, so ist dieser mit einem ordentlichen Ertragsüberschuss im Budget des übernächsten Jahres zu kompensieren (ohne Verkaufsgewinne aus Gemeindevermögen). Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss über 5 Jahre mindestens 100% betragen, und ein Finanzierungsfehlbetrag muss im selben Zeitraum kompensiert werden. Die Schuldenbremse zur Investitionsrechnung tritt in Kraft bei einem Bruttoverschuldungsanteil von über 150%. In Ausnahmefällen kann der Grosse Landrat mit qualifiziertem Mehr Abweichungen zu diesen Regelungen festlegen, insbesondere kann er längere Kompensationszeiträume anordnen. Mit der Einführung einer Schuldenbremse für die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung soll der negativen Entwicklung der Gemeindefinanzen entgegengewirkt werden.»

Am 8. Juni 2012 wurden die unterzeichneten Unterschriftenlisten fristgerecht eingereicht. Nach Prüfung der Unterschriftenlisten wurden 559 Unterzeichnungen als gültig anerkannt. Vom Gesetz werden für eine Volksinitiative 500 gültige Unterschriften von in Davos stimmberechtigten Personen verlangt.

C. Gegenstand und Funktionsweise einer Schuldenbremse

Die Schuldenbremse ist eine Regelung, die den Finanzhaushalt lenken und zu ihrer Durchsetzung im Gesetz verankert werden soll. Die Initianten stellen sich vor, dass kein Voranschlag mehr dem Volk unterbreitet werden darf, der einen Aufwandüberschuss aufweist. Entsteht in der Jahresrechnung trotzdem ein Aufwandüberschuss, so muss dieser umgehend bei der nächsten Budgetierung eines Rechnungsjahres beseitigt werden, jedoch nicht durch Verkauf von Gemeindevermögen. Daneben enthält die vorgeschlagene Schuldenbremse Vorgaben zu einschlägigen Kennzahlen bezüglich der Finanzierung der Investitionen ab einem bestimmten Verhältnis der Bruttoschulden zum Ertrag. Werden die Vorgaben nicht eingehalten, müssen Kleiner und Grosse Landrat Korrekturmassnahmen einleiten. Die Schuldenbremse sieht aber auch eine Ausnahmeregelung vor. Wenn zwei

Drittel der anwesenden Stimmen im Grossen Landrat zustimmen, können Abweichungen zu den Vorgaben der Schuldenbremse beschlossen werden.

Für eine vertiefte Erläuterung der Finanzbegriffe und Finanzkennzahlen, die im Zusammenhang mit der Schuldenbremse verwendet werden, wird auf die Botschaft der Landratsitzung vom 5. Dezember 2013 verwiesen, die direkt über die Gemeindefwebseiten (http://www.gemeindedavos.ch/dl.php/de/52853e1b29b94/Einladung_GLR_20131205.pdf) oder in den Auflageakten zur Volksabstimmung bei der Gemeindekanzlei eingesehen werden kann.

Da der im Initiativtext als Kriterium aufgeführte Bruttoverschuldungsanteil per Ende 2012 knapp über 150 % liegt, wären die Vorgaben der Schuldenbremse betreffend Finanzierung der Investitionen gegenwärtig einzuhalten. Trotz zusätzlichen Einnahmen aus der Liegenschaftensteuer und Abtragen des Investitionsstaus, trotz ausgeglichener Rechnung 2012 und ausgeglichenem Voranschlag 2014, dem die Davoser Stimmberechtigten an der Urne zugestimmt haben, würde die Schuldenbremse vorschreiben, dass der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen im 5-Jahres-Durchschnitt mindestens 100 % betragen muss.

D. Schuldenbremsen bei schweizerischen Städten und Gemeinden

Gemäss einer Umfrage des Schweizerischen Städteverbandes haben sieben Städte und Gemeinden (11%) eine Schuldenbremse in ihrer kommunalen Gesetzgebung verankert: Binningen BL, Burgdorf BE, Luzern LU, Neuenburg NE, Solothurn SO, Val-de-Travers JU und Zug ZG. Mehrere weitere Städte und Gemeinden verwiesen auf das jeweilige kantonale Gemeindegesetz, das eine Schuldenbremse für die Gemeinden enthalte (Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Bern, Freiburg, Neuenburg, St. Gallen, Waadt sowie Wallis). In verschiedenen weiteren Gemeinden und Städten waren Schuldenbremsen ein Thema. Bern BE, Cham ZG, Chur GR, Dietikon ZH, Köniz BE, St. Gallen SG, Steffisburg BE, Wädenswil ZH und Winterthur ZH haben sich gegen die Einführung einer Schuldenbremse ausgesprochen. In der Mehrheit der Gemeinden, die bisher über eine Schuldenbremse befunden haben, wurden die Nachteile als überwiegend eingestuft.

Die Bestimmungen der bestehenden Schuldenbremsen in den oben genannten Städten und Gemeinden variieren stark. So bestehen unterschiedliche Vorstellungen zu den Kennzahlen, zu ihrem Erfüllungsgrad und zum Zeitraum, in welchem eine bestimmte Zielvorgabe erfüllt werden muss. Auch bei den Ausnahmeregelungen gibt es verschiedenste Lösungen. Die Erfahrungen der Städte und Gemeinden mit ihrer Schuldenbremse sind gemäss Umfrage grösstenteils gut. Mehrere Städte und Gemeinden weisen allerdings darauf hin, dass eine Schuldenbremse auch Grenzen habe. So zum Beispiel könne eine Schuldenbremse nicht präventiv wirken, wenn Aufgaben von Bundes- und Kantonebene auf die kommunale Ebene verschoben würden. Die Korrektur von Abweichungen von der vorgegebenen Schuldenbremse-Regel wird innerhalb der kurzen Fristen zuweilen als schwierig beurteilt.

E. Argumente des Initiativkomitees

Aus Sicht des Initiativkomitees braucht es Massnahmen, um den Davoser Finanzhaushalt langfristig im Gleichgewicht zu halten. Wie die vergangenen Jahre gezeigt haben, muss vor allem im Bereich der Investitionen die Finanzierung vorgängig sichergestellt werden.

Mit der Schuldenbremse werden finanzielle Fehlbeträge viel früher korrigiert und ein Anhäufen von Schulden zu Lasten kommender Generationen wird verhindert. Die Schuldenbremse kann mit einem Frühwarnsystem verglichen werden. Finanzielle Fehlentwicklungen werden frühzeitig erkannt und Massnahmen zur Berichtigung müssen ergriffen werden. Die getätigten Massnahmen zur Gesundung des Davoser Finanzhaushaltes sollen nicht verpuffen. Mit einem Ja zur Schuldenbremse wird die Politik gezwungen, künftig Steuergelder haushälterisch zu verwenden und den Finanzhaushalt ausgeglichen zu gestalten. Langfristiges Denken und ein konstantes Auseinandersetzen mit den Finanzen werden mit einer Annahme der Schuldenbremse gefördert.

Kritik, wonach die Schuldenbremse einen Investitionsstau verursachen würde, ist aus Sicht des Initiativkomitees nicht nachvollziehbar. Der jetzige Investitionsstau ist nicht das Produkt einer Schuldenbremse, sondern die

Folge des in Schieflage geratenen Finanzhaushaltes und schlechter Kostenkontrolle. Auch die Aussage, die Schuldenbremse komme zehn Jahre zu spät, weist das Initiativkomitee zurück. Niemand kann die Garantie abgeben, in Zukunft nicht wieder in eine solche Situation zu geraten, sofern keine nachhaltigen Massnahmen bezüglich eines ausgeglichenen Finanzhaushaltes ergriffen werden.

Das Initiativkomitee ist überzeugt, mit der Schuldenbremse einen Beitrag für eine langfristig und finanziell gesunde Gemeinde Davos zu leisten. Das Initiativkomitee empfiehlt den Davoser Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ein Ja zur Initiative für eine Schuldenbremse, um zukünftigen finanziellen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken.

F. Für Davoser Behörden überwiegen Nachteile einer Schuldenbremse deutlich

Eine Schuldenbremse hat unbestritten auch positive Aspekte. Finanzierungsfragen erhalten frühzeitig Gewicht. Ein Wachstum der Schulden geschieht nicht unkontrolliert. Sinnvolle, erprobte Kennzahlen schlagen Alarm und verlangen eine griffige Reaktion. Hätte Davos die Schuldenbremse vor Jahrzehnten eingeführt, führte die Verschuldung der Gemeinde nicht in die heutigen Dimensionen.

Dennoch überwiegen die Nachteile einer Schuldenbremse bei weitem. Wenn die Schuldenbremse zum Sparen zwingt, aber keine umfangreicheren Mehreinnahmen oder Minderausgaben möglich sind, dann führt das zwangsweise Zurückfahren der Investitionen unweigerlich zu einem Investitionsstau, der die Entwicklungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde auf Dauer ernsthaft gefährdet. Schulden sind aus ökonomischer Sicht prinzipiell weder gut noch schlecht, solange sie für Investitionen mit einem längerfristigen Gegenwert eingegangen werden und sofern die Folgekosten tragbar sind. Die Schuldenbremse blendet zudem das Vermögen der Gemeinde gänzlich aus. Wenn den Schulden der Gemeinde werthaltige Vermögenswerte, beispielsweise Liegenschaften und Wohnungen, gegenüberstehen, die netto mehr Ertrag abwerfen, so sind dies keine negativ zu beurteilenden

Schulden. Die Schuldenbremse macht jedoch keinen Unterschied und verhindert mit ihrer Schuldenobergrenze sinnvolle Investitionen.

Eine Schuldenbremse macht im Gegensatz zum Bund auch deshalb keinen Sinn, weil die Davoser Stimmberechtigten über den Voranschlag und wichtige Investitionsvorlagen in einzelnen Volksabstimmungen befinden und somit jederzeit die Möglichkeit besteht, bei Fehlentwicklungen einzugreifen. Eine Schuldenbremse fokussiert lediglich auf die Verschuldung, sie macht keine Vorschläge, wie die Gemeinde mit ihren Aufgaben und Finanzen zu führen ist, das heisst, wo investiert werden soll, welche Sparpakete umgesetzt werden sollen, welche Einnahmen notwendig sind. Noch schlimmer: Eine Schuldenbremse kann Investitionen verhindern, beispielsweise einen Kongresszentrumsausbau, und damit wird sie zu einer «Entwicklungsbremse».

Die gesetzlichen Grundlagen von Kanton und Gemeinde zur Führung der Gemeindefinanzen genügen vollständig. So macht das kantonale Finanzhaushaltsgesetz den Bündner Gemeinden klare Vorgaben betreffend Haushaltsführung, Haushaltsgleichgewicht und Bilanzfehlbetrag bzw. Schuldenbegrenzung (BR710.100, Art. 5–7). Der Kleine Landrat hat zur Führung der Gemeinde ein transparentes Instrumentarium entwickelt (Leitbild, Legislaturziele, Jahresziele, mehrjährige Finanzplanung). Kleiner und Grosser Landrat beweisen, dass zur Stabilisierung des Finanzhaushaltes und darüber hinaus zur Handlungsfreiheit und Schlagkräftigkeit der Gemeinde – ohne gesetzliche Schuldenbremse – teilweise auch unangenehme verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Massnahmen getroffen und umgesetzt werden.

G. Stellungnahme des Amtes für Gemeinden Graubünden

Da Verfassungsänderungen durch den Kanton zu genehmigen sind, wurde das Amt für Gemeinden zur Volksinitiative für die Einführung einer Schuldenbremse vorab um eine Stellungnahme gebeten. Das Amt sieht in einer ersten Beurteilung problematische Inhalte. Heikel erscheint das zeitlich unbeschränkte Verbot eines budgetierten Aufwandüberschusses ohne Rück-

sicht auf das Eigenkapital und die Rechnungsergebnisse der Vorjahre. Dies führt langfristig zwingend zu einem Anwachsen des Eigenkapitals, unabhängig davon, wie hoch der Bestand des Eigenkapitals bereits ist. Auch die strikte Regelung betreffend Selbstfinanzierungsgrad ist problematisch. Der Kanton könnte mit einer allfälligen Genehmigung korrigierende Anpassungen verlangen.

Gemäss Amt für Gemeinden kennt keine Bündner Gemeinde das gesetzliche Instrument einer Schuldenbremse im Sinne des Initiativtextes. Dieses komplexe Instrument habe sich auf Gemeindeebene nicht etablieren können. Wissenschaftliche Analysen über die Wirkung verschiedener Schuldenbremsen zeigen, dass weniger der Buchstabe des Gesetzes massgebend ist, sondern vielmehr die grundsätzliche Einstellung zu diesen Fragen. Eine Vorschrift ist nur dann von Nutzen, wenn sie aus Überzeugung aufgenommen wird. Ansonsten gibt es Wege, sie auf irgendeine Weise zu umgehen (was im vorliegenden Fall durch die Ausnahmeregelung im Initiativtext ermöglicht wird).

H. Weitere Informationen

Ergänzende Informationen zum Thema Schuldenbremse können den Sitzungsunterlagen und dem Protokoll des Grossen Landrates sowie Berichten des Schweizerischen Städteverbands, der Fachzeitschrift «Schweizer Gemeinde» und des Amts für Gemeinden Graubünden entnommen werden. Diese Unterlagen können durch die Stimmberechtigten ab sofort im 1. Stock des Rathauses während den Büroöffnungszeiten eingesehen werden.

Zum Thema Schuldenabbau: Den Schulden der Gemeinde stehen beträchtliche Vermögenswerte gegenüber, die eine hohe Rendite abwerfen. Zudem wird mit langfristigen Festzinsdarlehen gearbeitet, so dass die Gemeinde über genügend Zeit verfügt, auf einen Zinsanstieg zu reagieren. Unabhängig von einem Zinsanstieg wird der Kleine Landrat im Verlauf der Legislatur dem Grossen Landrat einen Vorschlag unterbreiten, wie der Schuldenabbau vorgenommen werden kann. Unter anderem sind dabei auch die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative zu berücksichtigen.

I. Schlussbemerkungen

Die Idee einer Schuldenbremse entspringt dem Wunsch, die Entwicklung der Gemeindefinanzen durch einen gesetzlichen Regelmechanismus im Griff zu haben. Den Initianten sind gesunde Gemeindefinanzen ein Herzensanliegen, sie greifen aber zu deren Sicherung zu einem falschen, weil starren Instrument. Die Schuldenbremse rechnet und entscheidet aufgrund von Verhältniszahlen.

Die Gemeinde ist mit einer dynamischen, sich verändernden Welt konfrontiert:

- Der Gesundheitsplatz verliert an Gewicht und andere Wirtschaftszweige (Kongresstourismus/Sport) müssen gestärkt werden.
- Der Kanton kann die Besteuerungsgrundsätze ändern und die Bündner Gemeinden in der Folge Steuerausfälle erleiden.
- Der Zweitwohnungsbau wird bundesgesetzlich abrupt gestoppt.
- Die Fraktionsgemeinden dürfen mittelfristig keine Steuern mehr erheben.
- Etc.

Die Schuldenbremse kann bei solchen Anliegen zur Problemlösung nichts beitragen. Die Schuldenbremse kann im besten Fall verhindern, Schulden ansteigen zu lassen, was aber im Gegenzug dazu führen kann, dass ein sehr grosser Investitionsstau anwächst und die Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit der Gemeinde ernsthaft gefährdet ist. Es bleibt deshalb bei einem Wunsch, dieser dynamischen Welt mit einer Rechenschieberlösung Stabilität aufzwingen zu wollen.

Den aktuellen und künftigen Herausforderungen der Gemeinde können mit Erfolg nur befähigte und entscheidungsfreudige politische Gremien begegnen. Die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen betreffend Gemeindefinanzen sind ausreichend. Der Kleine Landrat erinnert mit Nachdruck an die jüngsten politischen Herausforderungen und die darauf ergangenen Entscheide von Kleinem und Grosse Landrat sowie dem Davoser Stimmvolk, die gezeigt haben, dass Volk und Behörden in der Lage sind, schwierige Zielsetzungen und Lösungen zu erarbeiten sowie notwendige Beschlüsse zu

fällen. Die Gemeinde Davos hat noch zahlreiche Aufgaben und Herausforderungen zu lösen. Kleiner und Grosser Landrat sind der Ansicht, dass das Potenzial für eine positive Entwicklung der Gemeindefinanzen gegeben ist. Eine Schuldenbremse ist dabei jedoch keine Hilfestellung, sondern – im Gegenteil – sie behindert künftige Lösungsprozesse.

J. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die Volksinitiative «für die Einführung einer Schuldenbremse», die vom Grossen Landrat mit 11 zu 5 Stimmen verworfen wurde, abzulehnen.

Davos, 19. Dezember 2013

Mit freundlichen Grüssen

Gemeinde Davos
Der Landammann
Tarzisius Caviezel

Abstimmungsvorlage

zur Landschaftsabstimmung vom 9. Februar 2014

Volksinitiative für die Einführung einer Schuldenbremse

– Begehren der Volksinitiative (allgemeine Anregung)

Wortlaut:

«Die Landschaftsverfassung soll in Bezug auf den Finanzhaushalt der Gemeinde wie folgt geändert werden: Das Jahresbudget darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen. Entsteht im Rechnungsjahr ein Aufwandüberschuss, so ist dieser mit einem ordentlichen Ertragsüberschuss im Budget des übernächsten Jahres zu kompensieren (ohne Verkaufsgewinne aus Gemeindevermögen). Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss über 5 Jahre mindestens 100 % betragen, und ein Finanzierungsfehlbetrag muss im selben Zeitraum kompensiert werden. Die Schuldenbremse zur Investitionsrechnung tritt in Kraft bei einem Bruttoverschuldungsanteil von über 150 %. In Ausnahmefällen kann der Grosse Landrat mit qualifiziertem Mehr Abweichungen zu diesen Regelungen festlegen, insbesondere kann er längere Kompensationszeiträume anordnen. Mit der Einführung einer Schuldenbremse für die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung soll der negativen Entwicklung der Gemeindefinanzen entgegengewirkt werden.»

Davos, 5. Dezember 2013

Gemeinde Davos

Namens des Grossen Landrates

Der Landratspräsident

Hans Bernhard

Der Landschreiber

Michael Straub

Stimmbüro

Die Urnen werden am Samstag, 8. Februar, und am Sonntag, 9. Februar 2014, wie folgt aufgestellt:

Davos Platz , Rathaus	Samstag,	17.00 – 18.00 Uhr
	Sonntag,	09.30 – 11.00 Uhr
Davos Dorf , Gemeindehaus	Sonntag,	08.45 – 09.45 Uhr
Frauenkirch , Schulhaus	Samstag,	20.30 – 21.00 Uhr
	Sonntag,	10.15 – 10.45 Uhr
Glaris , Schulhaus	Sonntag,	09.30 – 10.00 Uhr
Wiesen , Schulhaus	Sonntag,	09.30 – 10.30 Uhr

Das Stimmregister wird am Dienstag, 4. Februar 2014, um 18.00 Uhr geschlossen. Wer nicht im Besitz des Abstimmungsmaterials ist, kann dieses bis Freitag, 7. Februar 2014, 12.00 Uhr, bei der Gemeindekanzlei nachbeziehen.

Briefliche Stimmabgabe

Wer brieflich abstimmen will, legt die persönlich ausgefüllten Stimmzettel in das von der Gemeinde zugestellte Stimmkuvert oder notfalls in ein privates, neutrales Kuvert (darf nicht beschriftet werden) und verschliesst dieses. Das verschlossene Kuvert ist zusammen mit dem an der vorgesehenen Stelle persönlich unterschriebenen Stimmrechtsausweis in das Antwortkuvert zu legen. Notfalls kann ein privates Antwortkuvert verwendet werden. Das Antwortkuvert ist entweder zu frankieren und rechtzeitig der Post zu übergeben oder in den Briefkasten der Gemeindeverwaltung (beim Eingang des Rathauses) einzuwerfen. Die Sendung muss bis spätestens Sonntag, 9. Februar 2014, 11.00 Uhr, bei der Gemeindeverwaltung eintreffen.

Vorzeitige Stimmabgabe

Am 5., 6. und 7. Februar 2014 können während den Büroöffnungszeiten Stimmrechtsausweis und Stimmzettel persönlich im Rathaus (Schalter Ordnungsamt) abgegeben werden. Die Übergabe von Stimmrechtsausweis und Stimmzetteln durch Boten oder Stellvertreter ist nicht gestattet.

Davos, 19. Dezember 2013

Gemeinde Davos, Landschreiber Michael Straub