

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Graubündens

Bedeutung der öffentlichen Finanztransfers für Graubünden und seine Gebiete

Impressum

Herausgeber Wirtschaftsforum Graubünden

Bearbeitung Peder Plaz, Michael Isenring

Begleitgruppe Urs Brasser (Finanzsekretär, Departement für Finanzen und Ge-

meinden, Kanton Graubünden)

Heinz Dudli (Grossrat und Mitglied der Kommission für Wirtschaft

und Abgaben, Kanton Graubünden)

Walter Anderau (Vorstandsmitglied, Patenschaft für Berggemein-

den)

Annette Christeller (Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Seco, Regio-

nalpolitik)

Prof. Dr. Ursin Fetz (Leiter Zentrum für Verwaltungsmanagement,

HTW Chur)

Prof. Stefan Forster (Leitung der Fachstelle Tourismus und Nach-

haltige Entwicklung, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissen-

schaften, Wergenstein)

Urs Marti (Stadtpräsident Chur)

Philippe Zwahlen (Amt für Gemeinden, Kanton Graubünden)

Veröffentlichung Mai 2014

Titelbild © Martin Guhl

Projektnummer 33001.2013.04

Inhaltsverzeichnis

| Vo | orwor | | | |
|----|-------|--|----|--|
| Ma | anag | ement Summary | 7 | |
| 1 | War | rum eine Analyse der öffentlichen Finanztransfers? | 13 | |
| | 1.1 | Ausgangslage | 13 | |
| | 1.2 | Fragestellung | 14 | |
| | 1.3 | Begriffsdefinitionen | 15 | |
| 2 | Met | hodik | 17 | |
| | 2.1 | Ausgangslage | 17 | |
| | 2.2 | Modellbildung | 17 | |
| | 2.3 | Verteilung der Transfers | 18 | |
| | 2.4 | Wahl der sachgerechten Aggregationsebene | 21 | |
| | 2.5 | Interpretation der buchhalterischen Resultate | 22 | |
| | 2.6 | Trendbeschrieb | 24 | |
| | 2.7 | Beurteilung der Methodik | 24 | |
| 3 | Kan | tonale Ergebnisse | 27 | |
| | 3.1 | Aktuelle Situation | 27 | |
| | 3.2 | Hauptbegründungen für die Ergebnisse | 28 | |
| | 3.3 | Nicht erfasste geldwerte Leistungen | 30 | |
| | 3.4 | Rückblick | 32 | |
| | 3.5 | Ausblick bis ins Jahr 2030 | 33 | |
| | 3.6 | Zusammenfassung Ergebnisse Kanton | 36 | |
| 4 | Erge | ebnisse Gebiete Graubündens | 37 | |
| | 4.1 | Unterschiedliche Blickwinkel | 37 | |
| | 4.2 | Überblick Ergebnisse | 37 | |
| | 4.3 | Nicht erfasste geldwerte Transfers | 40 | |
| | 4.4 | Hauptbegründungen | 41 | |
| | 4.5 | Kantonale Sicht | 41 | |
| | 4.6 | Rückblick | 42 | |
| | 4.7 | Ausblick bis ins Jahr 2030 | 43 | |
| | 4.8 | Zusammenfassung Ergebnisse Gebiete | 46 | |
| 5 | Han | dlungsansätze | 47 | |
| | 5.1 | Einleitung | 47 | |
| | 5.2 | Herleitung der Handlungsansätze | 48 | |
| | 53 | Strategie der tiefen Steuern | 50 | |

| | 5.4 | Strategie zur Ansiedlung von wertschöpfungsstarken Arbeitsplätzen | 50 | |
|----|--|--|----|--|
| | 5.5 | Mittel für Vorwärtsstrategien freisetzen | 51 | |
| | 5.6 | Schlussfolgerungen | 52 | |
| 6 | Lite | ratur- und Quellenverzeichnis | 55 | |
| | 6.1 | Allgemeine Literatur | 55 | |
| | 6.2 | Modellierung | 55 | |
| | 6.3 | Weitere Quellen | 57 | |
| Ar | hang | g: Fragen und Antworten | 59 | |
| | | rum sind die nicht erfassten geldwerten Transfers in die Analyse einzubeziehen? | 59 | |
| | | rum ist der interkantonale Finanzausgleich nicht die massgebende Zahl die Höhe der Nettosubventionierung der Kantone? | 61 | |
| | War | rum ist ein Rückzug aus den Tälern kaum machbar? | 63 | |
| | War | rum ist das Bündner Rheintal kein Nettozahler? | 65 | |
| | War | rum lösen Gemeindefusionen nur einen Teil des Problems? | 67 | |
| | Wel | che Faktoren lassen eine Region zum Nettozahler oder -empfänger werden? | 69 | |
| | Welche Faktoren lassen das Oberengadin zu einem derart bedeutenden Nettozahler werden? | | | |
| | lst c | las Projekt Andermatt Swiss Alps ein Befreiungsschlag für das Gebiet Cadi? | 73 | |
| | War leist | rum kann sich der Kanton Graubünden so viele Nettoempfängergebiete en? | 77 | |
| | Wie | beeinflusst die Entvölkerung die Finanztransfers in und aus einem Gebiet? | 79 | |
| | | che Unterschiede bestehen zwischen der buchhalterischen und der ursachergerechten Betrachtung? | 81 | |
| | Was | s würde ein Wegfall des NFA für Graubünden bedeuten? | 83 | |
| | Was | s würde ein Wegfall der Agrarsubventionen für Graubünden bedeuten? | 85 | |

Vorwort

Graubünden wird in der nationalen wirtschaftspolitischen Diskussion immer wieder als "Subventionsempfänger" hingestellt. Grund dafür ist insbesondere die Tatsache, dass Graubünden beim interkantonalen Finanzausgleich als Nettobezüger von über CHF 200 Mio. in Erscheinung tritt. Innerhalb des Kantons betrachten Gebiete wie das Bündner Rheintal oder das Oberengadin die staatlichen Investitionen und Finanzhilfen in die anderen Gebiete argwöhnisch.

Die Frage, wer im staatlichen System wen in welchem Umfang finanziert, wird künftig wahrscheinlich noch an Bedeutung gewinnen. Aufgrund der aktuell relativ guten Entwicklung der Schweizer Städte und der Stagnation im alpinen Raum, insbesondere in Graubünden, und der damit schwindenden Bedeutung der Bergkantone ist von einer weiteren Zunahme der Disparitäten und somit der finanzpolitischen Herausforderungen auszugehen.

Das Wirtschaftsforum Graubünden will es deshalb genau wissen. Inwiefern ist Graubünden ein Subventionsempfänger? Und wie sieht es innerhalb Graubündens bezüglich der Nettozahler und Nettoempfänger aus? Das Wirtschaftsforum Graubünden hat dafür alle öffentlichen Finanzflüsse zwischen Bund, Kanton Graubünden und seinen Gebieten untersucht. Die Analyse zeigt, dass deren Dimensionen weit über diejenige des interkantonalen Finanzausgleichs hinausgehen und die Diskussion vor diesem Hintergrund auf einer ganzheitlichen Ebene zu führen ist. Die Studie des Wirtschaftsforums beurteilt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gebiete als funktionale Räume insgesamt. Dabei werden alle Transfers der öffentlichen Hand (rund CHF 4 Mrd.) berücksichtigt. Der interkommunale Finanzausgleich (rund CHF 25 Mio.) fokussiert lediglich auf den Lasten- und Ressourcenausgleich des Gemeindehaushalts und ist wie die anderen Sektoralpolitiken (z.B. Verkehr, Bildung, Gesundheit) zu betrachten.

Die nun vorliegende Studie schafft eine noch nie dagewesene Transparenz bezüglich der Finanzflüsse und fördert einige unerwartete Resultate zutage. Die Studie dürfte somit in Zukunft eine wichtige Quelle bei der Argumentation für oder gegen Investitionsentscheide im Kanton und für die Vertretung der volkswirtschaftlichen Interessen Graubündens in Bundesbern bilden.

Den Mitgliedern der Begleitgruppe, welche im Sinne eines Sounding Boards mit ihren konstruktiven Voten massgeblich zur Entwicklung der vorliegenden Studie beigetragen haben, möchten wir für ihr Engagement herzlich danken. Ein spezieller Dank gilt den Herren Ernst Meier von der kantonalen Finanzverwaltung und Armin Blumenthal vom Amt für Gemeinden für ihre wertvolle Unterstützung während der Modellierungsphase.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre und spannende Einsichten.

Ihr Wirtschaftsforum Graubünden

Management Summary

Ausgangslage

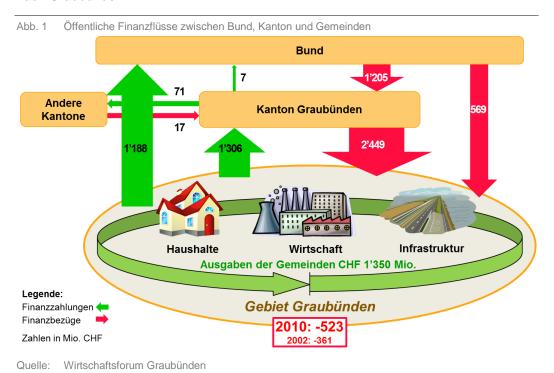
Frage: Welche Gebiete sind Subventionsempfänger?

Graubünden entwickelt sich im gesamtschweizerischen Vergleich wirtschaftlich unterdurchschnittlich. Zudem nehmen die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Regionen fortlaufend zu. Im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs bildet Graubünden einer der bedeutendsten Nettobezüger. Innerhalb des Kantons wird immer wieder die Subventionswürdigkeit der peripheren Regionen politisch heiss diskutiert.

Das Wirtschaftsforum Graubünden wollte vor diesem Hintergrund nun genau wissen, wer eigentlich wen (Bund, Kanton, Gemeinden) wie umfassend finanziert. Das Wirtschaftsforum Graubünden hat dafür alle öffentlichen Finanzflüsse zwischen dem Bund, dem Kanton Graubünden und seinen Gebieten untersucht (d.h. für die Jahre 2002 und 2010 alle Gemeinderechnungen, die kantonale Staatsrechnung sowie die Rechnung des Bundes). Die nun vorliegende Studie schafft bezüglich der Finanzflüsse eine noch nie dagewesene Transparenz und fördert einige unerwartete Resultate zutage. Die Studie dürfte somit in Zukunft eine wichtige Quelle für die Argumentation von Investitionsentscheiden im Kanton und für die Vertretung der Interessen der Volkswirtschaft Graubünden in Bundesbern bilden.

Aktuelle Situation

Graubünden bezog im 2010 netto CHF 520 Mio. vom Bund Der geographische Raum Graubünden bezieht rund CHF 520 Mio. pro Jahr an öffentlichen Transfers mehr vom Bund als aus Graubünden an diesen zurückfliessen. Der Kanton Graubünden ist somit klar Nettobezüger öffentlicher Finanzmittel. Die untenstehende Graphik (Abb. 1) gibt eine Übersicht über die öffentlichen Flüsse in, aus und nach Graubünden.



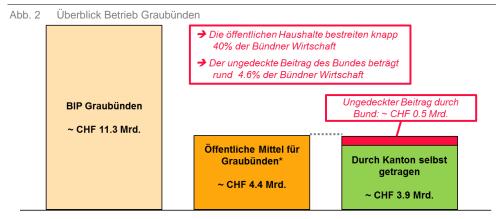
Rund CHF 1.2 Mrd. fliessen vom Bund in die Rechnung des Kantons, weitere knapp CHF 0.6 Mrd. fliessen direkt vom Bund in die Gebiete Graubündens. Aus dem kantonalen Gebiet fliessen rund CHF 1.2 Mrd. an Finanzzahlungen (v.a. Steuern des Bundes wie Bundessteuer, Mehrwertsteuer, Mineralölsteuern etc.) zurück zum Bund. Rund CHF 1.3 Mrd. generiert der Kanton aus seinem eigenen Gebiet. Die Gemeinden schliesslich

Betrieb von Graubünden kostet CHF

4.4 Mrd.

generieren zusätzlich aus ihrem Gebiet finanzielle Mittel in der Höhe von knapp CHF 1.35 Mrd., welche sie gleichzeitig auch in ihrem Gebiet investieren.

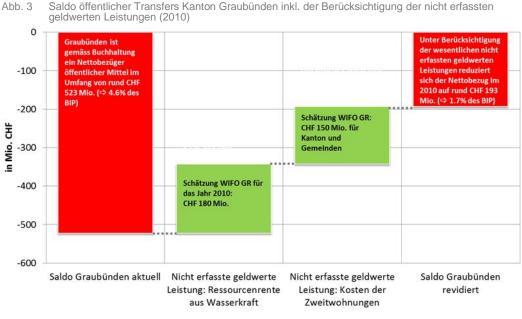
Der "Betrieb" des Kantons Graubündens verursacht also gesamthaft für die öffentliche Hand Kosten in der Höhe von rund CHF 4.4 Mrd. Mit Blick auf das kantonale Bruttoinlandprodukt (BIP) von rund CHF 11.3 Mrd. bedeutet dies eine Staatsquote von knapp 40 % (vgl. Abb. 2). Der Bund finanziert rund 12 % der öffentlichen Ausgaben im Kanton Graubünden oder netto rund 4.6 % der kantonalen Wirtschaft bzw. des BIP.



^{*} Nicht berücksichtigt in der Modellierung sind die Sozialversicherungen (AHV, IV, Krankenkassen etc.) sowie weitere Transfers, welche ausserhalb der öffentlichen Haushalte abgewickelt werden oder nicht monetarisiert sind.

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Nicht erfasste geldwerte Leistungen müssen aufgerechnet werden Nicht alle relevanten geldwerten Leistungen erscheinen in den Rechnungen von Bund und Kanton. In Graubünden bestehen insbesondere durch die Stromlieferung zu Gestehungskosten statt Marktpreisen und durch die Kosten der Zweitwohnungen zwei nicht erfasste geldwerte Transfers, die für die Beurteilung des Kantons als Nettobezüger öffentlicher Mittel massgeblich sind (vgl. Abb. 3).



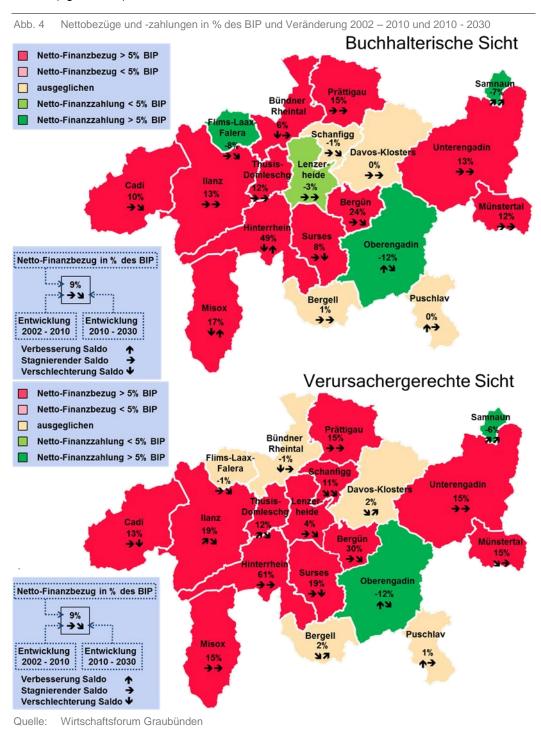
Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Wenn die nicht erfassten geldwerten Finanzströme berücksichtigt werden, ergibt sich im besten Fall ein ausgeglichenes Ergebnis für den Kanton (Elektrizität: die Ressourcenrente schwankt je nach Marktpreis um mehrere CHF 100 Mio.). Diese Werte sind jedoch rein hypothetischer Natur. Die definitive Höhe der theoretisch existierenden Finanztransfers ist aus heutiger Sicht aufgrund der fluktuierenden Strompreise nicht zu

antizipieren. Eine Schätzung des Wirtschaftsforums Graubünden für das Jahr 2010 zeigt, dass die nicht erfassten geldwerten Leistungen ungefähr CHF 180 Mio. im Fall der Ressourcenrente und rund CHF 150 Mio. im Fall der von den Zweitwohnungen verursachten und ungedeckten Kosten betragen haben dürften. Bei der Ressourcenrente ist davon auszugehen, dass der für 2010 gültige Wert von CHF 180 Mio. derzeit aufgrund der tiefen Strompreise nicht mehr erreicht wird und voraussichtlich in den nächsten fünf Jahren auch nicht mehr erreicht werden kann.

Mehrheit der Gebiete ist Nettobezüger

Ohne Berücksichtigung der nicht erfassten geldwerten Leistungen ist die Mehrheit der Gebiete Nettobezüger öffentlicher Mittel. Einzige bedeutende Nettozahler sind erfolgreiche Tourismusregionen wie das Oberengadin, Samnaun oder das Gebiet Flims-Laax-Falera (vgl. Abb. 4).



Auch das Bündner Rheintal bezieht aufgrund der zentralen Infrastrukturen (Verwaltung, Spital, HTW,...) deutlich mehr an öffentlichen Mitteln, als es mit seiner Wirtschaftskraft generiert (buchhalterische Sicht, Abb. 4). Die verursachergerechte Sicht relativiert diesen Nettobezug jedoch. Würden alle im Bündner Rheintal arbeitenden Personen auch dort wohnen und Steuern bezahlen sowie der Nutzen der öffentlichen Dienstleistungen allen Gebieten Graubündens angerechnet, so würde der Saldo der öffentlichen Mittel des Bündner Rheintals ausgeglichen sein.

Die beiden Sichtweisen - buchhalterisch und verursachergerecht - sind gleichzeitig zu betrachten. Je nach Fragestellung ist die eine Sichtweise dienlicher als die andere. Für eine ganzheitliche Betrachtung ist somit die Berücksichtigung beider Sichtweisen notwendig.

Begründung der Ergebnisse

Die wesentlichen Gründe für den gesamtkantonalen Nettobezug können auf vier wesentliche Treiber zurückgeführt werden. Für die einzelnen Gebiete kann sich die relative Bedeutung der einzelnen Treiber je nach Ausgangslage verändern.

- Unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte und überdurchschnittlich schwierige Topographie erhöhen die Kosten der Infrastruktur, v.a. des Verkehrswesens (erklärt schätzungsweise rund 50 % des Nettobezugs).
- Überdurchschnittliche Bedeutung der Landwirtschaft in der Wirtschaftsstruktur und damit verhältnismässig hohe Transfers aus dem Budget der Agrarpolitik (erklärt schätzungsweise knapp 25 % des Nettobezugs).
- Strukturell bedingt unterdurchschnittliche Leistungsfähigkeit der vorhandenen Wirtschaft (erklärt schätzungsweise knapp 25 % des Nettobezugs).
- Überdurchschnittliches Alter der Bevölkerung und damit Abhängigkeit von altersbedingten Sozialtransfers (erklärt schätzungsweise rund 3 % des Nettobezugs).

Ein bedeutender Teil des gesamtkantonalen Nettobezugs kann somit mit den überdurchschnittlichen Kosten zur Erschliessung des geographischen Raumes erklärt werden.

Rückblick

Die gesamtkantonale Situation hat sich seit 2002 verschlechtert Zwischen 2002 und 2010 hat sich das Bild zwischen den Gebieten nur geringfügig verändert. Die öffentlichen Transfers haben jedoch absolut (nominal) zugenommen. So beziehen absolut gesehen Nettobezüger über die Jahre noch mehr öffentliche Mittel und Nettozahler finanzieren die anderen Räume noch stärker. Folglich bezieht der Gesamtkanton netto 2010 auch mehr Mittel vom Bund als 2002 und die Disparitäten zwischen den Gebieten nehmen laufend zu.

Ausblick bis 2030

Disparitäten verschärfen sich vermutlich Bis 2030 muss unter der Annahme ähnlich bleibender Staatspolitik von einer Zunahme der Disparitäten zwischen den Gebieten hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Finanzzahlungen und -bezügen ausgegangen werden (vgl. Tab. 1). Das Wirtschaftsforum geht aufgrund der Modellergebnisse im Referenzszenario "Extrapolation" (d.h. weiter wie bisher) davon aus, dass der volkswirtschaftliche Return on Investment öffentlicher Investitionen in peripheren Regionen in Zukunft weiter abnehmen wird. Auf der Ebene des Gesamtkantons bleibt der gesamtkantonale Nettobezug im Verhältnis zum BIP unabhängig von den Szenarien in der gleichen Grössenordnung wie anhin.

In CHF Mio. 2002 2010 Szenarien 2030 Wachstum **Extrapolation** Stagnation Finanzzahlungen gesamt 1'980 2'567 3'533 3559 3'279 -2'348 -3'090 -4'309 -4'320 -3'829 Finanzbezüge gesamt Saldo Kanton -361 -523 -776 -762 -550 **BIP Kanton** 9'850 11'338 16'057 17'769 12'798 Saldo in % BIP Kanton 3.7 46 4.8 4.3 4.3 Bevölkerung 185'771 192'621 196'414 206'309 172116 Veränderung zu Sze--10'634 -3'793 9'895 -24'298 nario "Extrapolation" Beschäftigte (Vollzeit-83'318 86'428 87'247 93'649 74'264 äquivalente VZÄ) Veränderung zu Sze-3'110 3'929 0 10'331 -9'054 nario "Extrapolation"

Tab. 1 Vergleich der Szenarienergebnisse für den Gesamtkanton

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Handlungsansätze und Schlussfolgerungen

Situation nicht dramatisch, substantielle Massnahmen jedoch notwendig Die Diskussion der Handlungsansätze zur Verringerung der Finanzbezüge gegenüber den Finanzzahlungen in Graubünden kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Es ist für alle Gebiete erstrebenswert, zumindest ausgeglichen zu werden. Dadurch erbringen sie den Nachweis, dass sie wirtschaftlich existieren können und aus wirtschaftlicher Sicht die Besiedlung dieser Gebiete legitimiert ist.
- Eine wirtschaftliche Erholung, die ein erhöhtes Wirtschaftswachstum zur Folge hat, verändert alleine wenig an der aktuellen Situation.
- Generell ist es für ein Gebiet, das deutlich mehr Finanzbezüge als Finanzzahlungen aufweist, sehr schwierig, ausgeglichen zu werden. Aspekte wie topographische Besonderheiten und die Sozial- und Wirtschaftsstruktur können nicht oder nur sehr langfristig verändert werden. Alleine der Effort zur Verbesserung der Situation legitimiert jedoch das Gebiet, weiterhin saldiert öffentliche Mittel zu beziehen.
- Es ist für Graubünden entscheidend, die nicht erfassten geldwerten Leistungen (Ressourcenrente, Leistungen als Zweitwohnungsstandort) zu internalisieren.
 Dadurch kann der gesamtkantonale Nettobezug deutlich verringert werden.

Vorwärtsstrategie

- Die Reduktion der Ausgaben zur Verringerung der Nettobezüge ist ein sehr schwieriges Unterfangen und erzwingt eine Vorwärtsstrategie. Dies bedeutet:
 - Umsetzung einer kantonalen Tiefsteuerstrategie
 - Ansiedlung von wertschöpfungsintensiven Unternehmen insbesondere im Bündner Rheintal und in den erfolgreichen Tourismusregionen

Beide Strategien erhöhen die Attraktivität Graubündens als Wirtschafts- und Wohnstandort und führen somit zu einem grösseren Steuersubstrat. Dadurch kann eine höhere Dichte von Beschäftigten und Einwohnern erreicht werden, wodurch die Raumkosten über eine grössere Grundgesamtheit verteilt werden können.

Zur Umsetzung dieser beiden Strategien müssen finanzielle Mittel freigesetzt werden, damit die Steuern gesenkt oder zusätzliche Investitionen in die Optimierung der allgemeinen Rahmenbedingungen (Infrastrukturen, F&E fördern etc.) getätigt werden können. Die Freisetzung von Mitteln muss letztendlich durch folgende Arten der Kosteneinsparungen geschehen:

- Anreize setzen, damit Ineffizienzen in der Ausgabenpolitik minimiert werden; z.B. im Bereich der Strasseninfrastruktur oder der Auslastung von öffentlichen Immobilien
- Vorantreiben der Gebiets- und Aufgabenreformen zur Senkung der Kosten von Kanton und Gemeinden (u.a. Reform des interkommunalen Finanzausgleichs, Gemeindefusionen)

Die Verteilung der Mittel des Bundes und der ressourcenstarken Kantone führt immer wieder zu Diskussionen zwischen den Kantonen. Die Berggebiete verlieren hierbei aufgrund der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung zunehmend an Bedeutung. Unsere Analysen zeigen aber, dass das Transferdefizit von Graubünden in einem Rahmen liegt, welcher - unter Berücksichtigung der nicht erfassten geldwerten Transfers - erstens akzeptabel ist und zweitens im Notfall mit einschneidenden Massnahmen korrigiert werden könnte.

Damit auf absehbare Zeit keine einschneidenden Massnahmen notwendig werden, sollte sich Graubünden des Defizites würdig erweisen und diejenigen Hausaufgaben erledigen, die der Kanton selbst beeinflussen kann. Gleichzeitig ist es wichtig, dass Graubünden in den Diskussionen um den Umgang mit dem gegenwärtigen gesamtkantonalen Nettobezug gegenüber dem Bund die Fakten aufzeigt und darlegt, warum es nicht so einfach ist, vom Nettobezüger zum Nettozahler zu werden.

Die vorliegende Studie kann zu diesem Zweck wertvolle Hilfe bieten.

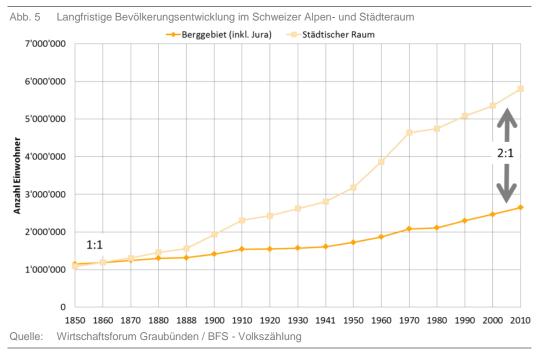
1 Warum eine Analyse der öffentlichen Finanztransfers?

1.1 Ausgangslage

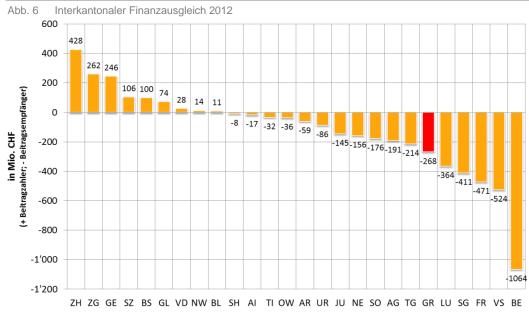
Die Schweiz wächst, Graubünden stagniert, periphere Regionen schrumpfen Während sich die Schweiz insgesamt seit Jahren in einer Wachstumsphase befindet, sind in Graubünden verschiedene stagnierende Entwicklungen zu beobachten. In vielen Gebieten ist die Wirtschaftskraft rückläufig, die Abwanderung der arbeitenden Bevölkerung in peripheren Räumen wird immer mehr zur Realität. Der verschärfte Standortwettbewerb zwischen den Kantonen erfordert eine effiziente Allokation der vorhandenen öffentlichen Finanzmittel, um deren volkswirtschaftlichen Nutzen zu maximieren.

Vor diesem Hintergrund wird der Ruf nach einer Neuausrichtung der Investitionspolitik der öffentlichen Mittel immer lauter. Hier stehen in Graubünden insbesondere der neue innerkantonale Finanzausgleich sowie die Gemeinde- und Gebietsreform im Zentrum der Diskussionen. Investitionen in Räume mit negativem Wirtschaftswachstum könnten in dynamischeren Gebieten effizienter eingesetzt werden. Es stellt sich mit Blick in die Zukunft die Frage, ob die heutige Investitionspolitik die langfristige wirtschaftliche Funktionsfähigkeit des Kantons gewährleisten kann.

Dieselbe Diskussion gewinnt auch auf nationaler Ebene immer mehr Aufmerksamkeit. Gesamtschweizerisch schwindet aufgrund der schwachen Bevölkerungsentwicklung im Berggebiet (vgl. Abb. 5) die politische Bedeutung Graubündens laufend. Es wird dadurch für den Bergkanton immer schwieriger, seinen Anteil an den Bundesgeldern zu halten und zu rechtfertigen.



Die finanziellen Mittel, welche Graubünden infolge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zur Verfügung stehen (vgl. Abb. 6), sind im Vergleich zum vorangegangenen Finanzausgleich weniger zweckgebunden. Somit hat der Kanton Graubünden einen grösseren Handlungsspielraum, die vom Bund erhaltenen Mittel in eigener Kompetenz einzusetzen. Daher ist zu überlegen, nach welchen Kriterien die finanziellen Mittel bestmöglich einzusetzen sind.



Quelle: Eidg. Finanzverwaltung

1.2 Fragestellung

Wer zahlt wem wie viel?

Die folgende Studie greift einige der wesentlichsten wirtschaftspolitischen Herausforderungen im Kanton Graubünden auf. Die Ausgangslage der Bündner Regionen bzgl. ihrer Branchen- und Bevölkerungsstruktur, ihrer Topographie sowie der Nähe zu Agglomerationsräumen unterscheidet sich deutlich. Somit bestehen grosse Unterschiede zwischen den Gebieten Graubündens hinsichtlich

- der aktuellen und künftig erwarteten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit
- sowie der erhaltenen Transferzahlungen durch Kanton und Bund
- und schliesslich auch hinsichtlich des Flusses an finanziellen Mitteln aus diesen Gebieten an Kanton und Bund.

Vor dem Hintergrund einer ganzheitlichen gesamtkantonalen Wachstumspolitik stellen wir uns somit die folgende Kernfrage:

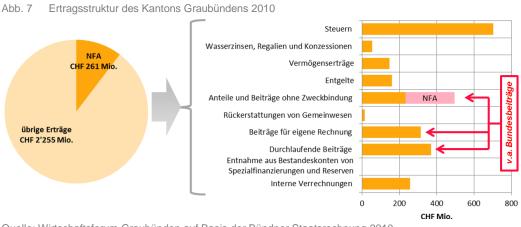
Wie kann der Einsatz der der öffentlichen Hand zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel hinsichtlich des volkswirtschaftlichen "Returns on Investment" der verschiedenen Bündner Regionen optimiert werden?

Das Projekt verfolgt im Detail folgende Ziele:

Übersicht gewinnen:

- Welche finanziellen Mittel fliessen für welche Zwecke von Bund an Kanton oder Gebiet und vom Kanton an die Gebiete und aus welchen Elementen setzen sich die Finanzbezüge der Gebiete zusammen?
- Welche finanziellen Mittel fliessen aus den Gebieten an Bund und Kanton?
- Welche Wertschöpfung wird in den einzelnen Gebieten generiert?
- Beurteilung: Wie ist das Verhältnis zwischen den Finanzzahlungen und -bezügen sowie der wirtschaftlichen Leistung der Bündner Gebiete (anhand des regionalen BIP) zu beurteilen?
- Perspektiven: Wie haben sich die verschiedenen Bündner Gebiete entwickelt und welche Trends sind für die einzelnen Regionen für die Zukunft zu erwarten?
- Handlungsansätze: Welche Massnahmen können bei Gebieten mit deutlich höheren Finanzbezügen als Finanzzahlungen (negativer Return on Investment) zu einem effizienteren Einsatz der öffentlichen Mittel führen?

Der interkantonale Finanzausgleich bildet nur einen kleinen Teil (rund 20 %) der Transfers zwischen Bund und Kanton ab und stellt insgesamt einen geringen Anteil an den gesamten Kantonseinnahmen (rund 10 %) dar (vgl. Abb. 7). Die vorliegende Studie hatte vor diesem Hintergrund das Ziel, alle öffentlichen Finanzflüsse zwischen Bund, Kanton Graubünden und seinen Gemeinden aufzuzeigen und dadurch ein vollständiges Bild geben zu können (vgl. detaillierte Ausführungen in Kapitel 2).



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden auf Basis der Bündner Staatsrechnung 2010

Grundlagedokument mit vielseitigem Nutzen Die nun vorliegende Studie schafft bezüglich der öffentlichen Finanzflüsse eine noch nie dagewesene Transparenz und führt eine bedeutende Menge an statistischen Daten in einem systematischen Modell zusammen. Die Studie diskutiert zudem Handlungsansätze zur Reduktion der Nettokosten. Der vorliegende Bericht dürfte somit in Zukunft eine wichtige Quelle für die Argumentation von Investitionsentscheiden im Kanton und für die Vertretung der Interessen der Volkswirtschaft Graubünden bilden.

1.3 Begriffsdefinitionen

Die folgenden Begriffe werden im vorliegenden Bericht häufig verwendet und sind wie folgt zu verstehen:

- Gebiete: Mit Gebiet wird in dieser Studie ein geografisch abgegrenzter Raum bezeichnet. Die Abgrenzung erfolgt ausschliesslich für den Zweck dieser Studie. Für die Darstellung von Ergebnissen können verschiedene Einteilungen verwendet werden. Für unsere Betrachtungen ist der geographische Raum massgebend und nicht die politische Institution. Aus diesem Grund und weil auch räumliche Bezeichnungen durch die Raumentwicklungspolitik bereits besetzt sind (z.B. Funktionale Räume), verwenden wir den Begriff Gebiete statt beispielsweise Gemeinde, Kreise, Regionen oder Kanton, welche sowohl räumliche wie auch institutionelle Einheiten bezeichnen können. Damit können Verwechslungen vermieden werden, insbesondere deshalb, weil unsere Gebietseinteilung teilweise mit politischen Einteilungen deckungsgleich ist und teilweise von dieser abweicht. An bestimmten Stellen wird auf die Regionen als institutionelle Ebene Bezug genommen. In diesen Fällen wird dies jeweils explizit erwähnt.
- Öffentliche Finanztransfers: Als öffentliche Finanztransfers oder Transferzahlungen bezeichnen wir Zahlungen, die von einer übergeordneten politischen Institution (z.B. Bund, Kantone, Region) in ein Gemeindegebiet (Finanzbezüge) oder von einem Gemeindegebiet zu einer übergeordneten politischen Institution fliessen (Finanzzahlungen). Die Zahlung kann in Form von Beiträgen an den Gemeindehaushalt (z.B. interkommunaler Finanzausgleich), von Beiträgen an Dritte (z.B. Direktzahlungen Landwirtschaft) oder in Form von Investitionen (z.B. Bau einer Kantonsstras-

- se auf dem Gebiet der Gemeinde X) erfolgen. Die Ausgaben der Gemeinden im Gemeindegebiet werden nicht als Transferzahlungen betrachtet.
- Nettobezüger und -zahler: Als Nettobezüger wird ein Gebiet bezeichnet, in welches mehr Transferzahlungen hineinfliessen (Finanzbezüge) als aus dem Gebiet an die übergeordneten politischen Ebenen zurückfliessen (Finanzzahlungen). Es wird damit zum Ausdruck gebracht, dass in einem Gebiet mehr Gelder ausgegeben werden als das Gebiet selbst generieren kann. Damit kann das Gebiet als volkswirtschaftlich defizitär bzw. nicht selbständig wirtschaftlich lebensfähig betrachtet werden.
- Bruttoinlandprodukt (BIP): Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Gebietes ergibt sich dadurch, dass die öffentlichen Transfers in und aus dem Gebiet mit der regionalen Wertschöpfung in Bezug gesetzt werden. Auf regionaler und kommunaler Ebene bestehen jedoch keine offiziellen Daten zum BIP. Das Wirtschaftsforum hat somit für die Gemeinden einen Bottom-up-Ansatz gewählt und auf Basis der Beschäftigtenzahlen und der Bruttowertschöpfung auf Branchenebene Noga 2¹ die Wertschöpfung hochgerechnet. In einem zweiten Schritt wurden die Zahlen mit den Angaben vom Bundesamt für Statistik (BFS)² zum kantonalen BIP abgeglichen.

Im folgenden Kapitel 2 wird vertieft auf die Modellierung eingegangen. Wie bereits oben festgehalten, wurden dazu verschiedenste statistische Daten beigezogen. Um eine gute Lesbarkeit gewährleisten zu können, haben wir uns entschlossen, die verwendeten statistischen Quellen nicht direkt im Text, sondern erst am Schluss gesammelt im Literatur- und Quellenverzeichnis (ab Seite 55) darzustellen.

Bundesamt für Statistik (2010): Betriebszählung 2001, 2005, 2008. Neuenburg.
Bundesamt für Statistik (2012): Mehrwertsteuerstatistik 2005 – 2007. Neuenburg.
Bundesamt für Statistik (2012): Produktionskonto nach Branchen 2005 und 2007. Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2012): Bruttoinlandprodukt (BIP) nach Grossregionen und Kanton im Jahr 2011. Neuenburg.

2 Methodik

2.1 Ausgangslage

Ziel: Kostentransparenz schaffen Mit der vorliegenden Studie möchte das Wirtschaftsforum Graubünden Handlungsansätze für den Kanton hinsichtlich einer effizienten Investitionspolitik formulieren. Dazu ist es notwendig zu wissen, welche Kosten und Erträge und daher Finanzflüsse zwischen den politischen Ebenen die verschiedenen Bündner Gebiete für die öffentlichen Haushalte verursachen und wie das Resultat im Verhältnis zur jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beurteilen ist.

Die Beantwortung der zu klärenden Fragen unterliegt den folgenden methodischen Herausforderungen:

- Erstellung eines in sich schlüssigen Gesamtsystems mit einer vollständigen Abbildung der öffentlichen Finanzflüsse
- Praxisgerechte Form der Verteilung der öffentlichen Transfers auf die Gebiete
- Räumliche Abgrenzung der für die Analyse geeigneten Gebiete
- Sachgerechte Interpretation der buchhalterischen und verursachergerechten Resultate
- Trend- und Zukunftsbetrachtung

In der Folge werden die oben aufgelisteten Herausforderungen näher beschrieben. Abschliessend werden das methodische Vorgehen und die dadurch erzielten Ergebnisse einer kritischen Betrachtung unterzogen.

2.2 Modellbildung

2.2.1 Herausforderung

Keine bisherige Studie mit vollständigem Überblick Die Schaffung einer vollständigen und detaillierten Übersicht der öffentlichen Transfers aus Sicht eines Kantons und seiner Gebiete ist sehr aufwendig, da alle Rechnungen der Gemeinden sowie des Kantons und des Bundes analysiert werden müssen. In der Vergangenheit wurden zwar regelmässig Studien zu öffentlichen Finanztransfers veröffentlicht³, welche ähnliche Ziele wie die Analyse des Wirtschaftsforums gesetzt haben. Die Erfassung der öffentlichen Finanztransfers blieb dabei jedoch in jedem Fall partiell.

Bis anhin wurde somit keine Gesamtmodellierung entwickelt, die alle öffentlichen Transfers zwischen Bund, Kanton und den Bündner Gemeinden so detailliert aufzeigt. Auch die politische Diskussion konzentriert sich auf einige wenige Transfers, vorwiegend auf den interkantonalen Finanzausgleich. Dieser bildet aber nur eines von vielen Elementen der öffentlichen Transfers (vgl. Ausführungen in Kapitel 1). Eine sachgerechte Diskussion der Struktur der öffentlichen Transfers erfordert jedoch einen Gesamtüberblick.

2.2.2 Lösung: Eigene Modellierung des Wirtschaftsforums

Analyse von mehr als 400 Jahresrechnungen

Die Lösung bildet ein in sich geschlossenes Gesamtsystem, welches alle öffentlichen Transfers integriert. Das Wirtschaftsforum hat dafür ein komplexes und umfassendes Modell entwickelt.

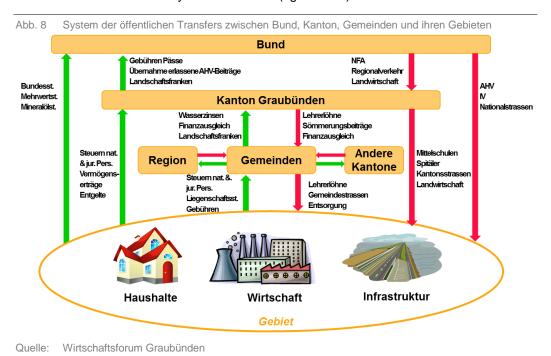
Wir haben zur Modellierung der öffentlichen Finanztransfers die kantonalen Rechnungen und die Staatsrechnungen des Bundes sowie alle Rechnungen der rund 200 Bünd-

Das Wirtschaftsforum hat während der Modellierungsphase zahlreiche Studien konsultiert und verschiedene Überlegungen in die eigene Methodik aufgenommen. Im Literaturverzeichnis wird eine vollständige Liste über die verwendete Literatur aufgezeigt.

ner Gemeinden (Laufende Rechnung - die Investitionsrechnung wird bei der kantonalen Rechnung sowie der Staatsrechnung des Bundes berücksichtigt) für die beiden Jahre 2002 und 2010 im Detail analysiert. Somit konnten wir alle Transfers zwischen den Ebenen Gemeinden, Regionen (als Institution), Kanton und Bund (sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Gemeinderechnung) identifizieren.

Eine Berechnung von Durchschnitten über mehrere Jahre war dabei nicht notwendig, da die Schwankungen der Rechnungen über die Jahre relativ gering sind und somit die Untersuchung einzelner Jahre als repräsentativ betrachtet werden kann.

Aufgrund der verschiedenen Rechnungen wurden die Transfers Graubündens identifiziert und in einem Gesamtsystem modelliert (vgl. Abb. 8).



2.3 Verteilung der Transfers

2.3.1 Herausforderung

Kaum direkte Informationen zur Verteilung Innerhalb des Gesamtsystems stellt sich die Herausforderung, wie die einzelnen Transfers auf die geographischen Gebiete verteilt werden können, bei denen die Datenlage keine eindeutige Zuweisung erlaubt. Aufgrund der Bundes- und Kantonsrechnung ist es in vielen Fällen schwierig, die Zielregion der Transfers klar zu identifizieren, da dazu in den meisten Fällen keine systematischen statistischen Daten existieren.

2.3.2 Lösung: Verteilschlüssel

Für jede Position eigener Verteilschlüssel konzipiert Um ein möglichst wirklichkeitsgetreues Bild darzustellen, haben wir so viele Positionen der Rechnungen wie möglich über statistisch vorhandene Indikatoren den einzelnen Gebieten zugeordnet. In einigen Fällen sind Statistiken vorhanden, in verschiedenen Fällen war jedoch aufgrund der Art des Finanztransfers eine Verteilung auf Basis bestehender Statistiken für alle Gemeinden nicht möglich. In diesem Fall hat das Wirtschaftsforum Graubünden Annahmen zur Approximation getroffen.

Um die öffentlichen Transfers von Bund und Kanton den einzelnen Gemeinden zuordnen zu können, wurden spezifische Verteilschlüssel für die einzelnen Positionen der Funktionalen Rechnung (Kanton) sowie der Staatsrechnung (Bund) konzipiert. Einerseits dienten Statistiken des Bundesamtes für Statistik (BFS) zur Verteilung der Finanzströme auf die Gebiete. Zu erwähnen sind dabei insbesondere folgende Grössen (vgl. Aufführung aller Quellen im Literaturverzeichnis):

- Vollzeitäquivalente nach Branchen (Noga 2)
- Wertschöpfung nach Branchen (Noga 2) sowie Grossregionen und Kantone
- Bevölkerung (inkl. Altersstruktur) und Pendlerströme
- Fläche

Andererseits wurden für verschiedene Positionen spezifische Statistiken (v.a. BFS⁴) für eine sachgerechte Approximation der Zuordnung der öffentlichen Mittel auf die einzelnen Gebiete beigezogen. Im Folgenden zeigen wir einige Beispiele, wie die Finanzbezüge und -zahlungen den einzelnen Gebieten zugeordnet werden können:

- Mit Blick auf die Finanzbezüge:
 - **Spitäler:** *Standorte der Spitäler in Graubünden.* Ausführliche kantonale Statistiken zeigen detailliert auf, welche Spitäler welche kantonalen Beiträge erhalten.
 - Krankenversicherung: Bevölkerung pro Gemeinde. Die Verbilligung der Krankenkassenprämien wird gemäss der Bevölkerungszahl der Gemeinde verteilt; dabei werden Lohnstrukturen ausser Acht gelassen. Der daraus resultierende Fehler kann jedoch als vernachlässigbar bezeichnet werden.
 - **Kantonsstrassen:** *Kantonsstrassen nach Kategorie pro Gemeinde.* Ausführliche kantonale Statistiken weisen Länge und Investitionen pro Gemeinde aus.
 - Landwirtschaft: Arbeitsplätze in der Landwirtschaft pro Gemeinde. Die Aufwände im Bereich der Landwirtschaft werden gemäss der Anzahl landwirtschaftlicher Arbeitsplätze pro Gemeinde verteilt. Die Ausblendung von Flächenbeiträgen und Betriebstypen kann zu einer Abweichung innerhalb der Fehlertoleranz führen.
- Mit Blick auf die Finanzzahlungen:
 - **Einkommenssteuern:** *Gemäss Gemeinderechnung.* Die Gemeinderechnungen weisen die Einkommenssteuern an die Gemeinden aus. Mit Hilfe des Steuerfusses konnte dadurch der Anteil der Gemeinde an den kantonalen Einkommenssteuern berechnet werden.
 - **Interkommunaler Finanzausgleich:** *Gemäss Gemeinderechnung.* Der Interkommunale Finanzausgleich wird in der Gemeinderechnung ausgewiesen.
 - Direkte Bundessteuer: Gemäss Statistik zur direkten Bundessteuer des BFS.
 Das BFS führt eine Statistik zu den Erträgen der direkten Bundessteuer sowohl der natürlichen als auch der juristischen Personen für alle Gemeinden der Schweiz.
 - **Mineralölsteuer:** *Mischrechnung aus Bevölkerung (50 %) und Arbeitsplätzen (50 %) pro Gemeinde.* Die Autoren gehen davon aus, dass der Ertrag der Mineralölsteuer vereinfacht durch die Bevölkerungszahl sowie durch die Anzahl Arbeitsplätze dargestellt und erklärt werden kann.

Je nach vorhandenen Daten ist eine mehr oder weniger zuverlässige Verteilung der finanziellen Mittel möglich:

Zuteilung über vorhandene Statistiken: Falls Positionen dank vorhandener Statistiken auf die Gemeinden verteilt werden können, ist in den meisten Fällen eine sehr gute Verteilungsqualität möglich. Teilweise bestehen Statistiken, die exakt anzeigen, wie viele finanzielle Mittel in einen Standort fliessen, oder solche, die die Volumina der finanziellen Transfers in ein bestimmtes Gebiet einfach ableiten lassen. Beispie-

_

Im Literatur- und Quellenverzeichnis (ab Seite 55) werden allgemein und für die einzelnen Sektoralpolitiken die verwendeten Quellen im Detail aufgezeigt.

le dafür sind Statistiken zu den kantonalen Aufwendungen für Mittelschulen oder Spitäler sowie auf Bundesebene der Ertrag der direkten Bundessteuer pro Gemeinde (vgl. Literatur- und Quellenverzeichnis ab Seite 55).

- Zuteilung approximativ über Indikatoren, falls keine direkte Statistik vorhanden: Dabei können wir die Verteilschlüssel wie folgt beurteilen:
 - **Sehr gut:** Es fehlen zwar direkte Statistiken, jedoch können realitätsnahe Indikatoren beigezogen werden, z.B. Bevölkerungszahl (je nach dem kombiniert mit der Altersstruktur) im Politikbereich der sozialen Wohlfahrt.
 - Gut: Die Verteilung verläuft dabei meist über Verteilschlüssel wie die Bevölkerung, Vollzeitstellen oder die Fläche von Gemeinden. Ein gutes Beispiel dafür sind die Subventionen in der Landwirtschaft. Die Verteilung ist intuitiv nachvollziehbar, aber ungenau, und bleibt somit eine Durchschnittsbetrachtung, welche allenfalls einen Teil der regionalen Spezifitäten missachtet.
 - Genügend: Es ist teilweise unklar, wie die öffentlichen Transferzahlungen im Detail fliessen. Die Verteilung über die Bevölkerung oder je nach Politikbereich über einzelne Standorte bilden die bestmöglichen annähernden Lösungen. Beispiele bilden die Vermögenserträge des Kantons (z.B. Erträge von Anlagen des Finanzvermögens) oder die Investitionen im Rahmen der Neuen Regionalpolitik.
 - Mit hohen Unsicherheiten behaftet: Es ist kaum plausibel zu begründen, wie die Finanzflüsse fliessen. Wir haben in diesem Fall sehr vereinfachende Annahmen getroffen und versucht, den Einfluss allfälliger Abweichungsfehler zu minimieren. Einziges bedeutendes Beispiel sind hier die Erträge des Bundes aus Regalien und Konzessionen.

Meist sehr gute oder gute Zuordnung möglich In der Summe kann der grösste Anteil der Schätzung der Verteilung der finanziellen Mittel als "sehr gut" oder "gut" beurteilt werden (vgl. Abb. 9). Das heisst, unsere Berechnungen haben trotz einer Vielzahl von Schätzungen geringe Unsicherheiten, da für die meisten Positionen klar nachvollziehbare und sachlogische Statistiken beigezogen wurden oder hilfreiche Informationen zur Verfügung standen.

Qualität der Verteilung sehr gut gut gerügend Mrt Unscherheiten behaftet

Abb. 9 Qualität der in der Studie verwendeten Verteilschlüssel für die Transfers von Bund und Kanton in die Gebiete und umgekehrt

Grösse der Kreise zeigt das relative Ausmass der Finanzflüsse auf.

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

2.4 Wahl der sachgerechten Aggregationsebene

2.4.1 Herausforderung

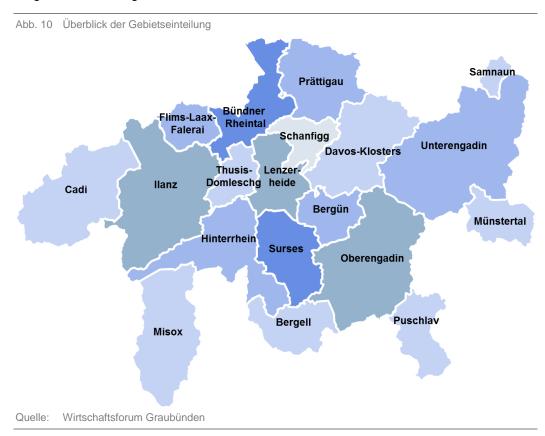
Geographisches Gebiet und nicht politische Institution relevant Alle Finanztransfers können und müssen einem Gebiet zugeordnet werden. Unsere Modellierung stellt dies für jedes Gemeindegebiet dar. Der geographische Raum ist das Ziel der öffentlichen Transfers, nicht die Gemeinde als politische Institution. So bedeuten beispielweise sowohl die Beiträge des Kantons an die kommunalen Volksschulen (über die Gemeinderechnung) als auch die Beiträge an die Kantonsstrassen (direkt durch den Kanton) Investitionen in das geographische Gebiet der jeweiligen Gemeinde.

Die Investitionen der Gemeinden in ihrem Gemeindegebiet sowie die Generierung der Erträge für die Gemeinderechnung aus dem Gemeindegebiet werden dabei nicht als Transfers betrachtet. Grund dafür ist die Tatsache, dass die politische Institution der Gemeinde Teil des geographischen Gebiets ist, welches das Ziel der Finanzbezüge bzw. Herkunft der Finanzzahlungen darstellt.

Nun stellt sich die Frage, welche Aggregationsebene für die Auswertung und Interpretation der Ergebnisse geeignet ist. Die Gemeinden sind für die Betrachtungen zu klein. Als nächst höhere Ebene bilden die 39 Kreise Graubündens eine Option. Hier verzerren allerdings die Pendlereffekte die Ergebnisse für eine sachgerechte Interpretation deutlich.

2.4.2 Lösung: Eigene Gebietseinteilung

Eigene Gebietsaufteilung verwendet Die Modellierung berücksichtigt die öffentlichen Transfers auf der Ebene der Gemeinden, was eine beliebige Aggregation erlaubt. Das Wirtschaftsforum hat auf dieser Basis für die vorliegende Analyse neue Gebiete definiert. Diese sollen sinnvolle Einheiten darstellen, auf deren Ebene die innerkantonale Analyse und Konzipierung der Handlungsansätze durchgeführt werden kann.



Dabei hat sich das Wirtschaftsforum auf die Funktionalität (v.a. wirtschaftliche Aktivitäten, Pendlerströme) einzelner Regionen konzentriert und politische Grenzen (Kreis- und Bezirksgrenzen) bewusst ignoriert (vgl. Abb. 10).

Bei der Abgrenzung der Gebiete wurde auch darauf geachtet, dass interessante Erkenntnisse gewonnen werden können. Beispielsweise wurde Klosters vom Prättigau getrennt und zu Davos gezogen. Damit werden Erkenntnisse zu den Resultaten eines touristisch ausgerichteten und eines industriell ausgerichteten Gebiets erkennbar.

2.4.3 Beispiel Gebiet Cadi

Mit der untenstehenden Tabelle (vgl. Tab. 2) wird am Beispiel der Ergebnisse des Gebiets Cadi schematisch aufgezeigt, wie sich die in den Kapiteln 2.1 bis 2.4 aufgezeigten Überlegungen in den öffentlichen Transfers niederschlagen.

| Tab. 2 Transferstruktur Gebiet Cadi | | | | | |
|---|----------|---|----------|--|--|
| Finanzbezug | | Finanzzahlung | | | |
| Position | CHF Mio. | Position | CHF Mio. | | |
| Total | 122.5 | Total | 86.5 | | |
| Beiträge AHV | 10.2 | Bundessteuern | 4.2 | | |
| Gymnasien | 3.7 | Mehrwertsteuern | 15.5 | | |
| Strassenverkehr | 13.6 | Mineralölsteuern | 4.5 | | |
| Regionalverkehr | 25.5 | Einkommenssteuern | 9.7 | | |
| Raumplanung | 3.0 | Wasserzinsen | 5.2 | | |
| Landwirtschaft | 16.1 | Entgelte | 9.0 | | |
| Forstwirtschaft | 3.4 | Vermögenserträge | 6.2 | | |
| Übrige Beiträge (u.a. auch innerhalb Regionen) | 47.0 | Übrige Beiträge (u.a. auch inner- halb Regionen) | 32.2 | | |
| Beiträge innerhalb der Gemeinderechnung (keine Transfers) | 70.7 | Beiträge innerhalb der Gemeinderechnung (keine Transfers) | 68.2 | | |

Tab. 2 Transferstruktur Gebiet Cadi

Legende: von / an Bund; von / an Kanton; übrige Positionen

Quelle: Ergebnisse der Modellierung des Wirtschaftsforums Graubünden

2.5 Interpretation der buchhalterischen Resultate

2.5.1 Herausforderung

Korrekte Interpretation der aufgrund der Rechnungen erhaltenen Resultate

Die Ergebnisse der Modellierung zeigen eine buchhalterische Sicht der Finanzströme für den Kanton und seine Gebiete. Sie bilden ab, was auf Basis der Analyse der Rechnungen tatsächlich an Finanztransfers in ein Gebiet hinein- und aus diesem herausfliesst. Diese Ergebnisse unterschlagen jedoch, dass auch andere Gebiete als diejenigen, welche effektiv Ziel oder Herkunft der Finanztransfers bilden, von diesen Transfers profitieren oder diese verursachen. Es stellen sich somit zwei Fragen:

- Frage 1: Wem nützen die Transfers? Beispielsweise profitieren vom Spital in Ilanz auch die Einwohner des Gebiets Cadi (Disentis). Die kantonalen Investitionen in den Spitalstandort Ilanz müssen somit zu einem gewissen Teil auch den Bewohnern des Gebietes Cadi angerechnet werden. Die Beiträge aus den Gemeinderechnungen an den Spitalstandort Ilanz bilden nur einen kleinen Teil dieser verursachergerechten Sicht.
 - → die Modellierung wurde um die Verzerrungen der Nutzenverteilung korrigiert

- Frage 2: Wie wirken sich Pendler auf die Ergebnisse aus? Insbesondere im Raum Chur verzerren Pendler die buchhalterische Betrachtung. So scheinen Wohngemeinden um Chur auf den ersten Blick deutlich mehr Finanzzahlungen als Finanzbezüge zu generieren. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Finanzzahlungen zu einem bedeutenden Teil aus Einkommenssteuern aus der Wohngemeinde bestehen, welche am Arbeitsplatz in Chur generiert werden und somit nichts mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Wohngemeinde zu tun haben.
 - → die Modellierung wurde um die Verzerrungen der Pendlerströme korrigiert

2.5.2 Lösung: Korrekturen

Verursachergerechte vs. buchhalterische Sicht

Das Wirtschaftsforum hat die buchhalterischen Ergebnisse um die beiden Aspekte "Nutzenverteilung" und "Pendlerverzerrung⁵" korrigiert. Die verursachergerechte Sicht bildet das Resultat dieser beiden Korrekturen.

Die verursachergerechte Betrachtung wird zur Relativierung der Ergebnisse und zur Verhinderung unsachgemässer Schlussfolgerungen an verschiedenen Stellen beigezogen. Somit sind für eine sachgerechte Diskussion die buchhalterische und verursachergerechte Sichtweisen gleichzeitig zu betrachten. Je nach Argumentarium ist die eine Sichtweise dienlicher als die andere.

2.5.3 Beispiel Gebiet Cadi

Mit der untenstehenden Tabelle wird am Beispiel der Ergebnisse des Gebiets Cadi schematisch aufgezeigt, wie sich die aufgrund der Korrekturen gemachten Unterschiede in den Ergebnisse zeigen und begründen lassen.

Tab. 3 Transferstruktur Gebiet Cadi: Vergleich buchhalterische und verursachergerechte Betrachtung

| tracrituriy | | | | | | |
|--|---------------------|-------------------------|--|--|--|--|
| Position | CHF Mio. | | Kommentar | | | |
| | Buchhal- terisch | Verursacher- gerecht | | | | |
| Finanzbezüge total | 122.5 | 126.1 | | | | |
| Beiträge Soziale Wohlfahrt (AHV, IV etc.) Bund | 15.6 | 14.2 | Negativer Pendlersaldo, Gebiet hat für Anzahl Beschäftigte zu viele Einwohner | | | |
| Bildung | 12.3 | 11.8 | Nutzen Gymnasium für Region, dafür Nutzen HTW & Berufsschulen für Cadi | | | |
| Verkehr | 39.1 | 32.8 | Passstrassen → grosser Anteil Nutzen Personen ausserhalb Gebiet | | | |
| Volkswirtschaft | 25.5 | 24.6 | Kaum Änderung, da v.a. Anpassung der Einwohner, nicht der Arbeitsplätze | | | |
| Finanzzahlungen total | 86.5 | 79.8 | | | | |
| Steuererträge | 49.0 | 45.8 | Verringerung, da negativer Pendlersaldo | | | |
| Wasserzinsen | 5.2 | 5.2 | Raumbezogen → nicht weiter verzerrt | | | |

Quelle: Ergebnisse der Modellierung des Wirtschaftsforums Graubünden

_

⁵ Bundesamt für Statistik (2010): Pendlerbilanz 2000. Neuenburg.

Für die Pendlerverzerrung wurde die Pendlerstatistik aus dem Jahr 2000 beigezogen. Es wurde betrachtet, wie viele Personen aufgrund der vorhandenen Arbeitsplätze effektiv in der Arbeitsregion wohnhaft sein dürften (alle Gemeinden hätten einen Pendlersaldo von 1). Da die Korrektur auf Basis des Verhältnisses zwischen Erwerbstätigen mit und ohne Wohnsitz in der Arbeitsregion modelliert wurde, sind allfällige Verzerrungen, welche sich durch die Trends bis ins Jahr 2010 möglich sind, als vernachlässigbar zu bezeichnen.

2.6 Trendbeschrieb

2.6.1 Herausforderung

Entwicklung wichtig für die Diskussion der Massnahmen Die Betrachtung eines einzigen Jahres bildet eine Punktbetrachtung, die die Entwicklung mit Blick in die Vergangenheit als auch Überlegungen zu zukünftigen Entwicklungen ausser Acht lässt. Falls aber das System der öffentlichen Transfers vollständig verstanden und auf dieser Basis sinnvolle Handlungsansätze konzipiert werden sollen, dann ist die Modellierung mehrerer Jahre zur Erkenntnisgewinnung der Entwicklung der Finanztransfers notwendig.

2.6.2 Lösung: Szenarien

Betrachtung von Szenarien

Das Wirtschaftsforum hat die Gesamtmodellierung für die Jahre 2002 und 2010 durchgeführt und mit Hilfe von Szenarien eine Modellierung für das Jahr 2030 konzipiert. Mit dem Vergleich der Ergebnisse der beiden Jahre 2002 und 2010 können Erkenntnisse zur Entwicklung der öffentlichen Investitionspolitik und Transfers und deren Auswirkungen für die einzelnen Gebiete gewonnen werden. Zudem bildet dieser Vergleich eine sinnvolle Ausgangslage für die Modellierung von Szenarien für die Entwicklung bis 2030.

Es wurden drei Szenarien entwickelt:

- Szenario "Extrapolation", welches die bisherige Entwicklung fortschreibt
- Szenario "Wachstum", welches ein positives wirtschaftliches Umfeld annimmt
- Szenario "Stagnation", welches von einem stagnierenden wirtschaftlichen Umfeld und insbesondere in den peripheren Regionen von einem verschärften Bevölkerungs- und Beschäftigungsrückgang ausgeht.

Das Jahr 2030 scheint aus unserer Sicht ein zweckmässiger Zeithorizont zu sein. Einerseits ist die Zeitspanne gross genug, um spürbare Veränderungen bei Bevölkerung und Wirtschaft annehmen zu können, andererseits ist das Jahr nicht zu fern gewählt, so dass für die getroffenen Annahmen eine geringere Unsicherheit besteht als bspw. für den Fall des Jahres 2050.

Die Szenarien sowie die entsprechenden Annahmen werden in den Kapiteln 3.5 und 4.7 detailliert dargestellt.

2.7 Beurteilung der Methodik

Vielseitiger Nutzen der angewendeten Methodik Das für die vorliegende Studie verwendete Modell wurde bottom-up entwickelt und ist daher sehr detailliert. Die Modellierung berücksichtigt die laufende Rechnung aller Gemeinden sowie die kantonale Rechnung und die Staatsrechnung des Bundes (jeweils inkl. Investitionen). Zudem ist die Modellierung in sich kohärent und vollständig automatisiert. So können klare Aussagen in Bezug auf folgende Grössen gemacht werden:

- Nettozahler und Nettobezüger
- Treiber öffentlicher Finanzflüsse
- Trends bzgl. öffentlicher Finanzflüsse
- Szenarien der zu erwartenden Entwicklung der öffentlichen Finanzflüsse

Zudem kann dank der vollständigen Automatisierung des Modells der Einfluss von Veränderungen bestimmter Parameter besser verstanden werden.

Jede Modellierung vereinfacht und hat Grenzen Die Modellierung generiert Durchschnittswerte. Die Realität in den einzelnen Gebieten weicht daher vom Modellwert ab. Die exakten Daten zu den öffentlichen Finanzflüssen sind für die Diskussion allerdings weniger entscheidend als die Darstellung der Grös-

senordnungen und der Relationen zwischen den verschiedenen Gebieten Graubündens.

Folgende einschränkenden Bemerkungen zu unserer Modellierung sind zu berücksichtigen:

- Die Zuordnungen der öffentlichen Mittel auf die Gebiete sind N\u00e4herungswerte.
- Die Modellierung kann die Veränderungen über die Zeit sowie die Beurteilung der Effizienz des Einsatzes der öffentlichen Mittel nur über die Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze (pro Kopf-Werte) diskutieren. Die Änderungen der öffentlichen Mittel per se sind das Resultat politischer Entscheide, welche durch das Modell nicht antizipiert werden können.
- Das Modell ist nur so weit in sich geschlossen, wie die Abgrenzung selbst definiert wird. Es existieren auch private, marktwirtschaftliche sowie gemischtwirtschaftliche Flüsse (vgl. Spot 1), welche Finanzbezüge und Finanzzahlungen darstellen, in dieser Studie jedoch nicht berücksichtigt wurden.
- Öffentliche Transfers zu anderen Institutionen als Bund und Kanton (kommunale Transfers an Gemeinden oder Forschungsinstitutionen ausserhalb des Kantons) sind marginal und wurden in der vorliegenden Arbeit nicht vollständig erfasst.
- Wenn der Bogen methodisch noch weiter gespannt wird, dann ist zu beachten, dass die Modellierung jegliche nicht-monetären Werte der Gebiete ausschliesst. Gerade aber mit Blick auf die gesamtschweizerische Solidarität und Anspruchsgruppen (z.B. Wert der peripheren Regionen als Erholungsraum für Städter; marktgerechter Wert der in den Bergregionen produzierten Wasserkraft etc.) müssten derartige Werte in die Diskussion miteinbezogen werden. Deren ganzheitliche Modellierung ist jedoch nicht mit dem Detaillierungsgrad der Berechnungen des Wirtschaftsforums Graubünden vereinbar.

SPOT 1: FINANZTRANSFERS AUSSERHALB DER ÖFFENTLICHEN HAND

Die in der vorliegenden Studie untersuchten Finanztransfers beschränken sich auf die öffentliche Hand. Es gibt aber darüber hinaus noch weitere Finanztransfers, welche in einen Raum hinein oder aus diesem heraus fliessen. Dabei sind diese entweder vorwiegend wirtschaftlich oder sozial motiviert:

Wirtschaftstransfers: Ein für Graubünden bedeutendes Beispiel bilden Mäzene, welche mit privatem Geld Investitionen in Hotels tätigen. Ein weiteres für Graubünden relevantes Beispiel sind zudem die Organisationen Schweizer Berghilfe sowie Schweizer Patenschaft für Berggemeinden, welche Projekte in der Höhe von jährlich rund CHF 30 Mio. bzw. CHF 20 Mio. im schweizerischen Berggebiet unterstützen⁶. Für Graubünden wird der Beitrag gemäss Experten auf je rund CHF 5 Mio. geschätzt. Da diese Beiträge weitere Subventionen von Seiten des Bundes auslösen, können diese je nach Region eine nicht zu unterschätzende regionalwirtschaftliche Bedeutung haben.

Umgekehrt fliesst Geld aus Graubünden ins Unterland ab, wenn eine Person bspw. in St. Moritz sein Land als Bauland verkauft und mit dem dadurch generierten Mehrwert ein Haus in den Agglomerationsräumen des Mittellands kauft.

Sozialtransfers: Beispiele bilden insbesondere Transfers zwischen Familienmitgliedern in unterschiedlichen Regionen. Insbesondere in Drittweltländern spielen diese Transfers eine bedeutende Rolle. Für Graubünden ist diese Art von Finanztransfers weniger bedeutend.

http://www.berghilfe.ch/; http://www.patenschaftberggemeinden.ch/

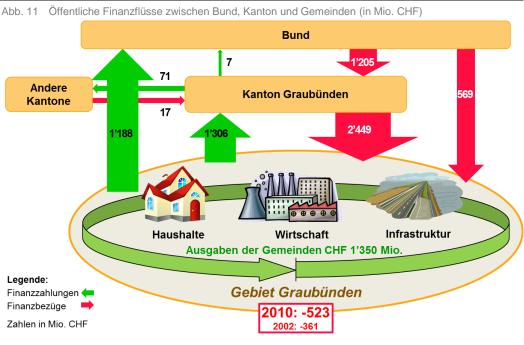
Hinweis für die Leserschaft

Die Modellierung des Wirtschaftsforums sowie die in den folgenden Kapiteln dargelegten Ausführungen basieren auf einer Vielzahl von statistischen Quellen. Um die Lesbarkeit nicht zu beeinträchtigen, wurde darauf verzichtet, gleich im Text jede Quellenangabe festzuhalten. Wir verweisen daher an dieser Stelle auf das Literatur und Quellenverzeichnis (ab Seite 55), welches die zentralen statistischen Quellen ausweist.

3 Kantonale Ergebnisse

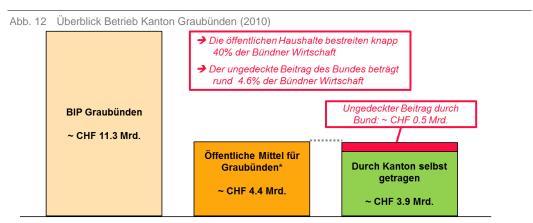
3.1 Aktuelle Situation

Kanton ist Nettobezüger von CHF 520 Mio. oder 4.6 % des BIP Graubünden bezieht rund CHF 520 Mio. an öffentlichen Transfers mehr vom Bund als aus dem Gebiet Graubünden an diesen zurückfliessen. Der Kanton Graubünden ist somit klar Nettobezüger öffentlicher Finanzmittel. Abbildung 11 gibt eine Übersicht über alle öffentlichen Flüsse in, aus und nach Graubünden (für das Jahr 2010).



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Rund CHF 1.2 Mrd. fliessen vom Bund in die Rechnung des Kantons, weitere rund CHF 0.6 Mrd. fliessen direkt vom Bund in das Gebiet Graubünden. Aus dem kantonalen Gebiet fliessen rund CHF 1.2 Mrd. an Finanzzahlungen (v.a. Steuern des Bundes wie Bundessteuer, Mehrwertsteuer, Mineralölsteuern etc.) zurück zum Bund. Rund CHF 1.3 Mrd. generiert der Kanton aus seinem eigenen Gebiet. Die Gemeinden schliesslich generieren (v.a. über eigene Gemeindesteuern und Gebühren) zusätzlich aus ihrem Gebiet rund CHF 1.35 Mrd., welche sie gleichzeitig auch in ihrem Gebiet investieren.



^{*} Nicht berücksichtigt in der Modellierung sind die Sozialversicherungen (AHV, IV, Krankenkassen, etc.) sowie weitere Transfers, welche ausserhalb der öffentlichen Haushalte abgewickelt werden oder nicht monetarisiert sind.

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Der "Betrieb" des Kantons Graubündens verursacht gesamthaft für die öffentliche Hand Kosten in der Höhe von rund CHF 4.4 Mrd. Mit Blick auf das kantonale Bruttoinlandprodukt (BIP) von rund CHF 11.3 Mrd. (2010) bedeutet dies eine Staatsquote von knapp 40 % (vgl. Abb. 12). Der Bund finanziert somit 12 % der öffentlichen Ausgaben im Kanton Graubünden oder rund 4.6 % der kantonalen Wirtschaft bzw. des BIP.

Zusätzlich bestehen finanzielle Transfers zwischen dem Kanton Graubünden und anderen Kantonen. Die beiden wichtigsten Positionen sind dabei der kantonale Beitrag an die Spitzenmedizin sowie an die Hochschulausbildung für Studierende aus Graubünden. Dabei fliessen rund CHF 60 Mio. aus dem Kanton heraus. Je nach Betrachtungsweise können diese Transfers auch als Investition des Kantons verstanden werden.

3.2 Hauptbegründungen für die Ergebnisse

Die Abbildung 13 gibt eine Übersicht über die gesamten Aufwände (Finanzbezüge für die Gebiete) und Erträge (Finanzzahlungen für die Gebiete) des Kantons (diese bilden die Finanztransfers; die internen Aufwände der Gemeinderechnungen sind nicht berücksichtigt) sowie die dabei bedeutendsten Positionen.

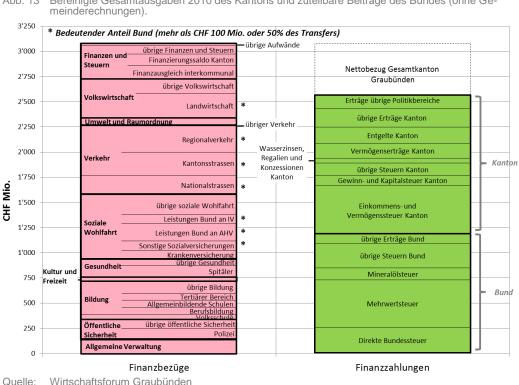


Abb. 13 Bereinigte Gesamtausgaben 2010 des Kantons und zuteilbare Beiträge des Bundes (ohne Ge-

Altersrenten. Verkehrskosten und Agrarsubventionen Abbildung 13 zeigt, dass insbesondere in den Aufgabenbereichen soziale Wohlfahrt, Verkehr und Volkswirtschaft ein bedeutender Anteil der kantonalen Ausgaben durch den Bund bestritten wird. Der Entscheid über die Höhe dieser Anteile wird durch den Bund gefällt. Die betroffenen Politikbereiche bilden aufgrund der besonderen Struktur Graubündens überdurchschnittlich teure Bereiche:

- Soziale Wohlfahrt: Die Sozialstruktur (v.a. Überalterung der Bevölkerung, überdurchschnittlich viele Familienhaushalte) führt (v.a. in ländlichen Regionen) zu überdurchschnittlichen Sozialbeiträgen.
- Verkehr: Die grosse Fläche, die geringe Bevölkerungsdichte und die komplexe Topographie machen die Verkehrserschliessung des Bergkantons überdurchschnittlich teuer.

Volkswirtschaft: Die ländlichen Regionen sind landwirtschaftlich geprägt. Der Anteil der Landwirtschaft am BIP und der Gesamtbeschäftigung sind im Schweizer Vergleich in Graubünden überdurchschnittlich. Somit sind auch die Bundesbeiträge vergleichsweise hoch.

Auf Seite der Finanzzahlungen führt die ungünstige Wirtschaftsstruktur (viele Branchen mit eher schwacher Wertschöpfung) in Graubünden ausserdem dazu, dass im nationalen Vergleich unterdurchschnittliche Einnahmen in Graubünden für den Bund generiert werden.

Die grossen Ausgabenposten Graubündens bilden Positionen im Bildungs-, Sozial-Gesundheits- und Verkehrswesen sowie im Bereich Volkswirtschaft (insbesondere die Landwirtschaft). Die Finanzzahlungen an den Bund setzen sich hauptsächlich aus Fiskalerträgen zusammen; die wichtigsten dabei sind die direkte Bundessteuer, die Mehrwertsteuer, die Mineralölsteuer und die Tabaksteuer. Die Erträge des Kantons ergeben sich neben der Einkommens- und der Vermögenssteuer insbesondere durch die Vermögenserträge und Entgelte (die übrigen Erträge bilden v.a. "Interne Verrechnungen").

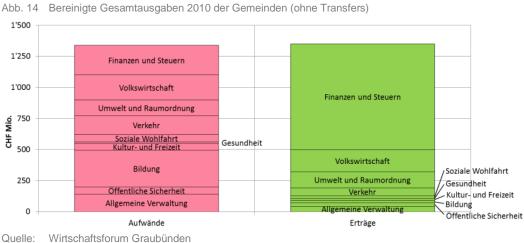
... und eine schwache Wirtschaftsstruktur

Sowohl auf der Ertrags- als auch auf der Aufwandsseite spielt der Bund eine bedeutende Rolle. Rund CHF 1.7 Mrd. der 3 Mrd. Aufwände sind Bundesgelder, über welche der Kanton Graubünden in den meisten Fällen kaum selbst entscheiden kann. Das bedeutet, dass rund 15 % des kantonalen BIP durch finanzielle Mittel entstehen, über die ausserhalb von Graubünden entschieden wird, was eine Verringerung des kantonalen Handlungsspielraums darstellt.

Im Anhang werden weitere Aspekte zur oben dargestellten Diskussion aufgeführt.

Rund CHF 1.35 Mrd. direkt durch die Gemeinden umgesetzt

Die Abbildung 14 zeigt die Aufwände und Erträge, welche zusätzlich zu den in der Abbildung 13 dargestellten Finanztransfers innerhalb der Gemeinden getätigt bzw. generiert werden und somit nicht als Finanztransfers wirken. Transfers zwischen der Gemeinderechnung und dem Bund, Kanton oder Region wurde für die untenstehende Graphik für alle Gemeinden herausgerechnet (sind aber in Abbildung 13 enthalten).



Die bedeutendsten Aufwandspositionen der Gemeinden befinden sich in der Bildung (Volksschule), im Verkehr (Gemeindestrassen), in der Volkswirtschaft (Gewerbe, Tourismus) sowie bei den Finanzen und Steuern (Abschreibungen, Zinsaufwand). Auf der Ertragsseite nehmen die Steuererträge (im Politikbereich "Finanzen und Steuern") die klar wichtigste Position ein. Im Bereich der Volkswirtschaft bilden die Tourismustaxen, im Bereich Umwelt und Raumordnung die Gebühren für Wasserversorgung und entsorgung sowie für Abfallversorgung weitere bedeutende Ertragspositionen.

NFA bildet unvollständige Betrachtung

Oft wird die Effizienz der Kantone anhand ihres Bezugs oder Beitrags an den interkantonalen Finanzausgleich diskutiert. Diese Betrachtung ist jedoch unvollständig und daher irreführend, denn alle Kantone beziehen verschiedene Typen von Finanztransfers vom Bund und dies in weitaus grösseren Volumina als dem Finanzausgleich alleine. Der Kanton Graubünden gehört zwar zu den bedeutendsten Bezügern von Mitteln des Finanzausgleichs, doch bildet diese Position auch im Fall des Kantons Graubünden mit rund CHF 260 Mio. im Jahr 2010 lediglich rund 20 % aller Bundesbeiträge an die kantonale Rechnung Graubündens bzw. rund 17 % aller Finanzbezüge der Gebiete.

Die NFA-Beiträge bilden lediglich eine Art der öffentlichen Transfers. Es bestehen insbesondere drei Arten von öffentlichen Flüssen vom Bund an den Kanton:

- Zweckfreie Transfers vom Bund in den Kanton (z.B. NFA)
- Gebundene oder durchlaufende Transfers (Beiträge an Verkehr oder Landwirtschaft)
- Transfers, welche direkt ins Gebiet fliessen (z.B. Unterhalt von Nationalstrassen, Beiträge der sozialen Wohlfahrt)

Im Anhang (S. 61) wird dieser Sachverhalt vertieft diskutiert.

SPOT 2: GEDANKEN ZUM INTERKANTONALEN FINANZAUSGLEICH (NFA)

Avenir Suisse hat in der zweiten Ausgabe 2013 ihres Magazins unter anderem die Thematik mit dem Umgang der Gelder aus dem Finanzausgleich diskutiert. Darin hält Avenir Suisse Folgendes fest:⁷

"Finanzschwache Kantone, die mit den Transfergeldern ihrer reichen Nachbarn unlauteres Steuerdumping betreiben? Man hört diesen Vorwurf immer wieder. Doch er könnte falscher nicht sein, denn er verkennt erstens das Wesen eines modernen Finanzausgleichs und er lässt sich, zweitens, faktisch nicht untermauern.

Selbst wenn Finanzausgleichsbeträge tatsächlich zur Senkung der Steuerbelastung verwendet würden, muss entgegnet werden: Na und?! Sinn der NFA, seit 2008 in Kraft und Vorbild für Finanzausgleichsreformen in anderen föderal organisierten Ländern, ist ja eben genau die zweckfreie Ausrichtung von Transfers an Kantone mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft. Ob diese Beträge für Steuersenkungen oder den Ausbau staatlicher Angebote verwendet werden, ist Sache der betroffenen Kantone.

Die NFA setzt keinerlei Anreize, suboptimal tiefe Steuern zu erheben. Weil sie die Ressourcenstärke eines Kantons nicht anhand der effektiven Steuereinnahmen misst und ausgleicht, sondern anhand seines Steuerpotenzials, lässt sich eine Tiefsteuerpolitik nicht durch erhöhte Finanzausgleichsbeiträge kompensieren - im Gegenteil: Erfolgreiche Steuersenkungen finanzschwacher Kantone werden bestraft. Trefflich aufzeigen lässt sich das an Obwalden. Im kleinen Bergkanton hat die Senkung der Steuerbelastung zu einem Zuzug von Firmen und vermögenden Privatpersonen geführt. Die effektiven Steuereinnahmen konnten bisher nicht erhöht werden, wegen des erhöhten Ressourcenpotenzials bezieht OW heute aber markant geringere NFA-Beiträge als noch vor vier Jahren. Davon profitieren alle anderen Finanzausgleichsempfänger. Spätestens der - absehbare - Wechsel Obwaldens vom Empfänger- zum Geberkanton wird die Schmarotzervorwürfe ad absurdum führen, denn dann führt dessen Steuerstrategie auch zu einer (marginalen) Entlastung der bisherigen Geberkantone, die diese Vorwürfe bisher am lautesten äusserten."

3.3 Nicht erfasste geldwerte Leistungen

Indirekte Wertflüsse fehlen

Nicht alle "geldwerten" öffentlichen Flüsse erscheinen in den Rechnungen von Bund und Kanton. In Graubünden bestehen durch

- (a) die Stromlieferung zu Gestehungskosten statt Marktpreisen und
- (b) mit den Kosten der Zweitwohnungen

zwei nicht erfasste geldwerte Transfers, die für die Beurteilung des Kantons als Nettobezüger öffentlicher Finanzmittel zu berücksichtigen sind.

Avenir Suisse (2013): Wie bitte? Finanzausgleichsschmarotzer. In: avenir aktuell 02 / 2013, S. 14.

Ressourcenrente der Wasserkraft

Hohe verdeckte Transfers in der Wasserkraft vorhanden Eine marktgerechte Bewertung sowie eine vollständige Abschöpfung der Ressourcenrente würde dazu führen, dass der Kanton theoretisch je nach Marktpreis (beispielsweise 7 bis 12 Rp. pro Kilowattstunde für Speicherstrom) zusätzliche Erträge von rund CHF 140 Mio. bis CHF 400 Mio. für sich beanspruchen könnte⁸. Dies wäre der zusätzliche Wert der Ressourcenrente Wasserkraft, welcher heute die Konzedenten Graubündens für sich nehmen.

Aus heutiger Sicht können diese Finanzflüsse nur als rein theoretische Grösse ohne Wirkung betrachtet werden. Bis ins Jahr 2030 wird sich am heutigen System zur Abschöpfung der Ressourcenrente Wasserkraft kaum etwas ändern. Danach fallen jedoch die grossen Kraftwerke heim und der Kanton kann die Konzessionen mit den Energieversorgungsunternehmen neu verhandeln. Zu diesem Zeitpunkt muss die tatsächliche Ressourcenrente zwingend in die Verhandlungen miteinbezogen werden. Da die Entwicklung des Strompreises kaum antizipierbar ist, kann für das Jahr 2030 keine verlässliche Prognose gemacht werden. Es ist somit auch möglich, dass die Ressourcenrente durch die heutigen Wasserzinsen bereits adäquat berücksichtigt ist und in Zukunft deutlich niedrigere Strompreise Realität sein werden.

Kosten der Zweitwohnungen

Verdeckte Transfers durch Kosten der Zweitwohnungen auf CHF 150 – 200 Mio. geschätzt Neben den rund 70'000 Erstwohnungen bestehen in Graubünden zusätzlich gut 50'000 Zweitwohnungen. Diese Tatsache bildet für die kantonale und kommunale Finanzpolitik einen nicht zu vernachlässigenden Faktor. Im Vergleich zu anderen Kantonen ergeben sich daraus besondere Herausforderungen an den Finanzhaushalt. Weil die Finanzierung der lokalen staatlichen Aufgaben in der Schweiz primär auf das Einkommen setzt, entsteht in Gebieten mit hohen Anteilen an Zweitwohnungen ein Ungleichgewicht zwischen den von den Liegenschaften verursachten Aufgaben und den durch diese beigetragenen Steuererträgen.

Das nationale Steuersystem hat bisher keine Antwort auf diesen Spezialfall entwickelt. So ergeben sich insbesondere im Verkehrsbereich bedeutende zusätzliche Kosten für den Kanton. Die Zweitwohnungen in Graubünden verursachen schätzungsweise⁹ insgesamt ungedeckte (bzw. nicht verrechenbare) Nettokosten von rund CHF 100 Mio. für den öffentlichen Haushalt des Kantons und weitere CHF 50 Mio. bis CHF 100 Mio. für die öffentlichen Haushalte der Gemeinden.

Schätzungen der Ressourcenrente: Das Wirtschaftsforum Graubünden setzt sich seit Jahren intensiv mit der Wasserkraft Graubündens als eine der bedeutendsten kantonalen Ressourcen auseinander. Dabei spielt aus Sicht der Denkwerkstatt die Ressourcenrente eine entscheidende Rolle für die Volkswirtschaft Graubünden. Die Ressourcenrente ergibt sich aus dem Unterschied zwischen den Gestehungskosten und dem effektiven Preis, zu welchem ein Rohstoff verkauft wird. Im Fall der Wasserkraft Graubündens betragen die Gestehungskosten rund 3 bis 6 Rappen pro Kilowattstunde. Wir schätzen, dass im Jahr 2010 der Strom aus Graubünden als Mix von Speicher- und Laufkraftwerken zu einem durchschnittlichen Preis von rund 8 Rappen pro Kilowattstunde verkauft werden konnte. Dies würde bedeuten, dass die nicht ausgeschöpfte Ressourcenrente ungefähr bei CHF 180 Mio. liegen dürfte. Im Jahr 2008 betrug der durchschnittliche Preis für Strom jedoch schätzungsweise rund 12 Rappen pro Kilowattstunde. Die nicht ausgeschöpfte Ressourcenrente hätte sich demnach auf rund CHF 450 Mio. belaufen (Auswertungen des Wirtschaftsforums auf Basis der Daten der Europäischen Strombörse EEX). Im Jahr 2013 ist von einem tieferen Preis von rund CHF 6.5 bis 7 Rappen auszugehen.

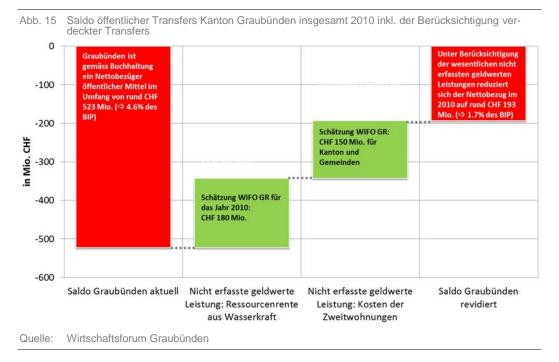
Berechnung der durch die Zweitwohnungen verursachten Kosten und Erträge für die öffentliche Hand: Die Firma BHP - Hanser und Partner AG hat eine Methodik entwickelt, welche die durch die Zweitwohnungen verursachten Kosten und Erträge für die öffentlichen Hand (Gemeinden und Kantone) aus einer ganzheitlichen Sicht schätzt. Dabei wurden im Falle der Gemeinden die laufende Rechnung und im Falle der Kantone die Verwaltungsrechnung beigezogen. Auf der Ebene der einzelnen Positionen wurde danach geschätzt, ob und, falls ja, welcher Anteil der Aufwände und Erträge den Zweitwohnungen angerechnet werden können. Während bspw. im Bildungswesen alles den Erstwohnungen anzurechnen ist, kann ein Teil des Kantonsstrassennetzes auch den Zweitwohnungen angerechnet werden. Auf der anderen Seite generieren die Zweitwohnungen auch Erträge (Steuern, Tourismusabgaben, Gebühren) für die Gemeinde bzw. Kantonshaushalte.

Verschärft wird die Problematik der ungedeckten Kosten durch die stagnierende oder schrumpfende Bevölkerung (und somit dem Anteil an Erstwohnungen) in verschiedenen Zweitwohnungsstandorten in Graubünden. Dadurch fallen laufend Arbeitsplätze und dadurch auch Steuersubstrat weg. Die Einkommenssteuern tragen im Gegensatz zur Ertragsstruktur des Kantons einen Grossteil zu den gesamtkommunalen Erträgen bei. Das Finanzierungsverhältnis verändert sich somit zulasten der kommunalen Haushalte. Ausnahme in dieser Diskussion bilden einige Oberengadiner Tourismusgemeinden. Dank der hohen Immobilienpreise ergeben sich deutlich überdurchschnittliche Erträge aus den Liegenschafts-, Grundstückgewinn- und Handänderungssteuern. Mit Blick auf die zukünftige Entwicklung bilden aktuell die möglichen Auswirkungen infolge der Annahme der Zweitwohnungsinitiative eine grosse Unsicherheit. Verringerte Steuererträge in der Zukunft sind für das Gebiet in diesem Bereich durchaus möglich.

Fazit zu den nicht erfassten geldwerten Finanzflüssen

Hypothetisch grosse Bedeutung der nicht erfassten geldwerten Finanzströme Die in den öffentlichen Rechnungen nicht erfassten geldwerten Finanzflüsse können in der Theorie bedeutende Dimensionen annehmen, welche mit dem kantonalen Nettobezug vergleichbar sind. Diese Werte sind jedoch rein hypothetischer Natur. Die definitive Höhe der theoretisch existierenden Finanztransfers ist aus heutiger Sicht aufgrund der fluktuierenden Strompreise und damit Transferwerte nicht berechenbar.

Eine Schätzung des Wirtschaftsforums Graubünden für das Jahr 2010 zeigt, dass die nicht erfassten geldwerten Transfers ungefähr CHF 330 Mio. betragen haben dürften (vgl. Abb. 15). Im Anhang (S. 59) wird weiter auf die oben dargestellten Aspekte eingegangen.



3.4 Rückblick

Zunahme der Nettobezüge Zwischen 2002 und 2010 hat der Nettobezug des Gesamtkantons gemäss der Modellierung nominal von CHF 361 Mio. auf CHF 523 Mio. zugenommen. Auch real gesehen haben die Nettokosten des Gesamtkantons seit 2002 zugenommen. Dies ist insbesondere auf die Erhöhung des nationalen Budgets sowie die vergleichsweise unterdurchschnittliche Performance der Bündner Wirtschaft zurückzuführen. Zudem hat auch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu einer Neustrukturierung der Finanztransfers geführt.

Einerseits hat das positive nationale Wirtschaftswachstum zu höheren Bundeseinnahmen - und somit auch zu höheren Bundesausgaben - geführt. Auf Bundesseite haben insbesondere die Transfers im Bereich der sozialen Wohlfahrt, welche direkt vom Bund an die Bündner Bevölkerung fliessen, überdurchschnittlich zugenommen. Andererseits bestreitet der Bund einen immer grösseren Anteil am kantonalen Budget. So bildet auch der Beitrag im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs im Jahr 2010 eine klar bedeutendere Bezugsgrösse als noch 2002. Andererseits hat das unterdurchschnittliche Wirtschaftswachstum Graubündens gleichzeitig zu einer geringeren Zunahme der Finanzzahlungen aus dem Gebiet Graubünden geführt.

Nettobezug (CHF Nettobezug (CHF Jahr Nettobezug in % Nettobezug in des BIP Mio.) nominal Mio.) real (2002) CHF pro Einwohner (nominal) 2002 361 361 3.7 % 1'946 491 4.6 % 2010 523 2'716 +0.9 Prozentpunkte Veränderung +45 % +36 % +40 %

Tab. 4 Entwicklung der Finanztransfers zwischen 2002 und 2010

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

3.5 Ausblick bis ins Jahr 2030

Betrachtete Szenarien

Konzipierung von drei Szenarien

Die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Finanztransfers in und aus Graubünden hängt von den Trends des wirtschaftlichen Umfelds und der Politik hinsichtlich der öffentlichen Transfers (insbesondere auf Bundesebene) ab. Vor diesem Hintergrund hat das Wirtschaftsforum Graubünden für das Jahr 2030 drei unterschiedliche Szenarien für Graubünden entwickelt.

- Szenario "Extrapolation" (weiter wie bisher): Das Szenario schreibt die heutigen Trends fort. Die Weltwirtschaft wächst insbesondere infolge des hohen Wachstums in den USA und den Schwellenländern. Die Wachstumsraten in Europa sind vergleichsweise gering, die Euro- und Wirtschaftskrise können aber überwunden werden. Der Euro erstarkt gegenüber dem Schweizer Franken nur geringfügig. Die Schweiz befindet sich hier mittelfristig in einer Wachstumsphase, die jährlichen Wachstumsraten des BIP bewegen sich im Bereich der Jahre 1990 bis 2010. Die Wirtschaft Graubündens stagniert, ebenso sein bedeutendster Wachstumsmotor, die Tourismuswirtschaft. Das Bündner Rheintal wächst im Einklang mit den schweizerischen Agglomerationen, während die peripheren Gebiete sowohl demographisch als auch wirtschaftlich weiterhin schrumpfen.
- Szenario "Wachstum": Die Schweiz und Europa wachsen stark. Die wirtschaftlichen Bedingungen sind günstig für Graubünden, insbesondere mit Blick auf die Tourismuswirtschaft und die High Tech-Industrie. Gefördert wird dies neben dem Wachstum in den Absatzmärkten auch durch einen günstigen Wechselkurs (CHF/EUR 1.60). Das Wachstum ist mit den Bedingungen zwischen den Jahren 2002 und 2008 vergleichbar. Die Bevölkerung und Beschäftigung Graubündens wachsen, insbesondere im Bündner Rheintal. In den Tourismusregionen kann ebenfalls ein Beschäftigungs- und Bevölkerungswachstum erwartet werden. Die wirtschaftlichen Strukturen können v.a. hinsichtlich der exportorientierten Aktivitäten gestärkt werden. Periphere Regionen können als Wohnstandorte für die benachbarten Wirtschaftszentren ihre ungünstige demographische Struktur sowie die wirtschaftlichen Nachteile kompensieren.

Szenario "Stagnation": Europas Wirtschaft stagniert - die Euro- und Wirtschaftskrise kann nicht vollständig überwunden werden. In vielen Ländern herrscht nach wie vor eine hohe Arbeitslosigkeit, was die Kaufkraft spürbar reduziert. Die Wirtschaft der Schweiz stagniert infolge der geringen Exportaktivitäten. Diejenige von Graubünden schrumpft, insbesondere in den touristisch und ländlich geprägten Regionen. Mangelnde internationale Kaufkraft und ein ungünstiger Wechselkurs erschweren die Aktivitäten im Tourismus. Mit Ausnahme des Bündner Rheintals kommt es zu einem deutlichen Bevölkerungsrückgang. Insbesondere in peripheren ländlichen Gebieten nehmen die wirtschaftlichen Aktivitäten deutlich ab. Der Bevölkerungsrückgang beschleunigt sich dadurch.

Allgemeine Parameter für alle drei Szenarien

Die Grundlage für die Szenarien ist hauptsächlich die Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung. Zudem wurden weitere Aspekte in alle Szenarien integriert. Die relevanten Überlegungen werden in der Folge aufgezeigt:

- Beschäftigungsentwicklung: Wir nehmen für alle Szenarien einen deutlichen Rückgang des Baugewerbes von rund 50 % in den Zweitwohnungsstandorten an (Wirkung der Annahme der Zweitwohnungsinitiative). Zudem wurde für alle Szenarien eine Konsolidierung der Landwirtschaft angenommen (Rückgang der Arbeitsplätze um 2 % jährlich). Die übrigen Branchen wurden integriert betrachtet und in Abhängigkeit des jeweiligen Umfelds (je nach Szenario) und der Region (peripher, ländlich, touristisch, zentrumsnah) modelliert.
- Die Bevölkerungsentwicklung folgt neben dem Trend 2002 bis 2010 auch der Beschäftigungsentwicklung, d.h. eine Zu- / Abnahme der Beschäftigung führt auch zu einer Zu- / Abnahme der Bevölkerung. Wir nehmen an, dass eine zusätzliche Arbeitsstelle zu einem Bevölkerungswachstum von 1.8 Personen führt¹⁰. Ein Zuzug einer neuen Arbeitskraft führt zu einem Zuzug weiterer Familienmitglieder. Auf der anderen Seite gehen wir davon aus, dass der Verlust einer Arbeitsstelle nur einen Bevölkerungsrückgang von 0.33 Personen zur Folge hat, da Personen bei einem Arbeitsplatzverlust nicht sofort umziehen, sondern an den neuen Arbeitsplatz pendeln. Das verringert den Bevölkerungsschwund infolge wirtschaftlicher Stagnation.
- Für die Abschätzung der zukünftigen Inflationsentwicklung wurden die von der SNB und dem BFS berechneten Kerninflationsraten beigezogen, welche Energiesowie Lebensmittelpreise infolge deren hoher Preisschwankungen ausklammern¹¹. Da eine Inflationsprognose wissenschaftlich heikel ist, schreiben wir die Inflationsentwicklung von jährlich 0.8 % bis 2030 fort, was dem Mittel der vergangenen Jahre entspricht.
- Ab 2016 werden die Wasserzinsen auf umgerechnet 1.5 Rp./kWh erhöht. Dies generiert insgesamt zusätzliche Einnahmen von CHF 48 Mio., wobei Kanton und Konzessionsgemeinden je 50 % der zusätzlichen Einnahmen erhalten. Dies wurde in die Szenarien integriert. Langfristig sind die effektiven Marktpreise für die Bewertung der Wasserzinsen relevant. Dies kann aber erst dann geschehen, wenn die grossen Kraftwerke heimfallen (vgl. Diskussion in Kapitel 3.3), was aber erst nach 2030 der Fall sein wird. Daher gehen wir davon aus, dass in Sachen Wasserkraftpolitik bis dann keine wesentlichen institutionellen Änderungen geschehen.
- Die Fiskalquote wird analog zur Entwicklung 2002 bis 2010 als konstant angenommen. Dies gilt auch für die Budgetentwicklung von Kanton und Bund. Gewinne werden als Finanzbezüge auf die Gebiete verteilt. Würden keine Gewinne mehr generiert, hätte dies theoretisch auch eine Verringerung der Finanzzahlungen zur Folge, wodurch die Nettobezüge bzw. -zahlungen konstant bleiben würden.

-

Die BHP – Hanser und Partner AG hat bereits verschiedene Studien zum Einfluss der Arbeitskräftemigration verfasst und dabei auch statistische Analysen durchgeführt. Der Wert von 1.8 kann als ein in dieser Fragestellung üblicher Richtwert betrachtet werden.

Schweizerische Nationalbank (2012): Statistisches Monatsheft Juli 2012. Preise und Löhne. Zürich.

- Verkehr: Wir gehen davon aus, dass die Erstellung (Neu- und Ausbau) des Strassennetzes bis 2030 zu einem grossen Teil abgeschlossen ist. Der Unterhalt bildet danach den bedeutendsten Ausgabeposten bei der Strasseninfrastruktur. Da das Kantonsstrassennetz nicht mehr merklich erweitert wird, nimmt dessen Bedeutung mit Blick auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung (und somit auch der Entwicklung der öffentlichen Mittel) ab. Die SNF-Studie «Was kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft und wer bezahlt dafür?» 12 schätzt die jährlichen Unterhaltskosten der Nationalstrassen Graubündens auf knapp CHF 80 Mio. und diejenigen der Kantonsstrassen auf ca. CHF 100 Mio. Diese Werte entsprechen ungefährt dem derzeitigen Aufwand für den Unterhalt der National- und Kantonsstrassen in Graubünden. Bis 2030 wird daher in diesen beiden Positionen nicht von einem realen Ausgabenwachstum ausgegangen.
- Raumordnung und Landwirtschaft: Vor dem Hintergrund der Entwicklung 2002 bis 2010 wurde diesen Ausgabenpositionen ebenfalls kein reales Wachstum unterstellt.

Zukünftige Politik der öffentlichen Transfers kaum modellierbar

Die Bundespolitik bzgl. der öffentlichen Transfers ist schwierig zu antizipieren. Daher wird angenommen, dass im Grundsatz die heutige Politik fortgeführt wird. Falls aber beispielsweise infolge eines Agrarabkommens keine landwirtschaftlichen Beiträge mehr fliessen würden, hätte dies bedeutende Auswirkungen für die Finanztransfers in Graubünden (vgl. Diskussion im Anhang).

Ergebnisse der Szenarien

Disparitäten nehmen Bei den Szenarien "Extrapolation" und "Wachstum" nehmen die Nettobezüge des Kanin allen Szenarien zu tons deutlich zu, im Szenario "Stagnation" bleiben sie nominal im Vergleich zu 2010 konstant, sind aber inflationsbereinigt deutlich geringer. Ausschlaggebend für die Ergebnisse ist die Entwicklung der Bundesausgaben, welche in den beiden Szenarien "Extrapolation" und "Wachstum" klar stärker zunehmen (auch inflationsbereinigt) als die Bündner Finanzzahlungen. Im Verhältnis zum BIP unterscheiden sich die Ergebnisse zwischen den drei Szenarien allerdings kaum (vgl. Tab. 5).

Tab. 5 Vergleich der Szenarienergebnisse für den Gesamtkanton (nominal)

| In CHF Mio. | 2002 | 2010 | Szenarien 2030 | | |
|--|---------|---------|----------------|----------|------------|
| | | | Extrapolation | Wachstum | Stagnation |
| Finanzzahlungen gesamt | 1'980 | 2'567 | 3'533 | 3559 | 3'279 |
| Finanzbezüge gesamt | -2'348 | -3'090 | -4'309 | -4'320 | -3'829 |
| Saldo Kanton | -361 | -523 | -776 | -762 | -550 |
| BIP Kanton | 9'850 | 11'338 | 16'057 | 17'769 | 12'798 |
| Saldo in % BIP Kanton | 3.7 | 4.6 | 4.8 | 4.3 | 4.3 |
| Bevölkerung | 185'771 | 192'621 | 196'414 | 206'309 | 172116 |
| Veränderung zu Sze- nario "Extrapolation" | -10'634 | -3'793 | 0 | 9'895 | -24'298 |
| Beschäftigte (Vollzeit- äquivalente VZÄ) | 86'428 | 87'247 | 83'318 | 93'649 | 74'264 |
| Veränderung zu Sze- nario "Extrapolation" | 3'110 | 3'929 | 0 | 10'331 | -9'054 |

Wirtschaftsforum Graubünden

Schalcher et al. (2011): Was kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft und wer bezahlt dafür? Vdf Hochschulverlag. Zürich.

Im Szenario "Stagnation" nehmen die Finanzbezüge des Kantons im Vergleich zum Szenario "Extrapolation" stärker ab als die Finanzzahlungen. Grund dafür ist die Tatsache, dass bei der Stagnation der Rückgang des Wirtschaftswachstums fiskalisch beim Bund stärker ins Gewicht fällt als beim Kanton und somit die Bundesbeiträge stärker zurückgehen als die kantonalen Finanzzahlungen an den Bund. Dies führt dazu, dass der Nettobezug absolut als auch im Verhältnis zum BIP in diesem Fall geringer ist als im Jahr 2010. Dieses Ergebnis ist jedoch eher als buchhalterische Erscheinung zu interpretieren. Der Kanton Graubünden hätte in diesem Falle keine sachgerechtere oder effizientere Investitionspolitik als heute, jedoch würde er deutlich weniger Arbeitsplätze anbieten und für deutlich weniger Personen als Wohnort dienen als noch im Jahr 2010.

Stabile Wirtschaftsstruktur als Annahme für Resultate Den Szenarien unterliegen verschiedenster Trends. Einmalige Entscheidungen oder deutlich verstärkte Trends, welche kaum vorhersehbar sind, wurden - wie bereits einführend mit Blick auf politische Entscheide erwähnt wurde - nicht in die Modellierung der Szenarien integriert. Die Modelle gehen von stabilen Wirtschaftsstrukturen aus. Je nach Szenario reagieren verschiedene Branchen unterschiedlich auf das angenommene wirtschaftliche Umfeld. In keinem Fall führt dies jedoch zu einer komplett neuen Branchenstruktur (z.B. deutlich höherer Anteil der High-Tech-Industrie oder des Finanzsektors). Solche Entwicklungen können aber beispielsweise dann eintreten, wenn der Kanton eine im Vergleich zu heute weitaus intensivere Standortförderungspolitik lanciert oder sich eine bestimmte Zahl grosser Hauptsitze im Kanton niederlässt, was zu einem selbstbeschleunigenden Impuls und zu Clusterbildungen führen kann. Eine derartige Änderung der Wirtschaftsstruktur würde die Modellergebnisse hinsichtlich der Struktur zwischen Finanzbezügen und -zahlungen deutlich ändern.

3.6 Zusammenfassung Ergebnisse Kanton

Mehr Finanzbezüge als Finanzzahlungen in Graubünden Graubünden lebt teilweise auf Kosten der übrigen Schweiz. Buchhalterisch bildet der Kanton Graubünden gegenüber dem Bund einen Nettobezüger öffentlicher Mittel in der Höhe von rund CHF 520 Mio. Werden die in den öffentlichen Haushalten nicht berücksichtigten Geldflüsse aufgerechnet, verbessert sich der Saldo um schätzungsweise CHF 330 Mio. auf CHF 190 Mio. Mit dieser Bereinigung bezieht der Kanton Graubünden Mittel im Umfang von rund 1.7 % des BIP, was unter Berücksichtigung der geographischen Situation als eine verhältnismässig kleine Zahl interpretiert werden kann.

Die wesentlichen Gründe für den Nettobezug sind:

- Unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte und überdurchschnittlich schwierige Topographie erhöhen die Kosten der Infrastruktur, v.a. des Verkehrswesens (erklärt schätzungsweise rund 50 % des Nettobezugs).
- Überdurchschnittliche Bedeutung der Landwirtschaft in der Wirtschaftsstruktur und damit verhältnismässig hohe Transfers aus dem Budget der Agrarpolitik (erklärt schätzungsweise knapp 25 % des Nettobezugs).
- Strukturell bedingt unterdurchschnittliche Leistungsfähigkeit der vorhandenen Wirtschaft (erklärt schätzungsweise knapp 25 % des Nettobezugs).
- Überdurchschnittliches Alter der Bevölkerung und damit Abhängigkeit von altersbedingten Sozialtransfers (erklärt schätzungsweise rund 3 % des Nettobezugs).

Bei gleichbleibender Politik ist bis 2030 von einer Zunahme des kantonalen Nettobezugs auszugehen. Bereits zwischen 2002 und 2010 hat dieser zugenommen. Ausschlaggebend ist dabei

- einerseits die stagnierende Wirtschaft im Kanton (die tiefere Finanzzahlungen an den Bund generiert) und
- andererseits die tendenziell expandierenden Ausgaben des Bundes (welche die Ausgaben des Bundes und somit die Finanzbezügen in allen Landesteilen erhöhen).

Im Anhang wird auf punktuelle Aspekte von Kapitel 3 vertiefter eingegangen.

Ergebnisse Gebiete Graubündens

4.1 Unterschiedliche Blickwinkel

Nutzen- und Pendlerverzerrungen

Im Unterschied zur gesamtkantonalen Betrachtung spielen bei der Untersuchung der öffentlichen Finanztransfers der 19 Gebiete¹³ innerhalb Graubündens die sozioökonomischen Interaktionen zwischen diesen Gebieten eine bedeutende Rolle. Die rein buchhalterische Betrachtungsweise, die für den Kanton problemlos ist, birgt im Fall der Gebiete die Gefahr von Fehlinterpretationen.

Zur Korrektur wurde daher neben der buchhalterischen Perspektive eine sogenannte verursachergerechte Perspektive modelliert. Die buchhalterische Betrachtung stellt dar, was aufgrund der verschiedenen Rechnungen gemäss Modellierung effektiv in die Gebiete fliesst. Im Gegensatz dazu korrigiert die verursachergerechte Sicht die folgenden beiden Aspekte¹⁴:

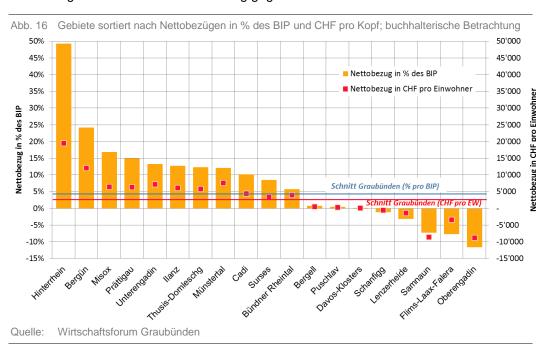
- Die "Nutzen-Korrektur" verteilt die von öffentlichen Infrastrukturen (z.B. Spital) an einem Standort generierten Finanzbezüge über einen grösseren Raum.
- Die "Pendler-Korrektur" verteilt die von der Beschäftigung abhängigen fiskalischen Finanzzahlungen gemäss der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Teilgebiete. Dies führt zu einer Erhöhung der Nettozahlungen in Arbeitsregionen und zu deren Verringerung in Wohnregionen.

4.2 Überblick Ergebnisse

Buchhalterische Sicht

Die meisten Gebiete sind Nettobezüger

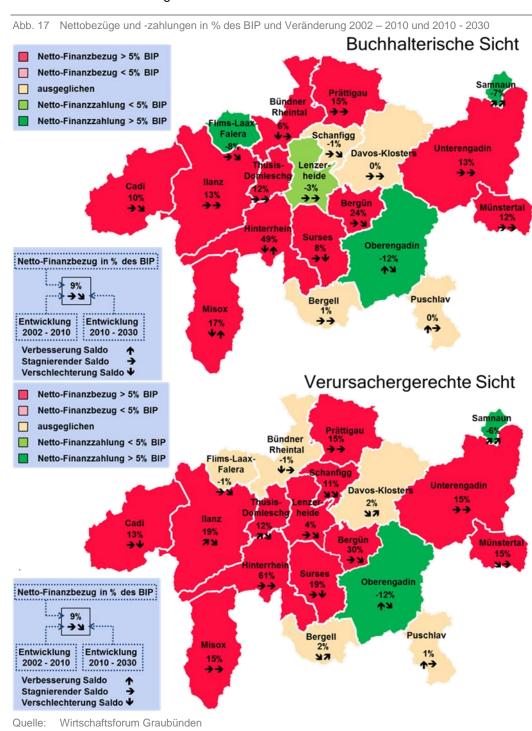
Die meisten der vom Wirtschaftsforum definierten 19 Gebiete Graubündens (vgl. Abb. 10) beziehen mehr öffentliche Mittel als aus diesen an Bund und Kanton zurückfliessen (vgl. Abb. 16). Die Nettobezüge und -zahlungen aller Gebiete zusammen summieren sich zum gesamtkantonalen Nettobezug gegenüber dem Bund von rund CHF 520 Mio.



Vgl. Kapitel 2.4 Wahl der sachgerechten Aggregationsebene

Vgl. Kapitel 2.5 Interpretation der buchhalterischen Resultate

Abbildung 17 zeigt, dass periphere Gebiete in vielen Fällen einen im Verhältnis zu ihrer Wirtschaftskraft hohen Nettobezug aufweisen (z.B. Hinterrhein, Bergün). Deutliche Nettozahler sind in der buchhalterischen Betrachtung lediglich vier Räume; alle davon sind touristisch geprägt. Bedeutendster Nettozahler ist das Oberengadin¹⁵. Neben den touristisch geprägten Regionen kann insbesondere das Puschlav auf eine überaus positive wirtschaftliche Entwicklung seit 2002 zurückblicken.



Das Oberengadin ist insbesondere gegenüber dem Bund ein bedeutender Nettozahler. Zudem leistet alleine die Gemeinde St. Moritz mit einzigartig hohen Steuererträgen rund zwei Drittel an die Nettozahlungen des Oberengadins. Auch wenn davon ausgegangen wird, dass das Oberengadin überdurchschnittlich von Ertragsausfällen infolge der Unternehmenssteuerreform II betroffen sein wird, wird dies keine spürbare Veränderung der Nettozahlung des Gebiets von rund CHF 150 Mio. zur Folge haben.

_

Grosse Unterschiede zwischen Gebieten

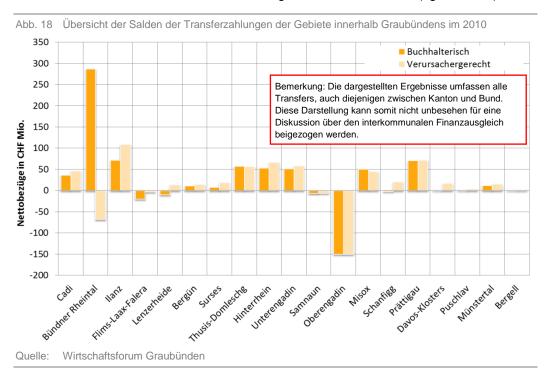
Die Unterschiede zwischen den Gebieten Graubündens sind bedeutend. Die Nettobezüger beziehen in den meisten Fällen deutlich mehr Mittel, als sie aus ihrem eigenen Gebiet generieren. Dies betrifft insbesondere periphere Räume, aber auch solche mit bedeutenden öffentlichen Infrastrukturen (z.B. Prättigau). Oft haben diese Gebiete keine genügend starke Wirtschaft, damit die Finanzzahlungen dank hoher Steuererträge die Finanzbezüge auch nur annähend ausgleichen könnten. Gewisse Gemeinden beziehen zudem als Extremfälle (z.B. Riein, Duvin, Pigniu, Nufenen, Rongellen) netto bedeutend mehr finanzielle Mittel von Seiten Bund und Kanton, als ihre gesamte Wirtschaft absolut generiert.

Verursachergerechte Sicht

Öffentlicher Sektor des Bündner Rheintals wird auf den ganzen Kanton verteilt Im Vergleich zu den Ergebnissen der buchhalterischen Sicht (vgl. Abb. 17 oben) ergibt sich bei der verursachergerechten Betrachtung (vgl. Abb. 17 unten) kein wesentlich neues Bild. Die meisten Gebiete erfahren nur eine leichte Änderung ihrer Saldi von Finanzbezügen und Finanzzahlungen. Der bedeutendste Unterschied zwischen den beiden Perspektiven bildet das Bündner Rheintal, das von einem deutlichen Nettobezüger in der buchhalterischen Sicht zu einem leichten Nettozahler in der verursachergerechten Sicht wird. Der Grund für diese Änderung liegt neben der Bereinigung der Pendlerverzerrungen insbesondere darin, dass in der verursachergerechten Sicht die Nutzen der diversen im Bündner Rheintal angesiedelten öffentlichen Dienstleistungen (öffentliche Verwaltung, tertiäre Bildungsinstitutionen, Kantonsspital etc.) auch auf die übrigen Räume des Kantons verteilt werden.

So verringern sich die Finanzbezüge im Bündner Rheintal und nehmen gleichzeitig in den anderen Räumen (v.a. Lenzerheide, Schanfigg und Flims-Laax-Falera) zu. Auch in anderen Gebieten des Kantons verteilen sich öffentliche Dienstleistungen über einen grösseren geographischen Raum, beispielsweise aus dem Gebiet Ilanz nach Cadi.

Die peripheren Gebiete, die bereits in der buchhalterischen Betrachtung klare Nettobezüger bilden, beziehen in den meisten Fällen in der verursachergerechten Sicht noch mehr Finanzbezüge, da ihnen auch ein Teil der öffentlichen Dienstleistungen der Zentrumsregionen, hauptsächlich dem Bündner Rheintal, angerechnet werden. Das Oberengadin bleibt in der verursachergerechten Betrachtung der klar bedeutendste Nettozahler Graubündens. Grösster absoluter Nettobezüger ist das Gebiet Ilanz (vgl. Abb. 18).



Insbesondere im Verkehrsbereich ist die Nutzenzuordnung für aufwändig zu erschliessende Regionen (z.B. Oberengadin über die Pässe und Bahntunnels) methodisch sehr heikel. Die Ergebnisse sind somit mit einem gewissen Vorbehalt zu geniessen. Nichtsdestotrotz sind die buchhalterische und verursachergerechte Sichtweise gleichzeitig zu betrachten. Je nach Fragestellung ist die eine Sichtweise dienlicher als die andere.

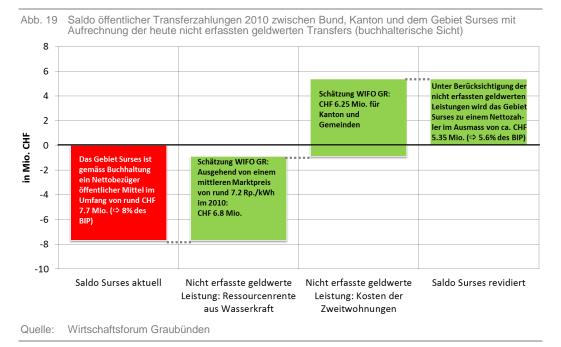
Im Anhang (S. 81) wird die Diskussion um die beiden Betrachtungsweisen weitergeführt.

4.3 Nicht erfasste geldwerte Transfers

Verdeckte Transfers sind in peripheren Gebieten wichtig Wenn die Betrachtung analog zur Diskussion in Kapitel 3.3 um die nicht erfassten geldwerten Transfers "Ressourcenrente Wasserkraft" und "Kosten der Zweitwohnungen" ergänzt wird, dann ändert sich das Bild beträchtlich. Die Nettobezüge würden sich insbesondere in den peripheren und touristischen Gebieten deutlich verringern, da dort sowohl die meisten Zweitwohnungen als auch der grösste Teil der Wasserkraftwerke liegen.

Am Beispiel von Surses soll im Folgenden aufgezeigt werden, was eine Berücksichtigung der nicht erfassten geldwerten Transfers für das Gebiet bedeuten würde. Weil das Gebiet Surses einerseits einige Wasserkraftanlagen und andererseits verhältnismässig viele Zweitwohnungen aufweist, ist es besonders von den nicht erfassten geldwerten Transfers betroffen. Wenn wir analog zur Berechnung für den gesamten Kanton davon ausgehen, dass pro produzierte Kilowattstunde ein nicht erfasster geldwerter Transfer von 3 Rp. und pro Zweitwohnung ein nicht erfasster geldwerter Transfer von CHF 3'000 pro Jahr stattfindet (vereinfachte Annahmen), ergeben sich für Surses insgesamt nicht erfasste geldwerte Transfers von CHF 6.8 Mio. bzw. CHF 6.25 Mio. Franken. Unter Berücksichtigung dieser Transfers würde das Gebiet Surses vom deutlichen Nettobezüger öffentlicher Mittel zu einem Nettozahler (vgl. Abb. 19). 16

Das Beispiel von Surses zeigt, dass bei einigen peripheren Gebieten die Erfassung der bisher nicht erfassten geldwerten Transfers wesentlich zur Deckung der Defizite beitragen kann. Im Anhang (S. 59) wird vertieft auf diese Transfers eingegangen.



¹⁶ Vgl. Detaillierte Ausführungen zu den Abschätzungen in Kapitel 3.3

-

4.4 Hauptbegründungen

Zwei Arten von Treibern für hohe Nettobezüge Die Treiber der Ergebnisse sind die Gleichen wie bei der Diskussion auf kantonaler Ebene. Die Finanztransfers in den Politikbereichen soziale Wohlfahrt, Verkehr und Volkswirtschaft bilden - insbesondere in peripheren ländlichen Regionen - überdurchschnittlich hohe Finanzbezüge. Periphere Gebiete mit einer geringen Bevölkerungsdichte und gleichzeitig geringen wirtschaftlichen Aktivitäten können die zur Erschliessung des Raums notwendigen Infrastrukturen in viel geringerem Masse tragen als Gebiete mit einer vergleichsweise hohen Bevölkerungsdichte und wirtschaftlicher Attraktivität. Es können daher zwei Hauptgründe für Nettobezüger festgehalten werden:

- Periphere Räume (z.B. Safien, Hinterrhein, Bergün): Die landwirtschaftlich geprägten Räume weisen geringe wirtschaftliche Aktivitäten auf. So fallen wegen der geringen wirtschaftlichen und gleichzeitig in allen Fällen auch geringen Bevölkerungsdichten sowie den speziellen topographischen Bedingungen die Infrastrukturkosten im Bereich Verkehr in diesen Gebieten besonders ins Gewicht. In den meisten Fällen profitiert die einheimische Bevölkerung beträchtlich von der Verkehrsinfrastruktur. Im Fall der Durchgangsstrassen im Surses und Raum Hinterrhein kann das Verhältnis jedoch als unsachgemäss betrachtet werden¹⁷. Der Nutzen für die einheimische Bevölkerung ist weitaus geringer als die Investitionen in die Durchgangsstrassen. Die verursachergerechte Sicht trägt diesem Umstand Rechnung. In peripheren Gebieten bilden zudem die Transferzahlungen in der Landwirtschaft einen bedeutenden Finanzbezug.
- Räume mit vielen öffentlichen Strukturen (z.B. Bündner Rheintal, Prättigau, Münstertal, Thusis-Domleschg): Auch Gebiete mit einer vergleichsweise robusten Wirtschaft können bedeutende Investitionen in Verkehr, Spitäler und Bildungswesen kaum kompensieren. Viele Orte mit Zentrumsfunktionen weisen eine Ballung derartiger Infrastruktur (u.a. Zentrumslasten) und daher bedeutende Finanzbezüge auf. Im Anhang wird auf Seite 65 die Diskussion für den Fall des Bündner Rheintals weiter vertieft.

Die Treiber wirken unabhängig von der Betrachtungsweise (buchhalterisch oder verursachergerecht). Die Betrachtungsweisen ändern lediglich die Struktur der Verteilung - und dies in den meisten Fällen nur geringfügig. Einzig bei Räumen mit einer überdurchschnittlichen Ballung öffentlicher Infrastrukturen verringern sich bei der verursachergerechten Betrachtung im Vergleich zur buchhalterischen Sichtweise die Nettobezüge. Diese werden über einen grösseren geographischen Raum verteilt, da sich deren Nutzen nicht auf ein Gebiet beschränkt. Eine vertiefte Diskussion der Faktoren, welche Gebiete zum Nettozahler oder -empfänger werden lassen, geschieht im Anhang (S. 69).

4.5 Kantonale Sicht

Wie zu Beginn von Kapitel 3 aufgezeigt wird, besteht ein bedeutender Teil der kantonalen Aufwände aus Bundesbeiträgen, welche als zweckgebundene oder durchlaufende Beiträge ohne Handlungsspielraum für den Kanton durch die kantonale Rechnung fliessen. Wie aber sieht die Karte Graubündens aus Sicht des Kantons aus, wenn nur die von ihm beeinflussbaren öffentlichen Transfers berücksichtigt werden?

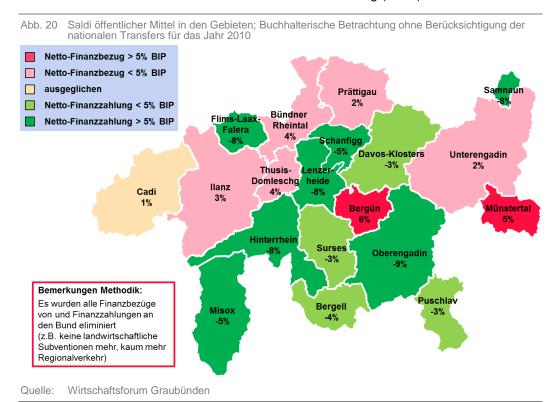
Bundesbeiträge insbesondere in periphere Gebiete

Aus Sicht der rein kantonalen Transfers weisen die meisten peripheren Regionen mehr Finanzzahlungen als Finanzbezüge auf (vgl. Abb. 20). Dies hängt insbesondere damit zusammen, dass die in peripheren Regionen bedeutenden Transfers "Verkehr" und "Landwirtschaft" sowie "soziale Wohlfahrt" zu einem grossen Teil vom Bund getragen

Die Kantonsstrasse, welche durch das Surses führt, kann zum grössten Teil als Erschliessung für das Oberengadin und viel weniger für das Surses selbst betrachtet werden. Dasselbe gilt für die A13 im Gebiet Hinterrhein, welche zum grössten Teil von Auswärtigen benützt wird.

werden. Man kann deshalb vereinfachend sagen, dass die Kosten für die dezentrale Besiedelung innerhalb Graubündens nicht – wie oft angenommen - vom Bündner Rheintal, sondern vom Bund getragen werden.

Das Bündner Rheintal bleibt in der auf die kantonalen Flüsse beschränkten Sicht gleich wie bei der ganzheitlichen Sicht (buchhalterisch) Nettobezüger öffentlicher Mittel in der Höhe von rund 4 % des BIP. Daraus kann geschlossen werden, dass das Bündner Rheintal von den Bundesbeiträgen unterdurchschnittlich profitiert bzw. innerhalb des Kantons insbesondere ein Mittelfluss aus den Bergregionen ins Bündner Rheintal stattfindet. Eine vertiefte Diskussion hierzu findet sich im Anhang (S. 77).

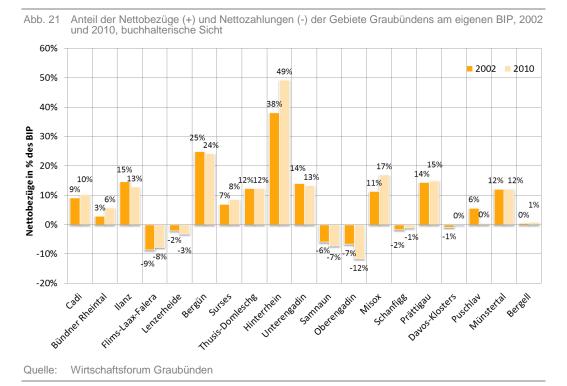


4.6 Rückblick

Zunahme der Disparitäten seit 2002

Im Verlauf der Jahre kann eine Zunahme der Unterschiede zwischen den Gebieten hinsichtlich der Finanzzahlungen und -bezüge beobachtet werden. So beziehen Nettobezüger über die Jahre real immer mehr öffentliche Mittel, die Nettozahler zahlen immer mehr (vgl. Abb. 21).

Insbesondere die Bundesmittel, welche in periphere Regionen fliessen, werden dabei vor dem Hintergrund des Rückgangs von Bevölkerung und wirtschaftlichen Aktivitäten bedeutender und verursachen vergleichsweise immer mehr Nettobezüge.



4.7 Ausblick bis ins Jahr 2030

Der Blick in die Zukunft geschieht für die Gebiete auf der Basis der drei Szenarien "Extrapolation", "Wachstum" und "Stagnation"¹⁸.

Szenario "Extrapolation"

Weitere Zunahme Disparität return on investment zwischen den Gebieten Das Szenario "Extrapolation" (weiter wie bisher) lässt eine Zunahme der bereits bestehenden ausgeprägten Disparität zwischen den Gebieten Graubündens hinsichtlich der öffentlichen Finanzzahlungen und -bezüge erwarten. Die meisten Gebiete bleiben Nettobezüger. Das Verhältnis zwischen der Anzahl der Nettobezüger und -bezahler ändert kaum. Insgesamt beziehen die Gebiete absolut mehr Bezüge als im Jahr 2010 (vgl. Abb. 22).

Mit der wachsenden Differenz zwischen Nettozahlern und -bezügern sowie der regionalen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aus Sicht von Kanton und Bund steigt die geographische Unstimmigkeit zwischen den verwendeten öffentlichen Mitteln und deren Nutzen. Da die Wirtschaftskraft peripherer Gebiete mit hohen Nettobezügen relativ zurückgeht und gleichzeitig die Nettobezüge absolut zunehmen, drängt sich die Frage in Zukunft immer mehr auf, ob die Allokation staatlicher Mittel in diesen Gebieten nach wie vor zweckmässig ist. Der Rückgang der Beschäftigung und der Bevölkerung führen dazu, dass in verschiedenen ländlichen Regionen im Vergleich zu den durch den Raum verursachten Kosten immer weniger Wertschöpfung generiert wird.

-

⁸ Vgl. Kapitel 3.5

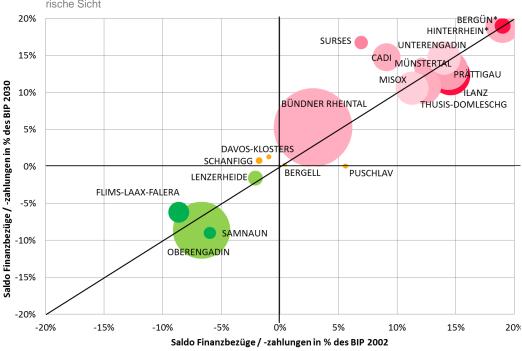


Abb. 22 Saldierte Kosten bzw. Erträge 2002 und 2030 in % des BIP nach Gebiete; Kreisgrösse = Nettobezüge (rot) bzw. Nettozahlungen (grün) bzw. relativ ausgeglichen (orange) absolut 2010, buchhalterische Sicht

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Szenarien "Wachstum" und "Stagnation"

Ähnliche Resultate bei allen Szenarien

Mit Blick auf die beiden anderen Szenarien lässt sich im Vergleich zum Szenario "Extrapolation" insbesondere festhalten, dass sich die Kernaussagen bei einer sich veränderten wirtschaftlichen Entwicklung nur marginal ändern. Die Struktur zwischen Nettozahlern und -bezügern bleibt in beiden Szenarien sehr ähnlich wie im Szenario "Extrapolation". Dies gilt auch für die Bedeutung der Unterschiede.

Szenario Wachstum: Die absolute Höhe der finanziellen Transfers nimmt gegenüber dem Jahr 2010 deutlich zu. Die Nettozahlungen von Nettozahlern nehmen deutlich zu, die Nettobezüge der Nettobezüger in den meisten Fällen (dies ist abhängig von der wirtschaftlichen Struktur) auch. Im Gegensatz zum Szenario "Extrapolation" ist der gesamtkantonale Nettobezug absolut grösser, im Verhältnis zum BIP jedoch geringer. Im Szenario "Wachstum" wächst die kantonale Volkswirtschaft stärker als der kantonale Nettobezug. Insbesondere Zentrumsregionen können ein Wachstum aufweisen und in den ländlichen Regionen halten sich die Abwanderung sowie der Rückgang der wirtschaftlichen Aktivitäten in Grenzen.

Ein gutes wirtschaftliches Umfeld wird somit kaum zu einer spürbaren Veränderung der Situation führen. Falls dies ein politisches Ziel wird, muss die Politik den bestehenden Rahmen verändern (vgl. Kap. 5).

Szenario Stagnation: Die absolute Höhe der finanziellen Transfers bewegt sich in der gleichen Grössenordnung wie 2010. Inflationsbereinigt nehmen sowohl die Finanzbezüge als auch die Finanzzahlungen ab. Die Ergebnisse führen zu einem positiveren Resultat für die meisten Nettobezüger, da infolge der wirtschaftlichen Stagnation die Transfers vom Bund in den Kanton stärker stagnieren als die Bündner Wirtschaft und damit die Finanzzahlungen aus den Bündner Teilgebieten.

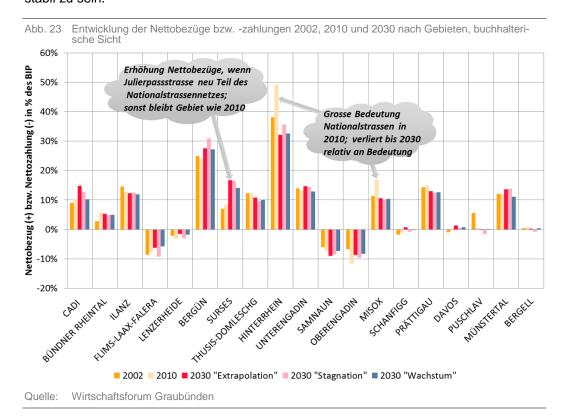
Aber auch das Szenario "Stagnation" verändert die Resultate gegenüber heute und gegenüber dem Szenario "Extrapolation" nur graduell. Insbesondere bleiben die

^{*} Die Gebiete Hinterrhein und Bergün weisen Nettobezüge von über 20 % des BIP in den Jahren 2002 und 2030 auf und liegen somit ausserhalb der Darstellung.

Kosten des physischen Raumes bestehen und die Problematik einer volkswirtschaftlich ineffizienten Investitionspolitik des Kantons bleibt akut.

Fazit

2030: Geringe Veränderungen zwischen Szenarien und verglichen mit 2010 Die oben festgehaltenen Ergebnisse hinsichtlich der drei Szenarien lassen sich in der folgenden Abbildung 23 erkennen. Der Nettobezug ist im Szenario "Stagnation" tendenziell am kleinsten. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass sich die Ergebnisse der meisten Gebiete kaum verändern, weder im Vergleich mit dem Jahr 2010 als auch zwischen den Szenarien. Die heutige Struktur der Finanztransfers scheint somit relativ stabil zu sein.



Spezialfall Gebiet Hinterrhein Auffällig ist sicherlich die deutlich bessere Ausgangslage für das Gebiet Hinterrhein. Dies kann auf folgende Phänomene zurückgeführt werden, welche in geringerem Masse auch für verschiedene weitere periphere Gebiete gelten:

- Der Kanton hat eine Erhöhung der Wasserzinsen beschlossen, welche ab dem Jahr 2016 in Graubünden gilt. Diese Erhöhung wurde in die Szenarien für das Jahr 2030 integriert. Das Gebiet Hinterrhein weist überdurchschnittlich hohe Wasserzinsen auf. Dies führt neben deutlich höheren Nettozahlungen infolge höherer Wasserzinsen auch zu einem stark erhöhten Beitrag der entsprechenden Gemeinden an den interkommunalen Finanzausgleich. Dieser Beitrag wird zu einem hohen Mass von der Bedeutung der Wasserzinsen für den kommunalen Haushalt geprägt.
- Auf der Seite der Finanzbezüge fällt der hohe Anteil an Nationalstrassen als auch der Landwirtschaft ins Gewicht. Beide Transfers nehmen in den Szenarien nur unterdurchschnittlich zu, da
 - bei Unterhalt und Ausbau des Nationalstrassennetzes im Gegensatz zu anderen Politikbereichen von konstanten Ausgaben in der Zukunft ausgegangen wird (vgl. Abb. 23; Auswirkungen auf Hinterrhein und Misox)
 - und der Rückgang der landwirtschaftlichen Vollzeitstellen in der stark landwirtschaftlich geprägten Region (und somit die Verringerung der Landwirtschaftsbeiträge als Finanzbezüge) überdurchschnittlich stark ins Gewicht fallen.

So nimmt die Bedeutung der Finanzbezüge im Vergleich zur Entwicklung des BIP im Fall des Gebiets Hinterrheins überdurchschnittlich stark ab.

4.8 Zusammenfassung Ergebnisse Gebiete

Grossteil der Gebiete sind Nettobezüger öffentlicher Mittel Die Mehrheit der Gebiete ist Nettobezüger öffentlicher Mittel. Einen Grossteil davon bilden periphere bzw. ländliche Regionen. Die einzigen bedeutenden Nettozahler sind erfolgreiche Tourismusregionen wie das Oberengadin, Samnaun oder das Gebiet Flims-Laax-Falera. Der Unterschied zwischen der buchhalterischen und verursachergerechten Betrachtung ist gering. Der einzige deutliche Unterschied ergibt sich im Fall des Bündner Rheintals.

Spezialfall Bündner Rheintal Das Bündner Rheintal ist - insbesondere in der buchhalterischen Sicht und daher teilweise gegen die Intuition - kein Musterschüler. Aufgrund der diversen zentralen Infrastrukturen (Verwaltung, Spital, HTW,...) bezieht das Gebiet deutlich mehr öffentliche Mittel, als es mit seiner Wirtschaftskraft generiert. Die verursachergerechte Sicht relativiert jedoch im Vergleich zur buchhalterischen Betrachtung diesen Nettobezug. Würden alle im Bündner Rheintal arbeitenden Personen auch dort wohnen und Steuern bezahlen sowie der Nutzen der öffentlichen Dienstleistungen allen Gebieten Graubündens angerechnet, so wäre der Saldo der öffentlichen Mittel des Bündner Rheintals praktisch ausgeglichen.

Bereits bedeutende Disparitäten nehmen zu

Die Unterschiede zwischen den Gebieten Graubündens hinsichtlich der Finanzbezüge und -zahlungen öffentlicher Mittel im Verhältnis zum BIP sind hoch. Zwischen 2002 und 2010 haben sich diese Disparitäten nur geringfügig verändert. Die öffentlichen Transfers haben jedoch absolut zugenommen. So beziehen absolut gesehen Nettobezüger über die Jahre noch mehr öffentliche Mittel und Nettozahler finanzieren die anderen Räume noch stärker. Folglich bezieht der Gesamtkanton netto 2010 auch mehr Mittel vom Bund als 2002.

Bis 2030 muss unter der Annahme ähnlich bleibender Staatspolitik von einer Zunahme der Unterschiede zwischen den Gebieten hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Finanzbezügen und -zahlungen ausgegangen werden. Der volkswirtschaftliche Return on Investment verschlechtert sich somit insbesondere in peripheren Regionen immer weiter.

Strukturveränderung nötig, nicht erfasste geldwerte Transfers internalisieren Die Ergebnisse sowie die daraus gewonnenen Erkenntnisse führen zum Schluss, dass die Bündner Gebiete zur Verbesserung der Situation einerseits ihre Strukturen verändern und anderseits versuchen müssen, ihre nicht erfassten geldwerten Transfers zu internalisieren.

- Mit der Veränderung der Struktur sollte versucht werden, wertschöpfungsintensive und in sich nachhaltige Wirtschaftskreisläufe zu stärken. Ein Beispiel für nachhaltige Wirtschaftskreisläufe sind erfolgreiche Tourismusregionen. Neben der Steigerung der durchschnittlichen Wertschöpfungsintensität der Wirtschaftsstruktur geht es auch darum, die Bedeutung der Raumkosten zu verringern, indem durch eine erhöhte wirtschaftliche Aktivität, gefolgt von einer erhöhten Bevölkerungsdichte, die Kosten für den Raum besser getragen werden können.
- Die Internalisierung (effektive buchhalterische Berücksichtigung in den öffentlichen Rechnungen) der Kosten gilt der Abschöpfung der Ressourcenrente Wasserkraft als auch einer verursachergerechten Deckung der Kosten für die Zweitwohnungen. Diese Transfers sind insbesondere in den peripheren Regionen von grosser Bedeutung. Es liegt am Kanton, in diese Richtung hinzuarbeiten.

Im Anhang wird auf punktuelle Aspekte von Kapitel 4 vertiefter eingegangen.

5 Handlungsansätze

5.1 Einleitung

Ausgangslage

Defizit gegenüber Bund nimmt zu

Je nach Betrachtungsweise bezog das Gebiet Graubünden im Jahr 2010 zwischen rund CHF 190 und CHF 520 Mio. mehr Transferzahlungen vom Bund als aus dem Gebiet an diesen zurückflossen (vgl. Kapitel 3.1 und 3.2). Der Nettobezug liegt folglich zwischen 1.7 % und 4.6 % des BIP, was zwar nicht dramatisch ist, aber trotzdem klar aufzeigt, dass das Gebiet Graubünden in der heutigen Ausgestaltung wirtschaftlich nicht autonom lebensfähig ist.

Aufgrund der Szenarienanalysen muss zudem davon ausgegangen werden, dass der Nettobezug von Bundestransfers durch die Gebiete Graubündens tendenziell zunehmen wird.

Umgekehrt zeigt die Analyse auch, dass in Bezug auf die innerkantonalen Transfers nur einzelne Gebiete als Nettoempfänger in Erscheinung treten und von daher der Handlungsdruck aus Sicht des Kantons relativ klein ist (vgl. Abb. 20 und Kapitel 4.5).

Ziel

Elimination des Defizits anstreben ...

Die Bündner Gebiete müssen langfristig daran interessiert sein, dass die Volkswirtschaft Graubünden nachhaltig aufgestellt ist. Entsprechend ist die Staats- und Wirtschaftsstruktur so zu gestalten, dass ein möglichst kleiner Nettobezug vom oder sogar eine Nettozahlung an den Bund resultiert.

... weil ausgeglichene Gebiete eine wirtschaftliche Legitimation haben Als Prämisse erachten wir, dass jedes Gebiet bzw. jede Talschaft, das sich selbst finanzieren kann, dadurch den Nachweis erbringt, dass es wirtschaftlich existieren kann und aus wirtschaftlicher Sicht die Besiedlung dieses Gebietes legitimiert ist. Solange sich ein Gebiet selbst finanziert, kann es auch selber darüber bestimmen, wie hoch die Staatsausgaben sein sollen und welche Leistungen durch den Staat zu erbringen sind. Ein Gebiet, welches sich jedoch nicht selbst finanzieren kann, lebt grundsätzlich auf Kosten Anderer. Solchen Nettobezüger-Gebieten kommt die besondere Verantwortung zu, sich zu verbessern oder zumindest mit den von Aussen erhaltenen Mitteln besonders effizient umzugehen.

Der Kanton Graubünden weist aufgrund seiner Lage, Topographie und geringen Bevölkerungsdichte im Vergleich zu den meisten anderen Schweizer Kantonen offensichtliche Nachteile einerseits bei der Erstellung und Finanzierung der Versorgungsinfrastruktur (z.B. Verkehr, Energie, Bildung, Gesundheit) und andererseits bei der Entwicklung des Wirtschaftsstandortes auf (keine grossen Städte, periphere Lage, schlechte Verkehrsanbindung).

Legitimation für Aussenfinanzierung muss erarbeitet werden Es geht somit bei den einzuleitenden Massnahmen nicht primär darum, das Defizit vollständig zu eliminieren. Jegliche Verringerung des Nettobezugs verkleinert jedoch die Abhängigkeit des Kantons und seiner Gebiete von Bundesmitteln, erhöht den politischen Handlungsspielraum und ist daher sinnvoll und erstrebenswert. Zudem dokumentiert ein Effort zur Verbesserung der Situation in Graubünden den Willen der Bündner zur Selbsthilfe und legitimiert dadurch den Kanton Graubünden in den Augen der Geberkantone zur Beanspruchung künftiger Transferzahlungen.

5.2 Herleitung der Handlungsansätze

Einfluss der Konjunktur

Nicht auf konjunkturellen Aufschwung zählen Ob Gebiete Nettoempfänger oder Nettozahler sind, hängt massgeblich mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zusammen. Daher muss zunächst die Frage gestellt werden, wie die Situation aussehen würde, wenn in den nächsten Jahren eine wirtschaftliche Erholung einsetzen würde.

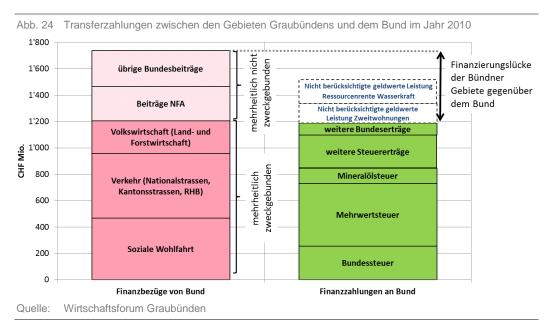
Eine gute konjunkturelle Lage in Europa würde mit grosser Wahrscheinlichkeit auch zu einem erhöhten EUR/CHF-Wechselkurs führen. Unseren Analysen zufolge wäre in diesem Falle der grösste Effekt einer guten europäischen Konjunktur auf den Bündner Nettobezug durch die Auswirkungen auf den Wert der Wasserkraft zu erwarten. Eine markante Erhöhung des EUR/CHF-Wechselkurs würde den Wert der Ressourcenrente der Wasserkraft deutlich erhöhen (infolge des Absatzes des produzierten Stroms im Ausland) und könnte dazu führen, dass unter Berücksichtigung dieser geldwerten Leistungen Graubünden zum Nettozahler würde.

Auch die allgemeine Leistungsfähigkeit Graubündens (insb. Tourismus und Industrie) würde von einer konjunkturellen Erholung in Europa und einem stärkeren Euro wesentlich gestärkt. Dies würde in Form von höheren Mehrwertsteuererträgen dem Bund zugute kommen und das Transferdefizit etwas verkleinern. Es ist aber nicht anzunehmen, dass eine konjunkturelle Erholung genügend zusätzliche Transfereinnahmen für den Bund realisieren würde, um das Defizit entscheidend zu verändern.

Unabhängig von Wirtschaftslage Verringerung der Nettobezüge anstreben Insgesamt ist anzustreben, das bestehende strukturelle Defizit unabhängig von konjunkturellen Betrachtungen zu verringern. Die Verbesserung durch eine konjunkturelle Entwicklung sollte eher als Bonus betrachtet werden und nicht in die Berechnungen miteinfliessen.

Finanztransfers verändern

Vom Bund fliessen rund CHF 1.7 Mrd. in die Gebiete Graubündens (vgl. Abb. 24). Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Ausgaben für die soziale Wohlfahrt, den Verkehr, die Land- und Forstwirtschaft sowie den Finanzausgleich. Umgekehrt generiert der Bund in Graubünden rund CHF 1.2 Mrd. primär über die Bundes- und die Mehrwertsteuer.



Erstens: nicht erfasste geldwerte Leistungen internalisieren Auf der Ertrags- und Einnahmenseite kann Graubünden versuchen, die nicht berücksichtigten geldwerten Leistungen zu internalisieren und damit seine Buchhaltung zu verbessern. Wenn davon abgesehen für den Bund in den Gebieten Graubündens mehr Einnahmen generiert werden sollten, müssten die Bundes- und Mehrwertsteuersätze erhöht werden. Theoretisch könnte dies durch eine Steuersatzerhöhung oder durch eine Ausweitung des Steuersubstrates erfolgen. Eine Erhöhung der Steuersätze ergibt aus Sicht des Bundes jedoch keinen Sinn, da dies alle Gebiete der Schweiz betreffen würde, also Nettoempfänger wie Nettozahler.

Zweitens: Erhöhung Steuersubstrat Damit verbleibt nur die Stärkung des Steuersubstrates. Hierbei wiederum ergeben sich zwei Ansatzpunkte.

- Wenn Graubünden es schafft, die wirtschaftliche Aktivität wesentlich auszudehnen, kann der Bund von steigenden Mehrwertsteuereinnahmen und Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung profitieren.
- Wenn Graubünden primär eine Erhöhung der Einwohnerzahl erreicht, ohne neue Infrastrukturen zu bauen, profitiert der Bund durch Steuereinnahmen bei den natürlichen Personen.

Für die Schliessung der Lücke von rund CHF 500 Mio. würden diese Ansätze jedoch schätzungsweise eine Verdoppelung von Wirtschaft und Gesellschaft in absehbarer Zeit voraussetzen, was als nicht sehr realistisch einzustufen ist.

Drittens: Sparmassnahmen verringern Nettobezug gegenüber Bund kaum Auf der Aufwands- und Ausgabenseite ist zwischen den zweckfreien und zweckgebundenen Transfers vom Bund an den Kanton zu differenzieren. Eine Sparübung des Kantons würde die zweckfreien Finanzbezüge nicht beeinflussen, da diese nach anderen Kriterien als die kantonalen Aufwände auf die Kantone verteilt werden. Dies gilt auch für einen Teil der zweckgebundenen Finanzbezüge. Schliesslich verteilt der Bund jedoch einen Teil der zweckgebundenen Finanzbezüge in Abhängigkeit der kantonalen Aufwände. Eine Sparübung in den Politikbereichen dieser Transfers würde den Nettobezug somit verringern. Meist ist die Verwendung dieser Mittel jedoch an nationale Gesetze gebunden und der Einsatz finanzieller Mittel kann somit nicht beliebig reduziert werden. Da diese Beiträge aus Sicht des Kantons zudem finanzwirtschaftlich sehr attraktiv sind, würden sich für einen leicht geringeren Nettobezug spürbare volkswirtschaftliche Nachteile ergeben.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass mit einem reinen Spareffort die strukturell gegebene Finanzierungslücke nur teilweise geschlossen werden könnte. Zudem würde ein reiner Spareffort in der Höhe von rund CHF 500 Mio. zu einer spürbaren Verringerung der gesamtbündnerischen Volkswirtschaft führen, was sicherlich unerwünscht ist.

Um die Finanzierungslücke zu schliessen, muss langfristig die Struktur des Steuersubstrats gestärkt werden. Dafür stehen letztlich aus heutiger Sicht (neben der Internalisierung der nicht geldwert erfassten Finanzflüsse, vgl. Kapitel 3 und 4) nur zwei Wege offen:

- Strategie der tiefen Steuern → Kapitel 5.3
- Strategie zur Ansiedlung von wertschöpfungsstarken Arbeitsplätzen → Kapitel 5.4

Um diese Wege weiter zu verfolgen, müssen Mittel freigesetzt werden. Zu diesem Zweck ist zu prüfen, wie die Leistungserbringung von Gemeinden und Kanton mit den vorhandenen Mitteln effizienter gestaltet werden kann und welche Leistungen durch Kanton und Gemeinden überhaupt erbracht werden sollen. → Kapitel 5.5

Erhöhung Steuersubstrat durch Tiefsteuerstrategie, Laffer-Effekt

5.3 Strategie der tiefen Steuern

Mit einer Tiefsteuerstrategie soll durch den Zuzug von gut verdienenden natürlichen Personen und wertschöpfungsintensiven Unternehmen, die auch von zusätzlichen gut verdienenden und hoch qualifizierten Personen in Graubünden profitieren, das Steuersubstrat verbessert werden. Dadurch sinken einerseits die Beiträge an und somit die Finanzbezüge aus dem NFA, da sich dessen Höhe unter anderem nach der Steuerertragskraft der einzelnen Kantone berechnet. Auf der anderen Seite steigen die Steuern und somit die Finanzzahlungen an den Bund (Bundessteuer, Mehrwertsteuer etc.).

Attraktive Steuerbedingungen machen in der kurzen Frist eine Aufwandreduktion notwendig, wenn kein chronisches Defizit in der Staatsrechnung resultieren soll. Es müssten also Mittel für diese Vorwärtsstrategie freigesetzt werden (vgl. Kapitel 5.5). Zudem würde ohne Kosteneinsparungen erwartet werden, dass bald wieder eine Steuererhöhung folgt, womit keine glaubhafte Tiefsteuerstrategie realisiert werden könnte.

In der mittleren und langen Frist würden durch die zusätzlichen Steuererträge der neu zugezogenen Unternehmen und natürlichen Personen wieder mehr Mittel für die Staatskasse zur Verfügung stehen. Dieser sogenannte Laffer-Effekt konnte beispielsweise im Kanton Obwalden nach dessen Umsetzung einer Tiefsteuerstrategie beobachtet werden. Der Bericht des Wirtschaftsforums zu einer Tiefsteuerstrategie (2011) führt die oben dargestellten Aspekte detailliert aus.

5.4 Strategie zur Ansiedlung von wertschöpfungsstarken Arbeitsplätzen

Wirtschaftsförderung ist anspruchsvoll

Mit der Ansiedlung von wertschöpfungsstarken Arbeitsplätzen soll ein nachhaltiges Wirtschafts- und infolgedessen Bevölkerungswachstum erzielt werden. Die erhöhte Dichte an Arbeitsplätzen und Einwohnern kann die Raumkosten eher finanzieren als eine gering besiedelte Region.

Dabei soll es sich beim Wirtschaftswachstum wie gesagt um eine Zunahme an wertschöpfungsintensiven Aktivitäten handeln. Ein Wirtschaftswachstum, welches keine Veränderung der Bündner Wirtschaftsstruktur mit sich bringt, führt neben der Erhöhung der Finanzzahlungen auch zu einer bedeutenden Erhöhung der Finanzbezüge, wodurch sich der Saldo der öffentlichen Transfers nur geringfügig ändert.

Eine optimierte Wirtschaftsstruktur macht somit den Ausbau von wertschöpfungsintensiven Dienstleistungs- und Industrieaktivitäten notwendig. Der Bericht des Wirtschaftsforums zum Dienstleistungssektor Graubündens (2013) kommt in diesem Zusammenhang unter anderem zu den folgenden Erkenntnissen, welche auch für die vorliegende Studie von Bedeutung sind:

- Die Ansiedlung oder der Ausbau von wertschöpfungsintensiven Dienstleistungsbetrieben in Graubünden ist aus Sicht der Standortförderung sehr schwierig steuerbar. Direkte Massnahmen gibt es eigentlich nicht. So ist die beste Strategie für den Kanton, über die verschiedenen Sektoralpolitiken günstige Voraussetzungen für ein wirtschaftsfreundliches Umfeld zu schaffen. Auf diese Art können die bestmöglichen Bedingungen für eine wünschbare Entwicklung der wertschöpfungsintensiven Dienstleistungs- (und Industrie-)betriebe geschaffen werden.
- Zu den günstigen Rahmenbedingungen zählen einerseits Elemente wie die Verfügbarkeit von Ansiedlungsflächen für Unternehmen an gut erschlossenen Lagen oder die Stärkung des Innovationsstandorts Graubündens. Mit zusätzlichen Investitionen in die HTW und generell die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten soll der Kanton attraktiver werden für innovationsintensive Unternehmen. Allenfalls müssten dafür zusätzliche Mittel eingesetzt werden, was Sparbemühungen in anderen Politikbe-

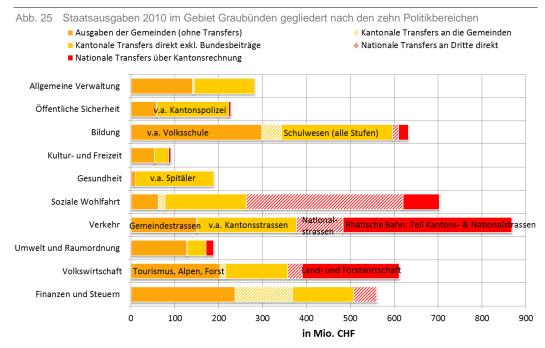
- reichen notwendig machen würde. Dadurch wäre eine nachhaltige Optimierung des return on investment der kantonalen Mittel möglich.
- Andererseits ist auch in diesem Kontext die Umsetzung einer Tiefsteuerstrategie (vgl. Kapitel 5.3) angebracht, denn sie bietet über den gesamten Kanton hinweg günstige Bedingungen für Unternehmen und private Personen. Auch bei diesem Ansatz müsste eine Kosteneinsparung vorausgehen, damit die Glaubwürdigkeit der Strategie gewährleistet ist.

5.5 Mittel für Vorwärtsstrategien freisetzen

Minimierung der raumrelevanten Kosten

Für den "Betrieb" des Gebiets Graubünden geben alle Staatsebenen (Bund, Kanton und Gemeinden) miteinander rund CHF 4.4 Mrd. aus. Davon trägt der Bund rund CHF 1.7 Mrd. (40 %) und die Gemeinden CHF 1.35 Mrd. (30 %) (vgl. Abb. 25).

Von den insgesamt rund CHF 4.4 Mrd. sind rund CHF 1.5 Mrd. stark raumabhängige Kosten, deren Optimierung hinsichtlich der Reduktion des Transferdefizits der Bündner Gebiete gegenüber dem Bund zu überprüfen ist. Als stark raumabhängige Abgaben können der Bereich Verkehr und die Land- und Forstwirtschaft betrachtet werden. Zum Teil sind auch die Ausgaben in den Bereichen Gesundheit (Anzahl Spitäler), Bildung, Sicherheit sowie öffentliche Verwaltung als raumabhängig anzusehen und damit ebenfalls zu überprüfen. Wie oben erwähnt, kommt ein Teil dieser Mittel vom Bund und ist zweckgebunden, wodurch in diesem Fall kaum Kosteneinsparungen durch den Kanton realisiert werden können.



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden basierend auf Jahresrechnungen von Bund, Kanton und Gemeinden

Die Raumkosten Graubündens sind infolge der Grösse und der Topographie überdurchschnittlich hoch. Dennoch ist zu überprüfen, ob die gegenwärtige Erschliessung des Raumes zweckmässig umgesetzt ist oder ob Ineffizienzen bestehen. Falls die Raumkosten optimiert werden könnten, würde dies finanzielle Mittel freisetzen, welche in eine Tiefsteuer- (vgl. Kapitel 5.3) oder Ansiedlungsstrategie (vgl. Kapitel 5.4) umgemünzt werden könnten.

Aus Sicht des Wirtschaftsforums sind Kostenoptimierungen vorwiegend in den folgenden Bereichen zu vermuten:

- **Gemeindefusionen** führen nicht nur zu einem erhöhten Handlungsspielraum für die Gemeinden und effektiveren öffentlichen Dienstleistungen, aus ihnen resultieren auch Effizienzgewinne und daher Kostenoptimierungen.
- Die Standards der Kantonsstrasseninfrastruktur sind hoch (Sicherheit, Investitionszyklen, Erschliessung aller Siedlungsgebiete mit mehr als 30 Bewohnern etc.).
 Es ist zu überprüfen, ob eine vertretbare Anpassung der Standards und infolgedessen Reduktion der Strassenkosten möglich wäre.
- Es ist zu überprüfen, ob die öffentlichen Gebäude, bspw. im Bildungs- oder im Gesundheitswesen, sinnvoll ausgelastet sind oder eine weitere Zentralisierung allenfalls zweckmässig wäre.
- Ein radikaler Ansatz wäre der Verzicht auf die Erschliessung von peripheren Gebieten. Mit Blick auf die gegenwärtige politische Stimmung gehen wir davon aus, dass dieser Optimierungsansatz derzeit keine Mehrheit finden würde.

Theoretisch vertretbares Kosteneinsparpotenzial von rund CHF 50 bis 100 Mio. Das Wirtschaftsforum Graubünden schätzt, dass über den gesamten Kanton rund CHF 50 bis 100 Mio. eingespart werden könnten, ohne dass der Service Public und somit die Bündner Volkswirtschaft bedeutend darunter leiden würde. Dies ist jedoch eine grobe Schätzung - die detaillierte Überprüfung der einzelnen Leistungen und deren volkswirtschaftlicher und gesellschaftliche Notwendigkeit würde den Rahmen unserer Studie sprengen. Die CHF 50 bis 100 Mio. könnten direkt in eine Tiefsteuerstrategie umgesetzt werden. Dies würde bspw. auf Stufe Kanton eine Reduktion der Steuerbelastung natürlicher und juristischer Personen um rund 9 % bis 17 % bedeuten. Im Anhang wird insbesondere auf den Seiten 63/64 und 67/68 auf einzelne Aspekte der oben ausgeführten Überlegungen vertieft eingegangen.

5.6 Schlussfolgerungen

Situation nicht dramatisch, substantielle Massnahmen jedoch notwendig Die Diskussion der Handlungsansätze zur Verringerung der Finanzbezüge gegenüber den Finanzzahlungen in Graubünden kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Es ist für alle Gebiete erstrebenswert, zumindest ausgeglichen zu werden. Dadurch erbringen sie den Nachweis, dass sie wirtschaftlich existieren können und aus wirtschaftlicher Sicht die Besiedlung dieser Gebiete legitimiert ist.
- Eine wirtschaftliche Erholung, die ein erhöhtes Wirtschaftswachstum zur Folge hat, verändert alleine wenig an der aktuellen Situation.
- Generell ist es für ein Gebiet, das deutlich mehr Finanzbezüge als Finanzzahlungen aufweist, sehr schwierig, ausgeglichen zu werden. Aspekte wie topographische Besonderheiten und die Sozial- und Wirtschaftsstruktur können nicht oder nur sehr langfristig verändert werden. Alleine der Effort zur Verbesserung der Situation legitimiert jedoch das Gebiet, weiterhin netto öffentliche Mittel zu beziehen.
- Es ist für Graubünden entscheidend, die nicht erfassten geldwerten Leistungen (Ressourcenrente, Leistungen als Zweitwohnungsstandort) zu internalisieren.
 Dadurch kann der gesamtkantonale Nettobezug deutlich verringert werden.

Vorwärtsstrategie

- Die Reduktion der Ausgaben zur Verringerung der Nettobezüge ist ein sehr schwieriges Unterfangen und führt kaum ohne unerwünschte Folgeeffekte zu einer bedeutenden Verbesserung des gesamtkantonalen Nettobezugs. Dies erzwingt eine Vorwärtsstrategie als einzige Alternative. Das bedeutet:
 - Umsetzen einer kantonalen Tiefsteuerstrategie
 - **Ansiedlung von wertschöpfungsintensiven Unternehmen** insbesondere im Bündner Rheintal und erfolgreichen Tourismusregionen

Beide Strategien erhöhen die Attraktivität Graubündens als Wirtschafts- und Wohnstandort und führen damit zu einem erhöhten Steuersubstrat. Dadurch kann eine

höhere Dichte von Beschäftigten und Einwohnern erreicht werden, wodurch die Raumkosten auf eine grössere Grundgesamtheit verteilt werden können.

Zur Umsetzung dieser beider Strategien müssen finanzielle Mittel freigesetzt werden, damit die Steuern gesenkt oder zusätzliche Investitionen in die Optimierung der allgemeinen Rahmenbedingungen (Infrastrukturen, F&E fördern etc.) realisiert werden können. Die Freisetzung von Mitteln kann durch folgende Arten der Kosteneinsparungen geschehen:

- Anreize setzen, damit Ineffizienzen in der Ausgabenpolitik minimiert werden; z.B. im Bereich der Strasseninfrastruktur oder der Auslastung von öffentlichen Immobilien
- Vorantreiben der Gebiets- und Aufgabenreformen zur Senkung der Kosten von Kanton und Gemeinden (u.a. Reform des interkommunalen Finanzausgleichs, Gemeindefusionen)

Die Verteilung der Bundesmittel führt immer wieder zu Diskussionen zwischen den Kantonen und die Berggebiete verlieren aufgrund der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung zunehmend an Bedeutung. Unsere Analysen zeigen aber, dass das Transferdefizit von Graubünden in einem Rahmen liegt, welcher - unter Berücksichtigung der nicht erfassten geldwerten Transfers - erstens akzeptabel ist und zweitens im Notfall mit einschneidenden Massnahmen korrigiert werden könnte.

Damit auf absehbare Zeit keine einschneidenden Massnahmen notwendig werden, sollte sich Graubünden des Defizites würdig erweisen und diejenigen Hausaufgaben erledigen, die der Kanton selbst beeinflussen kann. Gleichzeitig ist es wichtig, dass Graubünden in den Diskussionen um den Umgang mit dem gegenwärtigen gesamtkantonalen Nettobezug gegenüber dem Bund die Fakten aufzeigt und darlegt, warum es nicht so einfach ist, vom Nettobezüger zum Nettozahler zu werden.

Die vorliegende Studie kann zu diesem Zweck wertvolle Hilfe bieten.

6 Literatur- und Quellenverzeichnis

6.1 Allgemeine Literatur

Avenir Suisse (2013): Wie bitte? Finanzausgleichsschmarotzer. In: avenir aktuell 02 / 2013, S. 14.

Brugger und Partner AG, Flury&Giuliani GmbH (2008): Strategien zum Umgang mit potenzialarmen Räumen. Zürich

Brunner, F., Hartmann, M. (2013): Wie teuer darf die Peripherie sein? In: Schweiz am Sonntag, Nr. 147, 2. Juni 2013.S. 37.

Bühlmann, M. (2010): Gemeindefusion Ilanz+. IPW Universität Bern. Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2006): Monitoring ländlicher Raum, Themenkreis U6: Grundversorgung.

Bündner NFA (2008): Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Chur.

Flury&Giuliani GmbH (2006): Öffentliche Transferzahlungen in die Gemeinden des Kantons Graubünden. Zürich.

Frey, D., Seidl, I. (2008): "Dezentrale Besiedlung": raumplanerische Leitvorstellung oder politisches Wunschbild? In: Géomatique Suisse 2008 (10), S. 524 - 526.

Gemperle, Oliver (2010): Verlassene Orte in einem Alpental. Benteli Verlag, Bern.

Hochschule für Technik Rapperswil (2009): Einflussfaktoren der Infrastrukturfolgekosten in Bündner Gemeinden. Schlussbericht im Auftrag des Amts für Raumentwicklung Graubünden.

HTW Chur (2011): Fusion Ilanz plus. Schlussbericht. Chur.

Kantonale Planungsgruppe Bern (2005): Zentrumslasten/-nutzen (Basis 2003). Schlussbericht im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern.

Leistungsgruppe des NFP 48 (2004): Landschaften und Lebensräume der Alpen - Wertschöpfung. St. Gallen.

Leistungsgruppe des NFP 48 (2004): Regionale Kostenunterschiede und Ausgleichsmechanismen in der Grundversorgung. Bern.

Leistungsgruppe des NFP 48 (2004): Projekt FUNalpin – Transfer – Struktur und Dynamik von Transfers in die Testgebiete Safiental, Sernftal und Binntal. St. Gallen.

Leitungsgruppe des NFP 48 (2007): Landschaften und Lebensräume der Alpen - Zwischen Wertschöpfung und Wertschätzung. St. Gallen.

Riser, A. (2013): Residenzielle Ökonomie – Ein Zukunftsmodell für den periurbanen Raum? Impacts 2013 (05), S. 26.

Rühl, T., Hürzeler, F. (2013): Drum prüfe, wer sich bindet. In: Bulletin Plus 2013 (3), S. 7 - 9.

Schalcher et al. (2011): Was kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft und wer bezahlt dafür? Vdf Hochschulverlag. Zürich.

Wirtschaftsforum Graubünden (2011): Wettbewerbsfähige Steuern für Graubünden, Ein Diskussionsvorschlag.

Wirtschaftsforum Graubünden (2013): Dienstleistungen aus Graubünden, Analyse der Potenziale und Ansatzpunkte für künftiges Wachstum.

Zentrum für Verwaltungsmanagement der HTW Chur (2010): Gemeindegrösse und Leistungsfähigkeit von Gemeinden. Studie zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Graubünden.

6.2 Modellierung

6.2.1 Allgemein

Für die Modellierung wurden die laufenden Rechnungen aller Bündner Gemeinden für die Jahre 2002 und 2010 analysiert. Dabei wurden insgesamt rund 400 Rechnungen untersucht. Zudem wurden die folgenden Daten für die Modellierung analysiert und berücksichtigt:

Schweizerische Eidgenossenschaft (2002): Staatsrechnung. Bericht zur Bundesrechnung. Bern.

Schweizerische Eidgenossenschaft (2010): Staatsrechnung. Bericht zur Bundesrechnung. Bern.

Kanton Graubünden (2003): Rechnung 2002. Chur.

Kanton Graubünden (2011): Rechnung 2010. Chur.

Bundesamt für Statistik (2010): Betriebszählung 2001, 2005, 2008. Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2010): Pendlerbilanz 2000. Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2012): Mehrwertsteuerstatistik 2005 – 2007. Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2012): Produktionskonto nach Branchen 2005 und 2007. Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2008): Umsteigeschlüssel Noga2002 - Noga2008. Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2012): Erwerbstätigenstatistik. Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2012): Bruttoinlandprodukt (BIP) nach Grossregionen und Kanton im Jahr 2011. Neuenburg.

Brasser, U. (2013): Reform des Finanzausgleichs im Kanton Graubünden. FA-Reform. Vernehmlassung. Chur.

Schweizerische Nationalbank (2012): Statistisches Monatsheft Juli 2012. Preise und Löhne. Zürich.

Zum besseren Verständnis der Rechnung des Kantons Graubünden konnte das Wirtschaftsforum vom kantonalen Finanzdepartement (E. Meier) weitreichende Detailinformationen zu den einzelnen Konti beziehen. Zudem wurden die Rechnungen des Bundes und des Kantons Graubündens punktuell auch für weitere Jahre als 2002 und 2010 konsultiert.

6.2.2 Sektoralpolitiken

Öffentliche Sicherheit

Kanton Graubünden (2012): Standort Polizei. Abgerufen unter http://www.kapo.gr.ch.

Kanton Graubünden (2012): Standort Rechtsaufsicht. Abgerufen unter

http://www.gr.ch/DE/institutionen/gerichte/Seiten/default.aspx.

Kanton Graubünden (2012): Standort Rechtsprechung. Abgerufen unter http://www.kg.gr.ch.

Kanton Graubünden (2012): Standort Strafvollzug. Abgerufen unter

http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/djsg/ajv/ueberuns/Seiten/default.aspx.

Bildung

Bundesamt für Statistik (2012): Graubünden: Schüler/-innen pro Mittelschule nach Schulstufe und Wohnort 2002. Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2012): Graubünden: Schüler/-innen pro Volksschule nach Schulstufe und Wohnort 2002. Neuenburg.

Kanton Graubünden (2012): Standorte Berufsbildung Chur. Abgerufen unter

http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/ekud/afb/dokumentation/links/Seiten/Berufsfachschulen.aspx

Kanton Graubünden (2012): Standorte Sonderschulen Chur. Abgerufen unter http://www.chur.ch/de/bildungundsoziales/weiterebildungsinstitute.

Gesundheitswesen

Gesundheitsamt Graubünden (2011): Kenndaten 2010. Spitäler und Kliniken. Chur.

Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden (2011): Pflegeheimliste des Kantons Graubünden. Chur.

Soziale Wohlfahrt

Bundesamt für Statistik (2011): Statistik der Bevölkerung und der Haushalte. Wohnbevölkerung pro Jahr, Bevölkerungstyp, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Kanton, Bezirk, Gemeinde, Alter, etc. Neuenburg.

Verkehr

Bundesamt für Statistik (2009): Statistische Jahrbuch der Schweiz 2008. Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2010): Strassenlänge der Kantone. Neuenburg.

Rhätische Bahn (2011): Geschäftsbericht 2010. Chur.

Tiefbauamt Graubünden (2010): Strassenverzeichnis. Chur.

Tiefbauamt Graubünden (2010): Zusammenstellung des Verkehrsaufkommens im Kanton Graubünden 2009. Chur.

Bundesamt für Statistik (2012): Strassenfahrzeuge. Neuenburg.

Departement für Finanzen und Gemeinden (2009): Teilindikator kostengewichtete Strassenlängen. Chur.

Gemeindeinspektorat Graubünden (2006): Strassennetze der Gemeinden. Wegleitung für die Ermittlung durchschnittlicher Kosten für Wertverlust und Betrieb. Chur.

Umwelt und Raumplanung

Amt für Natur und Umwelt (2007): Abfallplanung Graubünden 2006. Schlussbericht. Chur. Amt für Natur und Umwelt (2005): Umweltinfo 1/05. Chur.

Volkswirtschaft

Amt für Energie und Verkehr Graubünden (2011): Stromproduktion aus erneuerbaren Energien ohne Grosswasserkraft. Potenzialstudie 2011. Chur.

Finanzen und Steuern

Eidgenössisches Finanzdepartement (2010): Statistik Direkte Bundessteuer Natürliche Personen Gemeinden 2007. Bern.

Eidgenössische Finanzdepartement (2010): Statistik Direkte Bundessteuer Juristische Personen Gemeinden 2006. Bern.

Amt für Gemeinden (2012): Gemeindefinanzstatistik GEFIS. Chur.

6.3 Weitere Quellen

Website der Schweizerischen Patenschaft für Berggemeinden:

www.patenschaftberggemeinden.ch/

Website der Schweizer Berghilfe:

www.berghilfe.ch/

Website des Ressorts Andermatt Swiss Alps:

www.andermatt-swissalps.ch

Anhang: Fragen und Antworten

Warum sind die nicht erfassten geldwerten Transfers in die Analyse miteinzubeziehen?

Ausgangslage

Finanztransfers müssen berücksichtigt werden Gemäss den Modellergebnissen bezieht der Kanton Graubünden buchhalterisch gesehen rund CHF 520 Mio. mehr vom Bund, als er diesem zurückgibt. Aus Sicht des Bundes ist Graubünden somit defizitär im Ausmass von rund 4.6 % des kantonalen BIP (vgl. Ausführungen in Kapitel 3). Das Wirtschaftsforum hat sich gefragt, ob die Finanztransfers, die heute zwischen den einzelnen Rechnungen fliessen, auch wirklich eine faire Betrachtung darstellen. Dabei ist vor allem aufgefallen, dass die Finanzflüsse im Bereich der Wasserkraft und die Kosten im Zusammenhang mit dem sehr hohen Zweitwohnungsbestand nicht sachgerecht in die Darstellung einfliessen.

Wasserkraft

Stark schwankende Transfers von bis zu CHF 500 Mio. Graubünden ist ein bedeutender Produktionsstandort für Strom aus Wasserkraft. Rund 13 % des Schweizer Strombedarfs werden in Graubünden produziert (Quelle: Amt für Energie und Verkehr Graubünden). Der Strom wird in den meisten Fällen nicht zu Marktpreisen, sondern zu Produktionskosten an die (in der Regel ausserkantonalen) Elektrizitätswerke bzw. Konsumenten abgegeben. Das bedeutet, dass die Konsumenten (zumindest in den letzten Jahren) einen im Vergleich zu den Marktpreisen tiefen Preis für den Bündner Strom bezahlten. Die Marge zwischen Marktpreis und Produktionskosten bei Rohstoffen wird auch Ressourcenrente genannt. Die Ressourcenrente sollte grundsätzlich dem Produktionsstandort zugutekommen, da in der Schweiz die Wasserrechte bei den Kantonen bzw. Gemeinden liegen. Da diese Ressourcenrente zumindest bisher grossmehrheitlich bei den Konsumenten ausserhalb des Kantons angefallen ist, fällt die Berechnung der Transferzahlungen vom Kanton an die übrige Schweiz zu tief aus. Dieser verdeckte Transfer ist also gegenzurechnen.

Die Höhe der Ressourcenrente ist abhängig vom aktuell gültigen Strompreis an den Börsen. Sie kann deshalb stark variieren und kann auch einmal negativ sein. 2008 wäre theoretisch eine Ressourcenrente von rund 6-8 Rp./kWh angefallen. Dies würde umgerechnet auf die Bündner Stromproduktion rund CHF 400-500 Mio. bedeuten. Das heisst, wenn wir den Nettobezug des Kantons im Umfang von CHF 500 Mio. mit der entfallenen Ressourcenrente gegenrechnen würden, hätte der Kanton Graubünden zumindest 2008 gleich viel an die übrige Schweiz abgeliefert wie bezogen. Das bedeutet, der Kanton Graubünden war 2008 kein Subventionsempfänger, obwohl er von Finanzausgleichsbeiträgen durch den Bund profitiert hat (vgl. Kapitel 3.3).

In der Studie haben wir die Berechnungen auf das Jahr 2010 fokussiert und schätzen die entgangene Ressourcenrente für das Jahr 2010 auf rund CHF 180 Mio. Auch dies ist ein wesentlicher Betrag, welcher die Subventionssituation des Kantons Graubünden entschärft. Es ist schwer abschätzbar, wie sich die Ressourcenrente in Zukunft entwickelt. Der massive Ausbau der Solarkraft in Deutschland übt einen starken Druck auf die Strompreise aus und es ist damit zu rechnen, dass die Strompreise im Mittel eher sinken und somit auch die Ressourcenrente abnimmt.

Zweitwohnungen

Ein weiteres spezifisches Phänomen in Graubünden sind die Kosten der Zweitwohnungen. Da Graubünden fast gleich viele Zweit- wie Erstwohnungen aufweist, haben diese einen markanten Effekt auf die staatlichen Finanzierungsstrukturen. Berechnungen des Wirtschaftsforums Graubünden lassen darauf schliessen, dass die Zweitwohnungen

trotz der Generierung einer hohen Wertschöpfung den kantonalen Haushalt mit rund CHF 100 Mio. netto belasten. Bei den Gemeinden ist die Situation unterschiedlich. In einzelnen Gemeinden tragen die Zweitwohnungen der Gemeinde mehr ein als sie kosten. Dies gilt insbesondere für die Gemeinden im Oberengadin. In den meisten anderen Gemeinden ist es umgekehrt. Das Wirtschaftsforum vermutet, dass die Zweitwohnungen die Bündner Gemeindehaushalte unter dem Strich mit etwa CHF 50 Mio. bis 100 Mio. belasten (vgl. Ausführungen in Kapitel 3.3).

Daher gelten auch diese nicht gedeckten Kosten als ein bisher nicht berücksichtigter finanzieller Beitrag an die übrigen Kantone in der Schweiz. Dieser Beitrag bleibt im Unterschied zur Ressourcenrente relativ stabil.

Nutzen ausserkantonaler Institutionen

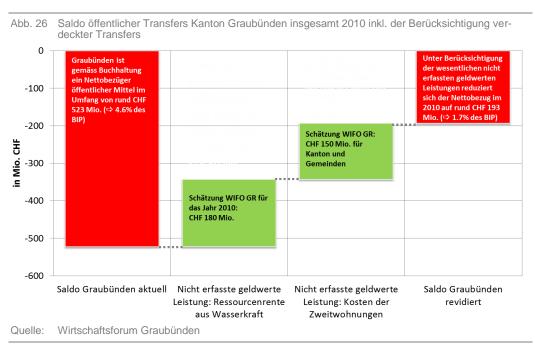
Keine verdeckten Transfers Weiter könnte man sich fragen, ob die Nutzen von ausserkantonalen Institutionen ebenfalls als geldwerte Transfers aufgerechnet werden müssten. Einerseits stiftet beispielsweis die Stadt Zürich mit dem Flughafen und dem Kulturangebot einen Nutzen für die Bündner, für den die Bündner nicht direkt bezahlen. Andererseits stiftet Graubünden mit seinem Erholungsraum ebenfalls einen Nutzen für die Einwohner der Stadt Zürich. Solche Nutzenarten bewerten wir nicht als geldwerte Transfers, weil es erstens unmöglich wäre, die verschiedenen Nutzenarten gegenseitig zu verrechnen. Zweitens kann sich Graubünden auf den Standpunkt stellen, dass die Bündner für den Flughafen bezahlen, indem sie die Flughafentaxe entrichten und bei der Oper den Eintritt berappen müssen. Andererseits zahlen die Zürcher für den Erholungsraum, indem sie in der Bündner Hotellerie übernachten und unter anderem auch Kurtaxen bezahlen.

Aus diesen Gründen spielen für die geldwerte Transfers letztlich nur die Ressourcenrente der Wasserkraft und die ungedeckten Kosten der Zweitwohnungen eine wesentliche Rolle.

Schlussfolgerungen

Graubünden wird in guten Stromjahren zum Nettozahler

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass Graubünden unter Berücksichtigung der geldwerten Transfers ein Nettobezüger öffentlicher Mittel im Umfang von derzeit rund CHF 190 Mio. ist, was rund 1.7 % des BIP entspricht (siehe Abb. 26). In guten Stromjahren wie zum Beispiel 2008 kann Graubünden sogar zum Nettozahler avancieren.



Warum ist der interkantonale Finanzausgleich nicht die massgebende Zahl für die Höhe der Nettosubventionierung der Kantone?

Ausgangslage

NFA prägt politische Diskussion Wenn über Sinn und Zweck bzw. über die Gerechtigkeit von Transferzahlungen in der Schweiz gesprochen wird, werden meistens die Daten des interkantonalen Finanzausgleichs als Massstab und Orientierungsgrösse herangezogen. Die Verwendung dieser Zahl wird der Realität nicht gerecht, da sie nur einen kleinen Teil der Transferzahlungen abbildet (vgl. Abbildung 27) und somit zu falschen Schlussfolgerungen führen kann.

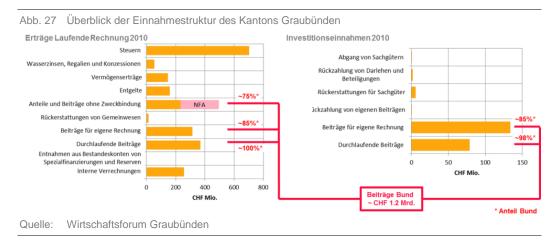
Erkenntnisse

NFA bildet in GR nur 15 % aller Bundesbeiträge

Wie zu Beginn von Kapitel 3 aufgezeigt wird, fliessen einerseits rund CHF 1.7 Mrd. unter verschiedenen Titeln wie beispielsweise Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, Beiträge an die Landwirtschaft oder Beiträge an das Forstwesen vom Bund in den Kanton Graubünden. Andererseits fliessen jedoch auch rund CHF 1.2 Mrd. vom Gebiet Graubünden an den Bund z.B. in der Form von Mehrwertsteuererträgen.

Rund CHF 1.2 Mrd. der insgesamt CHF 1.7 Mrd. vom Bund fliessen in die kantonale Rechnung (vgl. Abb. 27). Weitere rund CHF 500 Mio. fliessen in der Form von Direktinvestitionen des Bundes oder Beiträge an Privathaushalte direkt in die Gebiete. Die Beiträge im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs bilden mit rund CHF 260 Mio. (2010) nur einen kleinen Anteil (ca. 15 %) aller Bundesbeiträge, die in den Kanton Graubünden fliessen (vgl. Ausführungen in Kapitel 3.1).

Der Beitrag aus dem Finanzausgleich wird denn auch nicht als Defizitdeckung betrachtet, sondern soll die Kantone mit erschwerten geografischen und sozialen Standortvoraussetzungen ein Stück weit entschädigen.



Schlussfolgerungen

NFA nicht als Massstab für den Subventionsgrad von Kantonen geeignet Die Beiträge des interkantonalen Finanzausgleichs sind zu relativieren. Innerhalb der Sektoralpolitiken fliessen insgesamt bedeutend mehr finanzielle Mittel. Diese fallen in der öffentlichen Diskussion weniger auf, da sie im Gegensatz zum NFA zweckgebunden sind und somit nicht als "freie Geldüberweisung" erscheinen.

Es ist wichtig, dass die Diskussion über die öffentlichen Transfers innerhalb der Schweiz nicht auf die Ebene des NFA beschränkt werden, sondern eine ganzheitliche Sicht aller öffentlichen Transfers einnimmt. Nur eine derartige Sicht der Diskussion ist fair und sachgerecht.

Warum ist ein Rückzug aus den Tälern kaum machbar?

Ausgangslage

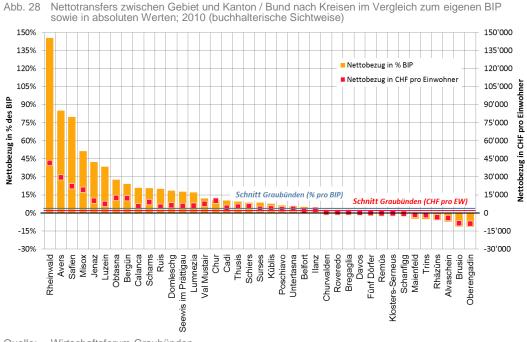
Idee des aktiven Rückzugs aus den Bergtälern In der politischen Diskussion wird immer wieder mit mehr oder weniger Ernsthaftigkeit die Frage aufgeworfen, ob es nicht sinnvoller wäre, einzelne schwach besiedelte Bergtäler aktiv zu entvölkern, um damit die Kosten für die öffentliche Hand zu reduzieren.¹⁹

Uns hat deshalb interessiert, ob dies zumindest theoretisch eine wesentliche Verbesserung der Kostensituation erbringen würde.

Erkenntnisse

Nettobezüge können in Einzelfällen höher als das BIP ausfallen

Aufgrund unserer Modellrechnung ist unbestritten, dass die Nettobezüge einzelner Täler sowohl absolut wie auch in Prozent ihrer Wirtschaftskraft sehr hoch sind. Beispielsweise entspricht der Nettobezug des Gebietes Hinterrhein 50 % des BIP. Wenn wir die von uns gewählten Gebiete noch etwas genauer unterteilen, erkennen wir Kreise wie beispielsweise Avers und Rheinwald, die einen Nettobezug öffentlicher Mittel von gut 85 % bzw. 145 % des BIP aufweisen. In solchen Fällen wäre es zumindest theoretisch tatsächlich zu überlegen, wie viel uns die dezentrale Besiedlung tatsächlich wert ist.



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Da die öffentlichen Ausgaben in diesen peripheren Räumen vom Verkehr geprägt sind, kommen allerdings für eine aktive Entvölkerung nur Gebiete in Frage, in denen die Strasseninfrastruktur danach nicht mehr genutzt wird. Das heisst, alle Dörfer mit Durchgangsverkehr kommen für solche Überlegungen nicht in Frage, da auch bei einer aktiven Entvölkerung die Verkehrsinfrastruktur weiterhin erhalten werden müsste.

Unserer Analyse zufolge kämen nur wenige Täler und Talgebiete für eine aktive Entvölkerung überhaupt in Frage. Wenn man diese Täler aufgeben würde, könnten pro Jahr maximal CHF 130 Mio. eingespart werden. Bei dieser Berechnung wird davon ausgegangen, dass die Bevölkerung in ein anderes Gebiet in Graubünden zieht. Bei diesen

,

Ein vergleichbares Vorgehen fand beispielsweise mit der Umsiedelung der Gemeinde Marmorera in den 50er Jahren beim Bau des Marmorera Stausees in Graubünden statt.

CHF 130 Mio. sind jedoch auch Talgebiete berücksichtigt, die technisch schwierig bzw. nur mit grossem Aufwand aufzugeben wären (grosse Fläche, beträchtliche Einwohnerzahl). Wenn man nur diejenigen Talgebiete nimmt, die zumindest technisch entvölkerbar wären, würde ein jährlicher Sparbetrag von rund CHF 26 Mio. generiert werden können. Hierbei ist jedoch nicht berücksichtigt, dass durch eine Entvölkerung auch eine massive Wertvernichtung stattfinden würde, da die bestehenden Häuser den umzusiedelnden Personen zu kalkulatorischen Ersatzwerten in anderen Gebieten abgekauft werden müssten.

Weiter ist festzuhalten, dass in vielen Gebieten mit tendenzieller Abwanderung die Liegenschaften in aller Regel bestehen bleiben und als Zweitwohnungen genutzt werden. So wandeln sich ehemals dauernd bewohnte Gemeinden langsam zu einer Art moderne Maiensässe. Ähnliches ist bereits vor Jahrzehnten mit einzelnen Walsersiedlungen geschehen (z.B. Alp Flix). Es wäre deshalb zu überlegen, wie die lokalen Ausgaben der öffentlichen Hand auch finanziert werden können, wenn die residenzielle Bevölkerung abnimmt, die Liegenschaften aber weiter genutzt werden.

Zudem stellt sich die Frage der gerechten Ressourcenrente der Wasserkraft. Die bedeutenden Kraftwerke Graubündens liegen in den meisten Fällen in entlegenen Gebieten. Dank der Heimfälle wird es in Zukunft zu einer Inwertsetzung der Kraftwerksanlagen für diese Gebiete kommen, wodurch sie plötzlich vom deutlichen Nettobezüger zu Nettozahler werden können.

Schlussfolgerungen

Aktive Entvölkerung ist nicht zielführend

Wenn wir uns die Beträge vorstellen, welche notwendig wären, um diese Personen "auszukaufen" und diese dem jährlichen Einsparungsbeitrag gegenüberstellen, wird rasch klar, dass eine aktive Entvölkerung auch abgelegener Täler wohl kaum eine vielversprechende Strategie sein kann.

Im Umkehrschluss heisst dies, dass in Tälern und Talgebieten mit einem extrem hohen Nettobezug die staatlichen Investitionen auf einem Minimum gehalten werden müssen, um den Staatshaushalt nicht übermässig zu belasten. Das bedeutet, dass sich die Diskussion darum drehen muss, welche Standards für die öffentliche Infrastruktur und den Service Public in schwach besiedelten Randgebieten künftig gelten sollen und welchen Beitrag die nicht dauernd am Standort wohnhafte Bevölkerung zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen leisten muss.

Warum ist das Bündner Rheintal kein Nettozahler?

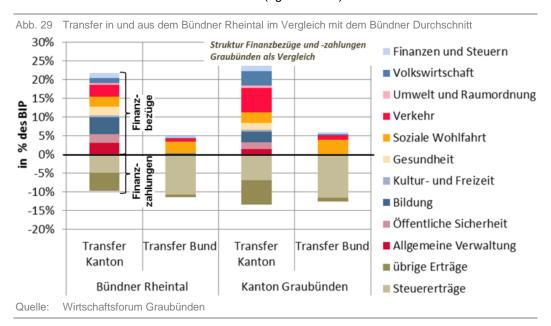
Ausgangslage

Bündner Rheintal wird als wirtschaftsstarkes Gebiet betrachtet Die öffentliche Diskussion Graubündens geht in der Regel davon aus, dass das Bündner Rheintal den restlichen Kanton subventioniert. So wird aus dem Raum Chur oft die Frage aufgeworfen, ob sich die Investitionen in die peripheren Gebiete überhaupt Iohnen. Das Wirtschaftsforum wollte wissen, ob diese Wahrnehmung der Realität Stand hält. Die Auswertung der Modellergebnisse gibt darauf eine deutliche Antwort.

Erkenntnisse

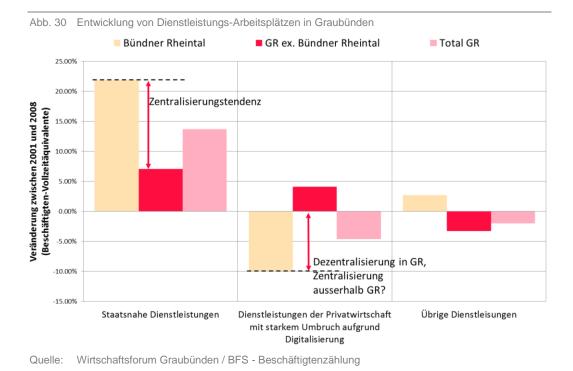
Bündner Rheintal erhält hohe Transferzahlungen aus Bern und dem Kanton Das Bündner Rheintal finanziert keineswegs den Rest Graubündens. Im Gegenteil, das Bündner Rheintal ist bei der buchhalterischen Betrachtungsweise einer der bedeutendsten Transferempfänger des Kantons.

Im Bündner Rheintal befinden sich überdurchschnittlich viele grosse und wertschöpfungsintensive Unternehmen des Kantons und das Gebiet weist kantonal gesehen entsprechend auch eine - wenn auch nur leicht - überdurchschnittliche Wirtschaftskraft auf. Auf der anderen Seite befinden sich in diesem Gebiet auch die grössten öffentlichen Dienstleistungen, insbesondere die allgemeine Verwaltung in Chur und bedeutende Institutionen im Bildungs- und Gesundheitswesen. Dies bedeutet, dass beträchtliche öffentliche Mittel in dieses Gebiet fliessen (vgl. Abb. 29).



Die verursachergerechte Betrachtung relativiert das Bild jedoch deutlich (vgl. Abb. 17). Wenn der Nutzen der öffentlichen Dienstleistungen im Bündner Rheintal gemäss unserer Modellierungen und Annahmen auch den anderen Gebieten des Kantons angerechnet wird und die Pendlerverzerrungen berücksichtigt werden, dann wird der Saldo des Bündner Rheintals ausgeglichen. Aber auch dann ist das Gebiet noch weit davon entfernt, ein bedeutender Nettozahler zu sein.

Das Bündner Rheintal ist zwischen 2001 und 2008 im Vergleich zum übrigen Kanton überdurchschnittlich gewachsen. Das wirtschaftliche Wachstum war dabei in diesem Zeitraum primär von den staatsnahen Dienstleistungen (Verwaltung, Spitäler, Bildungsinstitutionen) geprägt (vgl. Abb. 30).



Schlussfolgerungen

Bündner Rheintal ist Nettobezüger aufgrund der Zentrumsfunktion

- Das Bündner Rheintal bezieht infolge der Zentrumsfunktion und der daraus resultierenden Ballung an öffentlichen Dienstleistungen deutlich mehr öffentliche Mittel, als aus dem Gebiet herausfliessen.
- Wenn der Nutzen der öffentlichen Dienstleistungen auf den Gesamtkanton verteilt wird, wird das Bündner Rheintal zum leichten Nettozahler (verursachergerechte Betrachtung). Die bedeutenden Nettozahler bleiben jedoch - wie die Ergebnisse in Kapitel 4 zeigen - die erfolgreichen Tourismusregionen.

Warum lösen Gemeindefusionen nur einen Teil des Problems?

Ausgangslage

Aktuell werden viele Gemeindefusionen durchgeführt

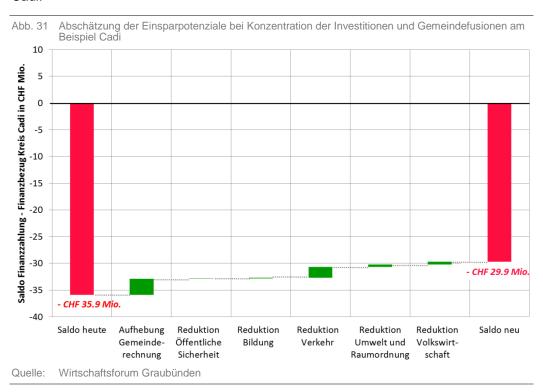
In der aktuellen Diskussion sind Gemeindefusionen ein Dauerbrenner. Auf der einen Seite sollen mit Gemeindefusionen Kosten gespart, auf der anderen Seite soll die Handlungsfähigkeit der dann grösseren Gemeinden erhöht werden. Auch in Graubünden nimmt der Trend zu Gemeindefusionen zu. Das Wirtschaftsforum hat im Rahmen dieser Studie den Aspekt der Kostendämmung hinterfragt. Mit Blick auf die Erhöhung der Handlungsfreiheit ist das Wirtschaftsforum überzeugt, dass dies bei einer Gemeindefusion so oder so der Fall ist. Das vorliegende Kapitel nimmt die Diskussion zu den Handlungsansätzen in Kapitel 5 noch einmal vertiefend auf.

Ergebnisse und Erkenntnisse

Gemeindefusion reduziert Anteil der Finanzzahlungen nur wenig

Das Wirtschaftsforum hat am Beispiel des Gebietes Cadi untersucht, wie hoch die Reduktion der Finanzbezüge durch eine Gemeindefusion aller Gemeinden des Gebiets wäre. Die durchgeführte Analyse zeigt, dass durch eine Gemeindefusion (in der untenstehenden Abbildung 31 als Element "Aufhebung Gemeinderechnung" dargestellt) im Kreis Cadi theoretisch eine Verringerung der Finanzzahlungen von bis zu CHF 3 Mio. realisiert werden könnte, was einer Reduktion der Nettobezüge um knapp 10 % entspricht.

Im Schlussbericht zur Fusion Ilanz plus²⁰ werden die sich durch die Fusion ergebenden Minderaufwände für den Fall der Gemeindefusion Ilanz geschätzt. Dabei kommt der Bericht auf einen vergleichbaren, wenn auch leicht geringeren Anteil des Sparpotenzials an den Gesamteinnahmen als die Schätzungen des Wirtschaftsforums für das Gebiet Cadi.



HTW Chur (2011): Fusion Ilanz plus (Castrisch, Duvin, Ilanz, Ladir, Luven, Pigniu, Pitasch, Riein, Rueun, Ruschein, Schluein, Schnaus, Sevgein, Siat). Schlussbericht (Version 10). Chur.

Das Wirtschaftsforum Graubünden geht somit auf der Basis eigener Abschätzungen und der Ergebnisse im Rahmen des Fusionsprojekts Ilanz davon aus, dass im Falle weitgehender Gemeindefusionen in Graubünden, nach welcher noch rund 20 bis 30 Gemeinden bestehen würden, die Kosten innerhalb der Gemeinderechnungen bei günstigen Voraussetzungen um maximal rund CHF 30 Mio. reduziert werden könnten. Diesen Betrag gilt es jedoch zu relativieren: Die Ansprüche an die öffentlichen Verwaltungen der Gemeinden nehmen laufend zu, was zu einer Professionalisierung und erhöhten Kosten führt. Zudem ist das primäre Ziel der Gemeindefusionen nicht die Einsparung von finanziellen Mitteln, sondern die Optimierung der Handlungsfähigkeit und der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen.

Mit einer Gemeindefusion ergeben sich insbesondere Kosteneinsparungen bei der öffentlichen Verwaltung, wobei hier bereits seit Jahren Effizienzsteigerungen zu beobachten sind. In vielen anderen Bereichen (z.B. Bildung, Gesundheit) besteht bereits heute eine enge Zusammenarbeit. Bedeutende Kostenpositionen wie die Strasseninfrastruktur, die Landwirtschaft oder die Soziale Wohlfahrt werden durch eine Fusion kaum beeinflusst.

Eine Konzentration der Siedlungsgebiete kann zu einer weiteren Reduktion der Kosten und somit der Finanzbezüge führen. Solche Massnahmen gehen aber weit über die Frage einer Gemeindefusion hinaus. Im Fall von Cadi könnten damit weitere rund CHF 3 Mio. eingespart werden, insbesondere im Verkehrsbereich (vgl. Abb. 31). Für den Gesamtkanton schätzt das Wirtschaftsforum das weitere Einsparpotenzial bei einer Konzentration der Siedlungsgebiete auf rund CHF 60 Mio. Es ist allerdings fraglich, ob dieser Betrag die einschneidenden Massnahmen legitimiert.

Schlussfolgerungen

Gemeindefusionen dennoch wünschenswert

- Gemeindefusionen führen zu einer effizienteren Verwendung öffentlicher Mittel und somit Kosteneinsparungen, können in den peripheren Regionen jedoch nur einen geringen Anteil der Finanzbezüge eliminieren.
- Dennoch sind Gemeindefusionen aus Sicht des Wirtschaftsforums sinnvoll und ergeben bedeutende Vorteile, welche über die Fragestellung der vorliegenden Studie hinausgehen.

Welche Faktoren lassen eine Region zum Nettozahler oder -empfänger werden?

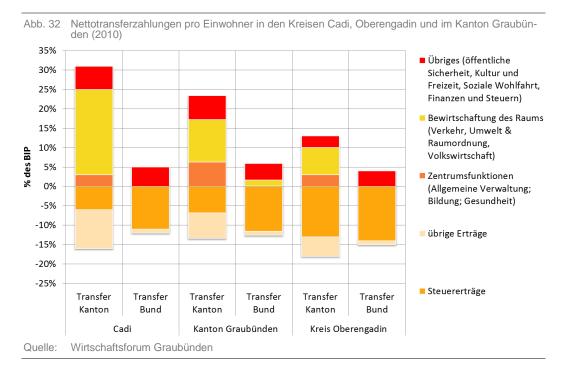
Ausgangslage

Wirtschaftsstärke, Kostenstruktur oder Bevölkerungsdichte entscheidend? In der öffentlichen Diskussion werden wirtschaftsschwache Regionen in der Peripherie oft als Subventionsempfänger wahrgenommen. Wirtschaftsstarke Regionen sehen sich als Finanzierer der anderen. Ist dieses Bild korrekt? Sind wirtschaftsstarke Regionen im Schnitt Nettozahler? Gibt es weitere Gründe, welche ausschlaggebend sind, ob eine Region Nettobezüger oder Nettozahler öffentlicher Mittel ist?

Das Wirtschaftsforum wollte herausfinden, welches die bedeutenden Treiber sind, die darüber entscheiden, ob ein Gebiet mehr oder weniger öffentliche Mittel benötigt, als es selbst generiert.

Ergebnisse und Erkenntnisse

Hohe Dichte entscheidend aufgrund Fixkosten zur Erschliessung des Raums Die Analyse der entscheidenden Faktoren kann an typischen Nettozahler- und Nettobezügergebieten vorgenommen werden. In Abb. 32 werden zu diesem Zweck das Gebiet Cadi als typischer Nettobezüger, das Oberengadin als typischer Nettozahler und der Durchschnitt Graubündens (welcher ein leichter Nettobezüger ist) miteinander verglichen.



Die Analyse zeigt, dass sich die grossen Unterschiede der Ergebnisse im Vergleich zum jeweiligen BIP zwischen den Gebieten durch die kantonalen Finanztransfers ergeben. Die Transfer vom und an den Bund unterscheiden sich im Vergleich zum BIP nur geringfügig. Auf der Einnahmenseite liefert das Oberengadin jedoch bezogen auf die Anzahl Einwohner weit überdurchschnittliche Steuern ab (das BIP pro Kopf ist im Oberengadin überdurchschnittlich, vgl. Tab. 6). Mit Blick auf die absoluten Transfers entstehen Nettozahler somit insbesondere dadurch, dass sie überdurchschnittlich hohe Finanzzahlungen (in Form von Steuererträgen) generieren.

Wesentliche Unterschiede findet man bei den Zentrumsfunktionen sowie bei den Funktionen zur Bewirtschaftung des Raums. Bei den Zentrumsfunktionen weisen jedoch der Nettobezüger Cadi wie auch der Nettozahler Oberengadin gleiche Werte auf. Als Erklärungsansätze für die Unterschiede fällt dieser Posten also weg. Damit verbleibt auf der

Kostenseite nur der Erklärungsansatz über die Kosten für die Bewirtschaftung des Raumes. Schliesslich fallen die "übrigen Bezüge" bei allen Gebieten ungefähr gleich hoch aus.

In Tabelle 6 sehen wir, dass das Oberengadin im Vergleich zum Kantonsdurchschnitt und Cadi einen sehr hohen Arbeitsplatzbesatz (Arbeitsplätze im Verhältnis zur Anzahl Einwohner) und damit verbunden ein hohes BIP aufweist. Zudem hat das Oberengadin auch eine verhältnismässig hohe Bevölkerungsdichte pro Strassenkilometer (bzw. bezogen auf die Verkehrsinfrastruktur). Weiter verfügt das Oberengadin über einen geringen Anteil Landwirtschaft an der Gesamtwirtschaft. Dies sind alles wesentliche Treiber für hohe Finanzbezüge. Hingegen ist auch ersichtlich, dass die Bevölkerungsdichte bezogen auf die Fläche im Oberengadin tiefer ausfällt als im Kantonsdurchschnitt und damit als Erklärungsvariable für die unterdurchschnittlichen Finanzbezüge, insbesondere mit Blick auf die Raumkosten, entfällt.

Tab. 6 Vergleich relevanter Kennzahlen der Kreise Cadi, Oberengadin und des Kantons Graubünden

| Indikator | Cadi | Graubünden | Oberengadin |
|--|--------------|-------------|-------------|
| Anteil wirtschaftliche Sektoren (1./2./3. Sektor) in % | 11 / 38 / 51 | 6 / 27 / 67 | 1/23/76 |
| Arbeitsplatzbesatz (Beschäftigte/Einwohner EW) | 0.36 | 0.45 | 0.67 |
| BIP in CHF pro EW | 43'379 | 58'865 | 75'715 |
| EW pro km² Fläche | 14 | 27 | 24 |
| EW pro Strassenkilometer | 34 | 50 | 70 |
| Anzahl Vollzeitäquivalente VZÄ Landwirtschaft pro 100 EW | 4 | 3 | 1 |
| Finanzbezüge in CHF pro EW | +15'136 | +16'041 | +13'002 |

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden auf Basis diverser Quellen und eigener Berechnungen.

Schlussfolgerungen

Entscheidende Faktoren, damit eine Region zum Nettozahler werden kann, sind:

- Eine hohe Anzahl Arbeitsplätze im Verhältnis zur Bevölkerung ermöglicht zusätzlich zu den Einkommenssteuern auch die Generierung von Mehrwertsteuern für den Bund.
- Eine hohe Bevölkerungs- und Wirtschaftsdichte im Verhältnis zur notwendigen Verkehrsinfrastruktur ermöglicht es, die Verkehrskosten pro Kopf oder im Verhältnis zum BIP in einem vernünftigen Rahmen zu halten. Weniger relevant ist hingegen die Bevölkerungsdichte gemessen an der Gesamtfläche.
- Ein tiefer Landwirtschaftsanteil verhindert, dass hohe Finanzbezüge aus der Agrarpolitik die Bilanz des Gebietes beeinträchtigen.

Hohe Bevölkerungsdichte pro Strassenkilometer und wenig Landwirtschaft entscheidend

Welche Faktoren lassen das Oberengadin zu einem derart bedeutenden Nettozahler werden?

Ausgangslage

Wie kann das Oberengadin derart hohe Nettozahlungen leisten? Die Ergebnisse der Modellierung stellen das Oberengadin als einziges Gebiet in Graubünden dar, das bedeutende Nettozahlungen generiert. In der vorangehenden Frage wurde aufgezeigt, welche Faktoren ein Gebiet zu einem Nettozahler machen. Damit konnte aber noch nicht die überaus hohe Nettozahlung des Oberengadins erklärt werden. Dies möchten wir hier nachholen.

Ergebnisse und Erkenntnisse

Überaus hohe Steuererträge an Bund und Kanton Tabelle 7 zeigt, dass das Oberengadin nicht etwa unterdurchschnittlich Finanzmittel bezieht, aber überaus überdurchschnittlich hohe Finanzzahlungen leistet. Insgesamt fliessen rund CHF 150 Mio. mehr aus dem Gebiet heraus (insg. CHF 372 Mio.) als in dieses hinein (insg. CHF 222 Mio.). Gemäss der Modellierung tragen bereits die Bundessteuern und die Mineralölsteuern rund CHF 100 Mio. an die hohe Nettozahlung bei. Somit wird auch rasch ersichtlich, dass das Oberengadin insbesondere gegenüber dem Bund ein bedeutender Nettozahler darstellt. Einzigartig hoch sind jedoch auch die Einkommenssteuererträge, die an den Kanton fliessen.

Tab. 7 Transferstruktur Gebiet Oberengadin (2010)

| Finanzbezug | | Finanzzahlung | |
|---|----------|---|----------|
| Position | CHF Mio. | Position | CHF Mio. |
| Total | 221.7 | Total | 372.0 |
| Beiträge AHV | 19.9 | Bundessteuern | 43.1 |
| Gymnasien | 11.2 | Mehrwertsteuern | 59.1 |
| Strassenverkehr | 16.7 | Mineralölsteuern | 13.0 |
| Regionalverkehr | 36.6 | Einkommenssteuern | 72.7 |
| Raumplanung | 4.5 | Wasserzinsen | 1.1 |
| Landwirtschaft | 7.7 | Entgelte | 12.4 |
| Forstwirtschaft | 4.1 | Vermögenserträge | 13.1 |
| Übrige Beiträge (u.a. auch innerhalb Regionen) | 121.0 | Übrige Beiträge (u.a. auch inner- halb Regionen) | 157.5 |
| Beiträge innerhalb der Gemeinderechnung (keine Transfers) | 206.9 | Beiträge innerhalb der Gemeinderechnung (keine Transfers) | 232.0 |

Legende: von / an Bund; von / an Kanton; übrige Positionen

Quelle: Ergebnisse der Modellierung des Wirtschaftsforums Graubünden

Alleine St. Moritz weist bereits eine Nettozahlung von CHF 100 Mio. bei St. Moritz bezieht gemäss Tabelle 8 rund 20 % der Finanzbezüge des gesamten Oberengadins, leistet aber fast 50 % an dessen Finanzzahlungen. Die Nettozahlung der Gemeinde St. Moritz beträgt über CHF 100 Mio. und deckt somit bereits den grössten Teil der rund CHF 150 Mio. Nettozahlung des Oberengadins ab. Insbesondere die Einkommenssteuererträge, aber auch die Bundes- und Mehrwertsteuererträge sind überaus hoch. Die Gemeinde generiert somit sowohl als Wohnstandort für gut verdienende Personen als auch als erfolgreicher Wirtschaftsstandort einzigartig hohe Finanzzahlungen.

Eine vertiefte Analyse nach Steuerklassen zeigt, dass sich der grösste Teil der Steuererträge durch die natürlichen Personen mit mehr als CHF 75'000 an steuerbarem Einkommen ergeben. In der Gemeinde St. Moritz ist eine hohe Anzahl von Personen

mit einem deutlich überdurchschnittlichen Einkommen wohnhaft. Dazu zählt insbesondere auch eine beachtliche Zahl von Pauschalbesteuerten.

Auf der anderen Seite sind die Finanzbezüge der Gemeinde St. Moritz klar unterdurchschnittlich. Dank der hohen Bevölkerungsdichte können die topographisch-räumlichen Kosten auf viele Einwohner verteilt werden. Zudem ist der Anteil der Beiträge in der Landwirtschaft und für die Kantonsstrasse vergleichsweise gering (die Gemeindestrassen werden durch die Gemeinde selber finanziert).

Tab. 8 Transferstruktur Gemeinde St. Moritz (2010)

| Finanzbezug | | Finanzzahlung | |
|---|----------|--|----------|
| Position | CHF Mio. | Position | CHF Mio. |
| Total | 43.4 | Total | 152.9 |
| Beiträge AHV | 6.3 | Bundessteuern | 20.1 |
| Gymnasien | 0.1 | Mehrwertsteuern | 24.9 |
| Strassenverkehr | 2.5 | Mineralölsteuern | 4.8 |
| Regionalverkehr | 6.0 | Einkommenssteuern | 30.7 |
| Raumplanung | 0.5 | Wasserzinsen | 0 |
| Landwirtschaft | 0.5 | Entgelte | 3.5 |
| Forstwirtschaft | 0.3 | Vermögenserträge | 4.0 |
| Übrige Beiträge (u.a. auch innerhalb Regionen) | 27.2 | Übrige Beiträge (u.a. auch inner- halb Regionen) | 64.9 |
| Beiträge innerhalb der Gemeinderechnung (keine Transfers) | 73.4 | Beiträge innerhalb der Gemeinde- rechnung (keine Transfers) | 81.4 |

Legende: von / an Bund; von / an Kanton; übrige Positionen

Quelle: Ergebnisse der Modellierung des Wirtschaftsforums Graubünden

Diese Werte zeigen auf eindrückliche Weise, welche einzigartige Position die Gemeinde als Standortfaktor und Wirtschaftsmotor für den gesamten Kanton einnimmt. Die Modellierung des Wirtschaftsforums macht deutlich, wie wichtig es ist, weiterhin günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Destination St. Moritz und Oberengadin zu schaffen.

Schlussfolgerungen

Hohe Bedeutung St. Moritz als kantonaler Wirtschaftsmotor Die Begründungen, warum das Oberengadin derart hohe Finanzzahlungen generiert, können wie folgt zusammengefasst werden:

- Das Oberengadin ist insgesamt eine erfolgreiche Tourismusdestination, die im kantonalen Vergleich ein überdurchschnittliches BIP pro Kopf generiert und infolgedessen deutlich überdurchschnittliche Finanzzahlungen insbesondere an den Bund leistet. Die wichtigsten Positionen sind die Bundes- und Mehrwertsteuererträge an den Bund und die Einkommenssteuererträge an den Kanton.
- Rund zwei Drittel der Nettozahlung wird alleine durch die Gemeinde St. Moritz geleistet. Die hohe Dichte an natürlichen Personen mit deutlich überdurchschnittlichen Einkommen bildet dabei der wichtigste Grund. Die Gemeinde St. Moritz nimmt daher eine einzigartige Stellung mit Blick auf die öffentlichen Finanztransfers im Oberengadin, aber auch im gesamten Kanton Graubünden ein.
- Die Bedeutung von St. Moritz als Bündner Wirtschaftsmotor ist zentral. Dies zeigt die vorliegende Studie deutlich auf. Der Kanton tut daher gut daran, über die Sektoralpolitiken und generell mit einer sachgerechten Wirtschaftspolitik weiterhin für gute Rahmenbedingungen für eine günstige Entwicklung der Destination St. Moritz zu sorgen.

Ist das Projekt Andermatt Swiss Alps ein Befreiungsschlag für das Gebiet Cadi?

Ausgangslage

Grossprojekt Andermatt soll Cadi stärken

Ein möglicher Ansatz zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Finanzbezügen und -zahlungen ist die Stärkung der Wirtschaft in einem bestimmten Gebiet. Im Fall der Bündner Bergtäler erfolgt dies - mangels Alternativen - in der Regel über touristische Projekte. Mit dem für Schweizer Verhältnisse sehr grossen Projekt "Andermatt Swiss Alps" (ASA) des ägyptischen Investors Sawiris sollen Impulse im Gotthardraum ausgelöst werden. Der Kanton unterstützt diese Bestrebungen mit dem Ziel, dass auch das Gebiet Cadi profitieren kann.

Im Rahmen dieser Studie interessiert dabei die Frage, welche Impulse von diesem Projekt für das Gebiet Cadi erwartet werden können und ob diese Impulse genügen, um eine deutliche Verbesserung des Verhältnisses von Finanzbezügen zu -zahlungen zu erreichen.

Bildung von Szenarien

Modellierung der Situation im Jahr 2020 mit voll funktionsfähigem Resort Wir haben - ausgehend von den bekannten Dimensionen des Projekts²¹ - die zu erwartenden Effekte auf die wichtigsten volkswirtschaftlichen Eckwerte geschätzt und in unser Modell wie folgt eingebaut:

- Basis für die Berechnung bildet die Extrapolation der Entwicklung zwischen 2002 und 2020 für das Gebiet Cadi und das Gebiet Graubünden. Hierbei haben wir die Entscheide zur Zweitwohnungspolitik und ihre Auswirkungen auf den Bausektor bereits mitberücksichtigt.²²
- Auf dieser Basis haben wir die spezifischen Effekte des Projekts ASA modelliert und eingerechnet. Wir gehen dabei davon aus, dass das Resort bis 2020 fertiggestellt und ein Betrieb im Vollausbau möglich ist. Weiter haben wir für die Effekte von ASA drei Szenarien konzipiert:
 - **Szenario "ASA Trend":** Resort und Skiverbindung führen zu keiner spürbaren Zunahme der Frequenzen für die Tourismusdestination Disentis-
 - Szenario "ASA positive Impulse": Erfolgreiche Umsetzung des Resorts und der Skiverbindung; deutlich positive Impulse für die Destination Disentis-Sedrun
 - Szenario "ASA mässige Impulse": Mässig erfolgreiche Umsetzung des Resorts und der Skiverbindung und somit mässige Impulse für Disentis-Sedrun

Ergebnisse und Erkenntnisse

Andermatt macht einen wesentlichen Unterschied zum Status Quo im 2020 Tabelle 9 zeigt eine Übersicht über die Resultate. Es fällt auf, dass sich der Saldo im Gebiet Cadi in den letzten 10 Jahren in absoluten Werten verschlechtert hat, d.h. Cadi bezieht im Jahr 2010 verglichen mit dem Jahr 2002 deutlich mehr Finanztransfers als es zusätzlich Finanzzahlungen generiert. In Prozent des BIP ist der Nettobezug jedoch mehr oder weniger stabil. Das Szenario Trend zeigt die Situation auf, wenn ASA keine wesentlichen Impulse in das Gebiet Cadi bringt bzw. gar nicht gebaut wird. In diesem Fall gehen wir für das Gebiet Cadi von einer Stabilisierung bzw. einer leichten Ver-

Vgl. www.andermatt-swissalps.ch

vgl. v.a. Kapitel 3.5 Ausblick bis in 2030

schlechterung des Saldos sowohl absolut wie auch in Prozent des BIP (-14 % statt -13 %) aus. Sowohl die Finanzbezüge als auch die Finanzzahlungen sowie das BIP von Cadi nehmen inflationsbereinigt ab. Dies wird getrieben durch sinkende Arbeitsplatzzahlen und Einwohner. Dahinter stehen die wirtschaftliche Stagnation, die schwierigen Aussichten für die Tourismuswirtschaft, die Verschlechterung der Altersstruktur bei der Bevölkerung (mehr AHV-Zahlungen statt wirtschaftliche Aktivität) und insbesondere die zu erwartenden Effekte der Zweitwohnungsinitiative auf die Bauwirtschaft und die Beendigung der Arbeiten an der NEAT-Baustelle.

Interessant ist deshalb der Vergleich der beiden positiveren Szenarien "ASA positive Impulse" und "ASA mässige Impulse" mit dem Szenario "ASA Trend". Wir sehen hierbei, dass sich im Szenario "ASA positive Impulse" (a) der Saldo in absoluten Werten nicht gross verändert, (b) der Saldo im Verhältnis zum BIP jedoch wesentlich verkleinert wird, da die Arbeitsplätze und Bevölkerung deutlich zunehmen bzw. verglichen mit 2010 stabil gehalten werden können.

Ausbleibende Anpassung der Wirtschaftsstruktur Dass der Saldo in absoluten Werten nicht verbessert werden kann, führen wir darauf zurück, dass die vorliegende Wirtschaftsstruktur mit dem Resort in Andermatt nicht wesentlich verändert wird. Insbesondere wird das Resort nicht dazu führen, dass eine Vielzahl von Arbeitsplätzen mit überdurchschnittlicher Wertschöpfung entstehen wird, welche sich positiv auf die Verringerung des Nettobezugs auswirken würden. Gleichzeitig werden die bevölkerungsgetriebenen Aufwände im Bereich Bildung oder soziale Wohlfahrt tendenziell zunehmen.

Tab. 9 Entwicklung der wichtigsten Kennzahlen für die drei Szenarien; inflations-bereinigt, verursachergerechte Sicht

| | 2002 | 2010 | 2020 ASA Trend | 2020 ASA mässi- ge Impulse | 2020 ASA positi- ve Impulse |
|---|-------|-------|----------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| Finanzbezüge in CHF Mio. | 105.4 | 118.3 | 107.7 | 119.3 | 124.4 |
| Finanzzahlungen in CHF Mio. | 67.1 | 74.9 | 64.2 | 73.6 | 80.5 |
| Saldo in CHF Mio. | 38.3 | 43.4 | 43.5 | 45.7 | 43.9 |
| BIP Cadi in CHF Mio. | 287.3 | 329.2 | 305.4 | 387.2 | 420.7 |
| Saldo in % BIP Cadi | -13 % | -13 % | -14 % | -12 % | -10 % |
| Bevölkerung | 8'333 | 8'091 | 7'757 | 7'911 | 8'302 |
| Veränderung zu Trend | | | | +2 % | +7 % |
| Beschäftigte (Vollzeit- äquivalente VZÄ) | 2'780 | 2'939 | 1'992 | 2'458 | 2'677 |
| Veränderung zu Trend | | | | +23 % | +34 % |

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden auf Basis eigener Berechnungen und diverser Quellen

Schlussfolgerungen

Wirtschaftsstruktur für Saldo entscheidend Aufgrund der Berechnungen ziehen wir folgende verallgemeinernde Schlussfolgerungen, welche auch für andere Projekte der Wirtschaftsförderung relevant sein können:

 Um den absoluten Saldo zwischen Finanzbezügen und -zahlungen zu verbessern, genügt eine wirtschaftliche Expansion nicht. Die Expansion muss mit einer strukturellen Verbesserung einhergehen, d.h. einer überdurchschnittlichen Wertschöpfung pro neuen Arbeitsplatz.

- Das Verhältnis zwischen Nettobezug und BIP kann durch eine Expansion verbessert werden, wenn neue Arbeitsplätze entstehen. Die Expansion ermöglicht, dass der Saldo im Verhältnis zum BIP und damit die "Subventionierung" pro Kopf abnimmt (angenommen, es entstehen dadurch neue Arbeitsplätze, welche zu zusätzlichen Einwohnern führt).
- In unserem Modell ist die Entwicklung von Immobilienwerten nicht berücksichtigt. Wenn durch eine wirtschaftliche Entwicklung die Bevölkerung erhalten oder ausgedehnt werden kann, kann davon ausgegangen werden, dass auch die Immobilienwerte stabil bleiben oder sogar zunehmen. Hingegen ist bei einer wirtschaftlichen Schrumpfung von abnehmenden Immobilien- und Infrastrukturwerten auszugehen.

Warum kann sich der Kanton Graubünden so viele Nettoempfängergebiete leisten?

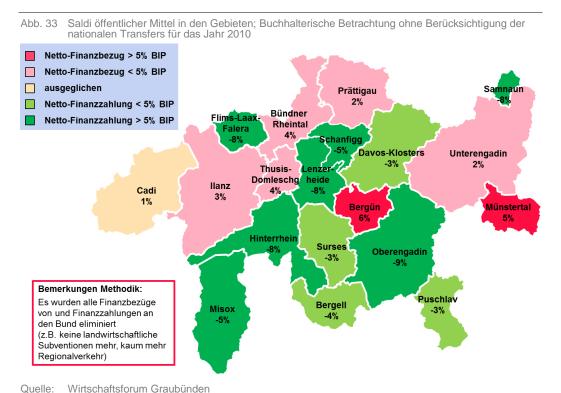
Ausgangslage

Graubünden bildet gegenüber dem Bund einen Nettobezüger öffentlicher Transfers in der Höhe von rund CHF 520 Mio. Dadurch kann sich der Kanton derart viele Gebiete mit einem Nettobezug leisten. Das Wirtschaftsforum wollte wissen, wie die Situation aussieht, wenn nur die Transfers innerhalb des Kantons unter Ausschluss der Bundestransfers berücksichtigt werden.

Erkenntnisse

Fokus auf kantonale Transfers ohne Berücksichtigung Bund Bei unseren Betrachtungen wurden bis anhin immer alle Finanztransfers von Gemeinden, Kanton und Bund berücksichtigt. Daher haben wir immer eine stark von der Bundesverwaltung dominierte Sicht eingenommen, da von den rund CHF 3 Mrd., die von Bund und Kanton in die Gebiete Graubündens fliessen, nur knapp die Hälfte durch den Kanton getragen wird.²³

Für die Bündner Politik ist jedoch auch die Perspektive der finanziellen Mittel, die ausschliesslich für den Kanton selbst generiert (und in Graubünden ausgegeben) werden, von Interesse. Diese Perspektive wird in Abb. 33 dargestellt. Dazu haben wir in unserer Modellierung alle Bundestransfers eliminiert. Damit ergibt sich die rein kantonale Situation bezüglich der innerkantonalen Nettozahler und Nettobezüger öffentlicher Mittel.



Periphere Gebiete stehen klar besser

da

Das Bild unterscheidet sich wesentlich von der Gesamtsicht. Über die Hälfte der Gebiete sind aus Sicht des kantonalen Budgets Nettozahler oder ungefähr ausgeglichen. Gründe für die Unterschiede zu den bisherigen Ergebnissen sind diverse nationale Transfers in periphere Gebiete. Von grosser Bedeutung sind dabei die Subventionen in

.

³ Vgl. Kapitel 3.1 aktuelle Situation

die Landwirtschaft, aber auch Finanztransfers im Bereich der sozialen Wohlfahrt (v.a. AHV) und durchlaufende Beiträge im Verkehr (Regionalverkehr, Kantonsstrassen). Diese fallen in der rein kantonalen Betrachtung weg.

Bundespolitik entscheidend Wir können sagen, dass die Finanzierung des peripheren Raums zu einem grossen Teil nicht vom Kanton, sondern vom Bund getragen wird. Dementsprechend ist die künftige Entwicklung dieser Gebiete auch eher von der Bundes- als von der Kantonspolitik abhängig.

Schlussfolgerungen

Was wäre, wenn sich die nationalen Transfers deutlich ändern?

Da aus Sicht des Kantons die Finanzbezüge und -zahlungen der Bündner Gebiete insgesamt mehr oder weniger ausgeglichen sind, ergibt sich für das kantonale Budget kein besonderer Handlungsdruck.

Die peripheren Gebiete im Kanton Graubünden sind primär von der Bundespolitik abhängig und wären bei einer Reduktion der entsprechenden Bundeszahlungen dementsprechend verletzlich. Da die meisten Ausgaben nicht einfach reduziert werden könnten, wenn der Bund sie nicht mehr bezahlen würde, müssten Gemeinden und Kanton Graubünden in die Bresche springen. In einem solchen Fall würde sich der Handlungsdruck im Kanton massiv erhöhen.

Die Volkswirtschaft Graubünden tut deshalb gut daran, eine vorausschauende Politik zu verfolgen, bei der der Kanton nicht zu stark von Bundesbeiträgen abhängig wird.

Wie beeinflusst die Entvölkerung die Finanztransfers in und aus einem Gebiet?

Ausgangslage

Abwanderungsdruck erhöht sich in einzelnen Gebieten

Die Auswertung und Interpretation lassen vermuten, dass ein Bevölkerungsrückgang in einem peripheren Gebiet einen positiven Einfluss auf das Verhältnis zwischen Finanzbezügen und -zahlungen öffentlicher Mittel hat. Im vorliegenden Kapitel vertiefen wir diese Frage.

Erkenntnisse

Die Infrastruktur kann bei einem Bevölkerungsrückgang schlecht angepasst werden. Die Frage kann grundsätzlich mit einer allgemeinen Überlegung beantwortet werden: Wenn in einem Gebiet keine Menschen leben, dann hat die öffentliche Hand theoretisch keine Kosten (es ist auch kein Schutzwald oder irgendeine Art von Lawinenverbauungen notwendig). Falls sich also ein Gebiet, das heute einen Nettobezug aufweist, vollständig entvölkert, führt dies somit zur Verringerung der Finanzzahlungen.

Wie sieht es nun bei einer längerfristigen Betrachtung des Bevölkerungsrückgangs aus? Zur Überlegung haben wir das Calancatal beigezogen. Dort lebten zu Beginn des 18. Jahrhunderts 3'000 Einwohner, jetzt sind es noch rund 700²⁴. Wie verändern sich die Ergebnisse der öffentlichen Finanztransfers bei einem weiteren Rückgang der Bevölkerung? Die durchgeführten Simulationen des Wirtschaftsforums führen zu folgenden Ergebnissen:

Tab. 10 Entwicklung der Finanztransfers (buchhalterisch) in Abhängigkeit des Bevölkerungsrückgangs

| | Finanzza | hlungen | Finanzbezüge | | Saldo Transfers | |
|-------------------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Calanca insgesamt; | In CHF Mio. | in % des BIP | In CHF Mio. | in % des BIP | In CHF Mio. | in % des BIP |
| Stand heute (766 EW) | 7.8 | 38 | 12.0 | 59 | 4.2 | 21 |
| 700 EW | 7.0 | 39 | 11.4 | 64 | 4.4 | 25 |
| 600 EW | 6.3 | 40 | 11.1 | 72 | 4.8 | 31 |
| 400 EW | 4.8 | 44 | 10.5 | 96 | 5.7 | 52 |
| 200 EW | 3.4 | 53 | 9.9 | 157 | 6.5 | 103 |

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Der Rückgang der Bevölkerung führt zu einer Verringerung der bedeutenden Finanztransfers, insbesondere wegen der sozialen Wohlfahrt, da deren Beiträge direkt mit der Bevölkerung in Beziehung stehen (vgl. Tab. 10).

Konstant bleibt bei den Finanzbezügen die Kantonsstrasse. So lange die Bevölkerung des Calancatal nicht unter 30 Personen fällt (kantonale Vorgabe), wird der Finanzbezug für die Kantonsstrasse bei einer anhaltenden Bevölkerungsreduktion immer bedeutender. Die Kosten für die Strasse können bei einer Bevölkerungsverringerung nicht beliebig reduziert werden - es gelten insbesondere auch generelle Sicherheitsstandards.

Ein Rückgang der Bevölkerung führt auch zu einem Rückgang der Finanzzahlungen, insbesondere im Rahmen der Steuererträge. Da jedoch der Politikbereich Verkehr praktisch konstant bleibt, können die abnehmenden Finanzzahlungen diese Position immer weniger kompensieren. Der Nettobezug nimmt somit aufgrund der relativen Zunahme

-

⁴ Vgl. Gemperle, Oliver (2010): Verlassene Orte in einem Alpental. Benteli Verlag, Bern.

der Bedeutung der Kantonsstrassen graduell zu und fällt erst dann auf null, wenn die Bevölkerung derart gering ist, dass der Kanton die Kantonsstrasse nicht mehr aufrechterhalten muss. In der Realität ist jedoch davon auszugehen, dass die Gebäude im Tal bestehen bleiben und als Zweitwohnungen genutzt werden. Deshalb muss die Infrastruktur auch bei weniger Steuerzahlern weiterhin für die ursprüngliche Bevölkerungsgrösse aufrechterhalten werden. Dies zeigt exemplarisch auf, wie wichtig liegenschaftsorientierte Steuersysteme in solchen von Bevölkerungsrückgängen betroffenen Gebieten sind bzw. zukünftig werden.

Schlussfolgerungen

Die Verkehrskosten werden zum Problem

Der Rückgang der Bevölkerung ist in peripheren, ländlich geprägten Regionen Realität und wird sich in Zukunft noch verstärken. Diese Regionen weisen heute in den meisten Fällen einen deutlichen Nettobezug öffentlicher Finanztransfers aus. Ein Rückgang der Bevölkerung führt zu einem Rückgang sowohl der Finanzbezüge als auch der -zahlungen eines Gebiets.

Da die Kosten für die Kantonsstrassen praktisch konstant bleiben, gewinnen diese immer mehr an Bedeutung. Wenn die Bevölkerungszahl gegen Null strebt, stellt der Politikbereich Verkehr praktisch den gesamten Finanzbezug dar (und bleibt relativ konstant), auf der Gegenseite sind jedoch keine Finanzzahlungen mehr vorhanden.

Welche Unterschiede bestehen zwischen der buchhalterischen und der verursachergerechten Betrachtung?

Ausgangslage

Standort- oder personenbezogene Betrachtung?

Mit der buchhalterischen Modellierung hat das Wirtschaftsforum dargestellt, wo die Finanztransfers physisch hinfliessen. Dies ist in vielen Fällen standortbezogen. So fliessen beispielsweise die finanziellen Mittel im Gesundheitswesen zu einem bedeutenden Teil in die Spitalstandorte und die Investitionen bei den Kantonsstrassen ergeben sich zu einem bedeutenden Teil durch die Strassenlänge in einem Gebiet.

Von dieser Infrastruktur profitieren jedoch nicht nur die jeweiligen Standorte, sondern auch die umliegenden Gebiete. Zudem verzerren Pendler die Verteilung der Finanztransfers, da sie die Steuern nicht dort zahlen, wo die Wertschöpfung in Form ihrer Arbeit anfällt.

Mit der verursachergerechten Betrachtung hat das Wirtschaftsforum die ursprüngliche Modellierung korrigiert und diese beiden Elemente - die Berücksichtigung von Pendlern und eine sachgerechte Nutzenverteilung - in die Modellierung integriert.

Erkenntnisse

Zentrumsregionen: Finanzzahlungen steigen; Periphere Regionen: Finanzbezüge steigen Im Vergleich zur buchhalterischen Modellierung zeigen die Ergebnisse der verursachergerechten Modellierung eine Erhöhung der Finanzzahlungen und eine Verringerung der Finanzbezüge für Zentrumsregionen (vgl. Tab 11). Für ländlich-periphere Regionen zeigen die Berechnungen eine Verringerung der Finanzzahlungen und eine Erhöhung der Finanzbezüge. Ausnahmen bilden erfolgreiche Tourismusregionen oder Regionen, deren Transitstrassen insbesondere von Auswärtigen benutzt werden (z.B. San Bernardino).

Tab. 11 Vergleich der Finanzbezüge und -zahlungen zwischen der buchhalterischen und verursachergerechten Sicht anhand einiger Beispiele

| Finanztransfers in CHF Mio. | Buchhalterisch | | Verursachergerecht | |
|------------------------------|----------------|--------|--------------------|--------|
| | Zahlung | Bezug | Zahlung | Bezug |
| llanz (Gd.) Gesundheitswesen | | 10.56 | | 3.86 |
| Surses (Kreis) Vekehr | | 11.03 | | 2.59 |
| Grüsch (Gd.) gesamt | 23.56 | 15.75 | 27.65 | 21.11 |
| Bergell (Gd.) gesamt | 25.16 | 25.94 | 32.57 | 34.35 |
| Chur (Gd.) gesamt | 513.05 | 857.29 | 737.00 | 634.81 |

Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Die Unterschiede zwischen den beiden Betrachtungsweisen haben folgende Gründe:

- Ilanz Gesundheitswesen: In Ilanz liegt das Regionalspital, welches der gesamten Surselva dient und durch alle anderen Gemeinden auch benutzt wird. Sie zahlen zwar einen Beitrag an Ilanz, doch dieser beträgt für die gesamte Region Surselva rund einen Drittel des kantonalen Beitrags, obwohl die Surselva deutlich mehr Einwohner hat als Ilanz alleine. Daher wurde dieser kantonale Beitrag auch auf die anderen Gemeinden der Surselva verteilt.
- Surses Kantonsstrassen: Ein bedeutender Anteil der Kantonsstrasse durch das Surses wird von Personen mit dem Ziel oder der Herkunft Oberengadin benutzt. So muss ein Teil des durch die Kantonsstrasse entstehenden Finanzbezugs auch an das Oberengadin verteilt werden. Für das Gebiet Surses verringert sich der Finanzbezug im Bereich Verkehr dadurch deutlich.

- Bergell: Das Bergell weist einen überdurchschnittlich positiven Pendlersaldo aus. Grund dafür sind Grenzgänger. Wenn das Verhältnis zwischen Einwohnern und Beschäftigten für das Bergell derart verändert wird, dass ein Pendlersaldo von Null resultiert, dann steigen die Steuerzahlungen und somit generell die Finanzzahlungen des Gebietes. Allerdings nehmen in der verursachergerechten Betrachtung auch die Finanzbezüge zu, da der Nutzen von öffentlichen Dienstleistungen ausserhalb des Gebiets nun dem Bergell zugeordnet wird.
- Chur: Die Gemeinde Chur erfährt durch die Korrekturen eine doppelte Veränderung der Resultate. Aufgrund des positiven Pendlersaldo führt die Pendlerkorrektur zu einer Zunahme der Finanzzahlungen. Auf der anderen Seite nehmen die Finanzbezüge in der verursachergerechten Perspektive ab, da der Nutzen der öffentlichen Infrastrukturen (allgemeine Verwaltung, Institutionen im Bildungs- und Gesundheitswesen) auf das gesamte Kantonsgebiet verteilt wird.

Schlussfolgerungen

Nur die verursachergerechte Betrachtung ist letztlich fair Die verursachergerechte Sicht korrigiert die Tatsache, dass in der buchhalterischen Sicht die Finanztransfers standortbezogen und nicht personenbezogen verteilt werden. Ein Grossteil der öffentlichen Finanztransfers kann auf einen Standort, sei dies eine Schule oder einen Strassenabschnitt zurückgeführt werden. Der Nutzen der Finanztransfers kommt jedoch in jedem Fall Personen zugute, welche entweder als Patienten im Spital liegen oder die Strasse in einem Gebiet benutzen, in welchem sie nicht wohnen. Das gleiche Prinzip gilt bei der Pendlerkorrektur.

Für die vorliegende Studie müssen beide Sichtweisen berücksichtigt werden Die buchhalterische und die verursachergerechte Sichtweisen sind - auch mit Blick auf mögliche Handlungsansätze - gleichzeitig zu betrachten. Je nach Fragestellung ist die eine Sichtweise dienlicher als die andere. Die ganzheitliche Betrachtung macht somit die Berücksichtigung beider Sichtweisen notwendig.

Was würde ein Wegfall des NFA für Graubünden bedeuten?

Ausgangslage

NFA-Beiträge von über CHF 260 Mio. für Graubünden Graubünden ist einer der bedeutendsten NFA-Bezüger in der Schweiz. Insbesondere auch aufgrund dieses Transfers in der Höhe von rund CHF 260 Mio. (im Jahr 2010) wird Graubünden schweizweit als Subventionsempfänger betrachtet. Wir wollten wissen, was mit Graubünden geschehen würde, falls der Beitrag plötzlich wegfallen würde.

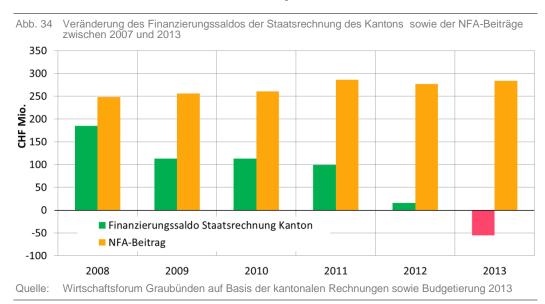
Erkenntnisse

Halbierung des Nettobezugs Graubündens Mit dem Wegfall des NFA würde der Bündner Nettobezug gegenüber dem Bund von CHF 520 Mio. um rund die Hälfte auf CHF 260 Mio. fallen. Für Graubünden würde dies eine geringere Abhängigkeit von Bundesmitteln bedeuten. Mit Blick auf die Gebiete ist eine klare Identifizierung des Rückgangs der Nettobezüge infolge des Wegfalls der NFA-Mittel schwieriger voraussehbar, da diese Mittel zweckfrei eingesetzt werden. Wenn die Mittel anteilshaft auf alle Gebiete verteilt würden, würden alle Gebiete eine Verbesserung des Nettobezugs bzw. der Nettozahlung um 50 % erfahren.

Umfassende Sparmassnahmen notwendig Aus Sicht des Nettobezugs und somit der Abhängigkeit Graubündens von den Bundestransfers wäre der Wegfall rein theoretisch als positiv zu bewerten. Allerdings würden der kantonalen Rechnung in der heutigen Situation jährlich CHF 260 Mio. fehlen. Diese Mittel müssten vollständig durch Ausgabenreduktionen und/oder Steuererhöhungen des Kantons ausgeglichen werden. Dies wäre für Graubünden überaus schmerzhaft, insbesondere da NFA-Mittel zweckfrei eingesetzt werden können. Der Kanton müsste also über alle Politikbereiche hinweg Entlastungsmassnahmen treffen und wäre in seinem Handlungsfreiraum klar eingeschränkt.

Für das in der Modellierung betrachtete Jahr 2010 könnte der Wegfall des positiven Finanzierungssaldos in der Höhe von rund CHF 113 Mio. (vgl. Abb. 34) die notwendige Kostenoptimierung dämpfen. Aktuell sieht es jedoch anders aus. Der Kanton erwirtschaftete im Jahr 2012 lediglich noch einen positiven Finanzierungssaldo von rund CHf 15 Mio. und hatte im Jahr 2013 gar ein Finanzierungsverlust von rund CHF 55 Mio. hinzunehmen.

Da rund CHF 700 Mio. der Bundesbeiträge in der kantonalen Rechnung zweckgebunden sind, müssten die Kostenoptimierungen in der Höhe von CHF 260 Mio. auf einen Aufwand von rund CHF 1.7 Mrd. anstelle der gesamten CHF 2.5 Mrd. realisiert werden.



Für Graubünden ergeben sich die folgenden Handlungsoptionen:

- Rasche Kosteneinsparungen, die allerdings zu einem bedeutenden Verlust wirtschaftlicher Aktivitäten führen würden.
- Steuererhöhung, um den Ausfall zu kompensieren, was zu einer deutlichen Verringerung der Attraktivität Graubündens als Wohn- und Wirtschaftsstandort führen würde.
- Schrittweise Kosteneinsparung und Optimierung des Steuersubstrats. Die Defizite würden über die derzeit vorhandenen finanziellen Reserven des Kantons bzw. das Aufnehmen von Schulden gedeckt.

Schlussfolgerungen

Langfristig Steuersubstrat erhöhen Ein Wegfall der NFA-Mittel wäre auf jeden Fall sehr schmerzhaft für Graubünden und hätte einschneidende Konsequenzen für den Kanton. Die Verringerung der Abhängigkeit von Bundesmitteln wäre dabei ein schwacher Trost. Möchte Graubünden die negativen Wirkungen dieses Szenarios verhindern, so ist der Kanton am besten vorbereitet, wenn er das Steuersubstrat grundsätzlich durch eine wertschöpfungsintensivere Wirtschaftsstruktur und gut verdienende Zuzüger erhöht. Dieser Handlungsansatz ist der langfristig zweckmässigste, wie auch die Diskussion in Kapitel 5 zeigt - unabhängig von der Wahrscheinlichkeit des Eintretens des in diesem Kapitel aufgezeigten Szenarios.

Was würde ein Wegfall der Agrarsubventionen für Graubünden bedeuten?

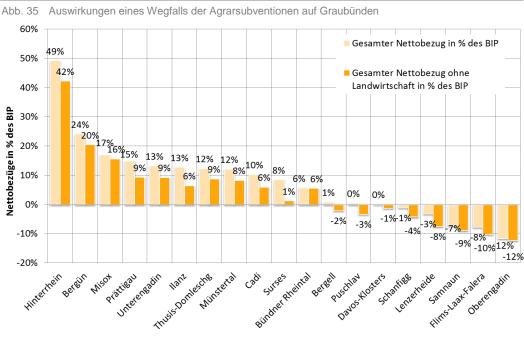
Ausgangslage

Wegfall von rund CHF 220 Mio.

Derzeit investiert der Bund jährlich über CHF 3 Mrd. in die schweizerische Agrarpolitik²⁵. Rund CHF 220 Mio. davon (ohne Milchzulagen) fliessen in den Kanton Graubünden. Es stellt sich die Frage, was passieren würde, wenn der Bund auf eine Subventionierung der Landwirtschaft verzichten würde.

Erkenntnisse

Halbierung des gesamtkantonalen Nettobezugs Der Wegfall der Agrarsubventionen könnte Ungleichgewichte bei den Finanzzahlungen zwischen den wirtschaftlich starken und schwachen Regionen korrigieren (vgl. Abb. 35). In ländlichen Regionen würden die negativen Saldos der Transferzahlungen teilweise in hohem Masse verringert (z.B. in Surses oder Ilanz um rund 50 % bis 60 %). Auf kantonaler Ebene hätte der Wegfall der Subventionen einen Rückgang des Nettobezugs gegenüber dem Bund um CHF 220 Mio. von insgesamt CHF 520 Mio. auf CHF 300 Mio. und somit um rund 40 % zur Folge. Es wird dabei davon ausgegangen, dass der Wegfall der Agrarsubventionen nicht zu einem für Graubünden spürbaren Rückgang der Steuererträge (vgl. unten) führen würde.



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Strukturwandel als Folge

Für die Bündner Landwirtschaft würde der Wegfall der Agrarsubventionen bedeuten, dass 50 % der Einnahmen fehlen würden²⁶. Das würde dazu führen, dass die Produktionsstruktur der Bündner Landwirtschaft sofort und radikal umgestellt werden müsste.

WIRTSCHAFTSFORUM GRAUBÜNDEN

Schweizerische Eidgenossenschaft (2010): Staatsrechnung. Bericht zur Bundesrechnung. Bern.

Berechnungen wurden v.a. auf Basis folgender Quellen durchgeführt:

Bundesamt für Statistik (2012): Bruttoinlandprodukt (BIP) nach Grossregionen und Kanton im Jahr 2011. Neuenburg.

Bundesamt f
 ür Statistik (2012): Produktionskonto nach Branchen 2005 und 2007. Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2010): Betriebszählung 2001, 2005, 2008. Neuenburg.

Es ist anzunehmen, dass die Bewirtschaftung von Flächen viel extensiver erfolgen und damit ein Teil der heute landwirtschaftlich genutzten Fläche künftig brach liegen würde. Dies würde sowohl das Bündner Rheintal (Acker- und Gemüseanbau) als auch die Bergtäler (Produktion von Fleisch und Milch) betreffen.

In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass sich die Anzahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft um mindestens 50 % (d.h. rund 2'200 Beschäftigte) reduzieren würde. Als Folgeeffekt wären auch vor- und nachgelagerte Unternehmen betroffen (z.B. Landmaschinenmechaniker, Milchverarbeiter).

Umgekehrt ist davon auszugehen, dass Flächen, die heute durch die Landwirtschaft zu tiefer Wertschöpfung beansprucht werden, künftig allenfalls vermehrt für touristische oder andere Zwecke (z.B. ökologisch wertvolle Aufforstung) genutzt würden. Daher ist bei einer Umgestaltung der Landwirtschaft zumindest nicht auszuschliessen, dass auch positive Struktureffekte entstehen. Insbesondere wäre bei einer Entpolitisierung der Landwirtschaft auch davon auszugehen, dass sich gewerbliche Betriebsstrukturen in der Landwirtschaft herausbilden.

Schlussfolgerungen

Für Graubünden verkraftbar

Die Landwirtschaft (inkl. der Verarbeitung der einheimischen landwirtschaftlichen Produkte) hat in Graubünden einen Anteil von rund 2 % des BIP. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Volkswirtschaft Graubünden einen Wegfall der Agrarsubventionen und als Folge davon einen radikalen Umbau der Agrarpolitik zwar schmerzhaft zu spüren bekäme, aber letztlich langfristig verkraften könnte.

| Wirtechaftlicha | Leistungsfähigkeit | Grauhiindans |
|-----------------|--------------------|--------------|

BERICHTSINHALT IN 60 SEKUNDEN

Die Frage, wer im politischen System wen in welchem Ausmass finanziert, wird künftig wahrscheinlich an Bedeutung gewinnen. Das Wirtschaftsforum Graubünden wollte es genau wissen. Wer zahlt wem wie viel? Die in einem noch nie dagewesenen Detaillierungsgrad durchgeführte Analyse des Wirtschaftsforums Graubünden hat einige unerwartete Erkenntnisse zutage gefördert:

- Der Kanton Graubünden ist gegenüber dem Bund (bzw. den anderen Kantonen) gemäss den Angaben in der Staatsbuchhaltung unter dem Strich ein Nettobezüger öffentlicher Mittel in der Höhe von rund CHF 520 Mio. bzw. 4.6 % des kantonalen BIP. Weil Graubünden jedoch Strom aus Wasserkraft zu Gestehungskosten statt Marktpreisen an die Konsumenten im Mittelland liefert, bestanden bei der Marktsituation von 2010 geldwerte Leistungen von rund CHF 180 Mio., die nicht abgedeckt waren. Weiter schätzt das Wirtschaftsforum Graubünden, dass die Zweitwohnungen für Kanton und Gemeinden ungedeckte Kosten im Umfang von rund CHF 150 Mio. verursachen. Rechnen wir diese beiden nicht erfassten geldwerten Leistungen auf, so ist der Kanton Graubünden ein Nettobezüger von öffentlichen Mitteln im Rahmen von "nur" CHF 190 Mio. bzw. 1.7 % des BIP. Dieser Wert hängt jedoch in hohem Masse von den Strompreisen ab. Zumindest für die nahe Zukunft ist dabei von geringeren Strompreisen als im Jahr 2010 auszugehen.
- Die Mehrheit der Gebiete Graubündens bezieht mehr öffentliche Mittel, als aus diesen Gebieten an Bund und Kanton zurückfliessen. Bedeutender Nettozahler ist lediglich das Oberengadin, insbesondere gegenüber dem Bund. Dabei trägt alleine die Gemeinde St. Moritz rund zwei Drittel an die hohen Nettozahlungen des Gebiets bei. Einige weitere Tourismusregionen generieren ebenfalls mehr öffentliche Mittel für Bund und Kanton, als sie von diesen beziehen (z.B. Flims-Laax-Falera, Lenzerheide, Samnaun).
- Einen Spezialfall bildet das Bündner Rheintal: Infolge des hohen Anteils öffentlicher Dienstleistungen (v.a. allgemeine Verwaltung, Bildungs- und Gesundheitswesen) ist das Bündner Rheintal trotz zahlreicher wertschöpfungsintensiver Unternehmer Nettobezüger öffentlicher Mittel. Wenn der Nutzen dieser Institutionen über den ganzen Kanton verteilt wird, wird der Saldo der Transferzahlungen für das Bündner Rheintal ausgeglichen.
- Wenn wir nur die Transferzahlungen zwischen dem Kanton Graubünden und den Gemeinden betrachten (also ohne Bundesmittel), sind nahezu alle Gebiete Nettozahler oder ausgeglichen. Aus diesem Grund kann die Mittelverteilung des Kantons als regional ausgewogen bezeichnet werden. Einziger bedeutender Nettoempfänger ist in dieser Betrachtung das Bündner Rheintal aufgrund der Zentralisierung der öffentlichen Verwaltung. Der Umkehrschluss lautet: Die Kosten der dezentralen Besiedelung in Graubünden trägt nicht der Kanton Graubünden, sondern der Bund.
- Der Saldo der Transferzahlungen zwischen dem Bund und der Volkswirtschaft Graubünden hat sich im letzten Jahrzehnt real von CHF 361 Mio. auf CHF 491 Mio. (+36 %) verschlechtert. Grund dafür ist primär die unterdurchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung in Graubünden. Es ist davon auszugehen, dass dieser Saldo sich in den nächsten 20 Jahren weiter verschlechtert. Das heisst: Graubünden wird finanziell stärker von der Schweiz abhängig.
- Am ehesten kann die finanzielle Abhängigkeit Graubündens vom Bund reduziert werden, wenn Graubünden die Flucht nach vorne ergreift und den bestehenden Kosten für die Bewirtschaftung des Raums entsprechende zusätzliche Einnahmen gegenüberstellen kann. Das heisst, Graubünden muss auch künftig auf wirtschaftliches Wachstum in den Zentren und dabei primär auf wettbewerbsfähige Steuern als wirtschaftspolitische Grundstrategie setzen.

Das Wirtschaftsforum Graubünden versteht sich als Denkwerkstatt der Wirtschaft und setzt sich für die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandortes Graubünden ein. Das Wirtschaftsforum Graubünden stellt sein Wissen über wirtschaftliche Entwicklungen und Zusammenhänge in Graubünden der Öffentlichkeit in Form von Berichten, Referaten und Diskussionen zur Verfügung. Auf Einladung sind Vertreter des Wirtschaftsforums Graubünden jederzeit gerne bereit, an Podiumsdiskussionen teilzunehmen oder als Referenten aufzutreten.