

Sanierungspaket zur Vermeidung einer Steuererhöhung

**Lösungsansätze und –vorschläge der
Dachorganisationen der Wirtschaft
Graubünden**

Chur, den 27. März 2003

1. Ausgangslage

Der Finanzhaushalt des Kantons ist aus den Fugen geraten. Als Teil der ins Auge gefassten Massnahmen zur Sanierung beabsichtigte die Regierung, die Steuern der juristischen und natürlichen Personen um 10 Prozent anzuheben. Allerdings soll bei den juristischen Personen über eine Reduktion der Zuschlagsteuer die Steuerbelastung nicht erhöht werden. Diesen Vorschlag lehnten die Dachorganisationen der Wirtschaft ab, weil eine Erhöhung der Steuern nicht vorgenommen werden darf, bevor nicht das gesamte Sparpotential bekannt und ausgeschöpft ist. Dieses Sparpotential muss im Rahmen der jetzt laufenden Sanierungsdebatte ermittelt und diskutiert werden. Die Wirtschaftsverbände wollen in dieser Diskussion aktiv mitwirken, weil sie überzeugt sind, dass das im Frühling/Sommer 2003 zu beschliessende Sanierungskonzept dazu beitragen muss, den Finanzhaushalt ohne Steuererhöhung in den Griff zu bekommen.

- Ein Blick auf die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die *Fiskalquote* in der Schweiz überdurchschnittlich gestiegen ist. Der vom durchschnittlichen Haushalt aufgewendete Einkommensteil für Steuern und Abgaben hat deshalb stark zugenommen.
- Eine *hohe Steuerlast* für Privatpersonen, Selbständige, Unternehmungen und ihre Angestellten führt zu Abwanderungen in andere Kantone oder ins Ausland und zur Abschaffung von Arbeitsplätzen. Steuererhöhungen können überdies gerade mit Blick auf die schwierige Ertragslage vieler Betriebe in Graubünden (Bauhaupt- und Nebengewerbe, Tourismusbetriebe) nicht hingenommen werden.
- Schon mit dem geltenden Regime ist hinlänglich bekannt, dass viele Betriebe Schwierigkeiten bekunden, die nur notwendigsten Investitionen vorzunehmen. Schöpft der Staat noch mehr Abgaben ab, wird die *Investitionskraft* vieler Betriebe geschwächt, was sich besonders schädlich auf unsere Volkswirtschaft auswirkt.
- Es ist nicht zu verkennen, dass sich auch in Graubünden in den letzten 20 Jahren die Ansprüche gegenüber dem Staat massiv erhöht haben. Solange die finanziellen Ressourcen vorhanden waren, galten Mahner dieser Entwicklung als „Rufer in der Wüste“. Die Vorgabe bestimmter Standards im *Ausbau der Infrastrukturen* (Verkehr, Sicherheit, Gesundheit, Bildung etc.), der im ganzen Kanton ausgeübte Wille, alle Regionen möglichst optimal zu besiedeln und unterstützen, oder die Absicherung vieler sozialer (wünschbarer) Bedürfnisse zeigen ihre finanziellen Auswirkungen.

2. Grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung des Sanierungskonzeptes

Die Sanierungsvorschläge der Wirtschaft sind nicht in einem kleinen Zirkel in den Führungsetagen der Verbände entwickelt worden. Viele Spezialisten und Direktbetroffene haben sich bereit erklärt, in kleinen Arbeitsgruppen zu einem bestimmten Sachbereich Vorschläge zu entwickeln. Zudem wurden mehr als 5000 Mitglieder der Verbände mit einem besonderen Schreiben auf die Sparrunde und die allenfalls damit zusammenhängende Steuererhöhung angesprochen. Unsere Vorschläge beruhen deshalb auf praktischer Erfahrung. Es wird bewusst darauf verzichtet, Sparmassnahmen anderer Kantone als Muster zu kopieren. Die Sanierung eines kantonalen Finanzhaushaltes ist zudem im System des schweizerischen Verbundföderalismus ein komplexes Projekt, was die Erfahrungen anderer Kantone zeigt. Das Sanierungskonzept kann nur Erfolg haben, wenn die Priorität der Sanierungsmassnahmen im Eigenbereich liegt. Bei unseren Vorschlägen haben wir uns auf Massnahmen fokussiert, bei denen der Kanton einen grossen Handlungsspielraum hat (Leistungen, Gesundheit, Bildung).

Die Grundproblematik der Sanierung des Finanzhaushaltes besteht darin, dass es wenig Aufgabenbereiche gibt, in denen kurzfristig wirksame Massnahmen, die nachhaltig wirken, angesetzt werden können. Die Dachorganisationen verzichten darauf, kurzfristig realisierbare Massnahmen (Investitionsstop, Unterhaltsreduktion, etc.), die zwar kurzfristig Erfolg bringen, mittel- bis langfristig aber zu verhängnisvollen Qualitätsverlusten oder zu einem Investitionsstau führen, vorzuschlagen. Bei diesen Vorgaben ist es offensichtlich, dass es neben den im Anhang vorgeschlagenen Massnahmen auch darum gehen muss, strukturelle Massnahmen, die bis heute in Graubünden nicht diskutiert wurden, anzupacken sind. Aus unserer Sicht sind u.a. auf folgende Fragen Antworten zu finden:

- Kann sich Graubünden die nach dem *Giesskannenprinzip geübte Unterstützung aller Regionen und Regionsteile* leisten? Heute stellen wir vielfach fest, dass nicht selten von Gemeinden Investitionen nur getätigt werden, weil sie hohe Investitionsbeiträge erhalten und diese auch beanspruchen können. Würde die Eigenfinanzierung höher ausfallen, würden viele Vorhaben nicht als notwendig erachtet oder zumindest im Standard zurückgesetzt. Müssten die Beiträge an die Regionen/Gemeinden und deren Infrastrukturvorhaben nicht analog einem pay-back System dort priorisiert werden, wo investierte Mittel auch wieder zurückkommen? Mit diesem Paradigmawechsel werden zwar in den letzten 40 Jahren hochgehaltene Prinzipien in der Besiedelung Graubündens in Frage gestellt, angesichts der knapperen finanziellen Mittel ist die Beantwortung dieser Frage unumgänglich. Nicht zuletzt die *demographische Entwicklung* des Kantons verlangt mehr denn je nach einer klaren Zielsetzung der Verteilung der Mittel. Die Entwicklung der Geburtenzahlen 1960 – 2002 hat die Regierung in ihrer Antwort auf eine kürzlich gestellte Interpellation wie folgt beschrieben:

„Nach einem Anstieg in den 60iger Jahren (auf 3'073 Geburten im Jahr 1964) zeigt die Entwicklung sinkende Tendenz bis 1978 (1'979 Geburten). Anschliessend folgt ein Anstieg der Geburtenzahlen bis 1992 (2'433 Geburten), gefolgt wiederum von sinkenden Zahlen, wobei die Jahre 2001 (1'801) und 2002 (1'570, provisorische

Daten) signifikant tiefe Geburtenzahlen aufweisen. Dass die Phasen mit steigenden Geburtenzahlen abgelöst werden durch Phasen mit sinkenden Geburtenzahlen ist nicht aussergewöhnlich. Auffällig ist indessen, dass die Entwicklung den Kurvenverlauf einer gedämpften Schwingung widerspiegelt und für die letzten beiden Jahre absolute Tiefstwerte aufweist. Für die einzelnen Regionen ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Während das Schanfigg, das Bergell und die Surselva im Vergleich zu ihren jeweiligen Spitzenwerten die markantesten Rückgänge zu verzeichnen haben, weist das Prättigau, gefolgt von den Regionen Heinzenberg/Domleschg und Bündner Rheintal, die geringsten Rückgänge der Geburtenzahlen auf.“

Die demographische Entwicklung hat aber auch noch eine andere Komponente. Graubünden muss insgesamt mit einer negativen Tendenz rechnen, die zudem eine Überalterung nach sich zieht. Schon aus dieser Sicht sind Steuererhöhungen in der heutigen Zeit ein sehr schlechtes Rezept. Immer weniger aktive, im Erwerbsleben stehende Personen werden Steuerzahler sein. Für das Steuersubstrat muss langfristig ein kleiner werdender Teil Pflichtiger aufkommen. Auch bei der Finanzierung der Kantonalen Pensionskasse wird diese Entwicklung spürbar werden.

- *Die Förderung von Gemeindefusionen* ist seit vielen Jahren erklärtes Ziel der Regierung. Angesichts der hohen Gemeindeautonomie und der starken Vertretung der Gemeinden im Grossen Rat sind die Erfolge dieser Bemühungen bescheiden. Unbestritten gibt es in Graubünden noch zu viele Kleingemeinden mit ineffizienten Strukturen. Die Idee, dass Fusionen von unten wachsen müssen, ist richtig. Diese Konzeption greift aber nur, wenn der Zwang zur Fusion grösser wird als heute, was bekanntlich vor allem über finanzielle Anreize erfolgt. Da der Kanton die Belohnung für fortschrittliches Denken und Handeln nicht beliebig ausdehnen kann, müssen andere Mechanismen greifen, damit beispielsweise die erforderliche regionale Zusammenarbeit im Volksschulbereich erhöht werden kann. Sind die finanziellen Restriktionen im Bereich der Beiträge an Schulen (Baubeiträge, Beiträge an die Besoldung) und Infrastrukturen auszubauen?
- Die geltende Rechtsordnung im Bereich von *Umwelt und Raumordnung* ist auf riesiges Wachstum ausgerichtet. Doch diese Zielsetzung ist mittlerweile verfehlt. Im Alpenraum gibt es kaum noch Wachstum wie verschiedene Studien belegen. Es ist deshalb unerlässlich, dass die Gesetzgebung in diesem Bereich angepasst wird, wobei uns bewusst ist, dass der eingangs erwähnte Handlungsspielraum in diesem Bereich beschränkt ist. Zu schaffen macht den Investoren vor allem die im Vorfeld von Investitionen angekündigten Drohungen von Einsprachen, die eine kalkulier- und finanzierbare Projektierung nahezu verunmöglichen. Im Rahmen der Revision des kantonalen Raumplanungsgesetzes und der Ausführungsgesetzgebung muss strikte darauf geachtet werden, dass die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft weiter verbessert werden, wobei folgende Grundsätze zu beachten sind: Kosten und Zeit sparen, Mut zur Lücke, Konzentration auf das Wesentliche.
- Das *Bildungswesen* ist in Graubünden auf allen Stufen in der Vergangenheit ausgebaut worden, weshalb es unumgänglich ist, die bestehenden Strukturen zu überprüfen. Die Regierung prüft offenbar auch u.a.

die Abschaffung bzw. Einschränkung der Untergymnasien, weil sie sich damit einen erheblichen Spareffekt erhofft. Gegen diese Prüfung ist nichts einzuwenden. Die privaten Mittelschulen werden die finanziellen Auswirkungen dieser Massnahme beurteilen lassen. Bevor die Ergebnisse dieser Studie vorliegen und eine fundierte sparmindernde Wirksamkeit der Massnahme für die öffentliche Hand insgesamt nachgewiesen ist, ist eine fundierte Stellungnahme zu dieser Frage nicht möglich. Indessen stellt sich schon längst die Frage, nach der von Professor Dubs (HSG St. Gallen) angeregten Schaffung von regionalen Bildungszentren, in welchen alle Schultypen ausserhalb der Volksschule (Mittel-, Gewerbe-, kaufmännische, Diplommittel-, Informatikmittelschule etc.) integriert werden könnten. Damit können einerseits Synergien genutzt und andererseits heute bestehende gesellschaftspolitische Barrieren zwischen rein schulischer und berufspraktischer Ausbildung abgebaut werden.

- Die Aufwendungen für die Erhaltung der *vierten Landessprache* sind mittlerweile erheblich geworden. Graubünden kommt nicht umhin, sich die Frage zu stellen, wie weit die Förderungsmassnahmen in diesem Bereich noch gehen dürfen.
- In den *Unternehmen* stellen sich heute jeden Tag die folgenden Fragen: "Ist es noch richtig, was wir tun, und ist es noch richtig, wie wir es tun?". Künftig wird sich auch der Staat diese im Unternehmen bewährten Fragen stellen müssen - weil nur sie einen Weg aus der Krise weisen. Die öffentliche Hand wird Teile ihrer Tätigkeit neu erfinden müssen. Denn aus vielem, was der Staat bisher tut, kann er sich zurückziehen und den Unternehmern das Feld überlassen. Ein kleines Beispiel möge dies veranschaulichen: Schulgebäude zu betreiben muss an sich keine hoheitliche Tätigkeit sein. So lässt beispielsweise die deutsche Stadt Offenbach 88 Schulen künftig von Unternehmern betreuen. Der Staat zerlegt seinen Leistungsprozess und überprüft ihn auf Sinn, Ökonomie und Notwendigkeit. Es können auch Sonderzonen errichtet werden, die von überflüssigem regulatorischen Gestrüpp befreit werden. Beispiele: Schulen ermöglichen, vom vorgegebenen Lehrplan abzuweichen, Krankenhäusern erlauben, alternative Therapieformen anzuwenden etc..
- Schliesslich muss auch in der Politik vermehrt an die *Eigenverantwortung* des Bürgers appelliert werden. Der Staat kann nicht alles und jedes tun. Wir schlagen deshalb vor, Konzepte und Massnahmenpläne zur Steigerung der Eigenverantwortung auf allen Ebenen zu prüfen. Das Soziale Netzwerk wollen wir erhalten. Es soll aber nur den Bedürftigen vorbehalten bleiben.

3. Schwergewicht der Sanierungsvorschläge

Unsere Sanierungsvorschläge basieren zur Hauptsache auf zwei Ebenen. Einerseits betrachten wir einen *Abbau der Verwaltungstätigkeit* in gewissen Bereichen als unumgänglich, andererseits müssen verschiedene *Strukturen den veränderten Verhältnissen angepasst* werden. Wir unterscheiden in kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen. Dabei folgen wir grundsätzlich der Einteilung der Dienststellen in Departemente, wobei bei einzelnen Querschnittaufgaben Mischformen vorliegen.

Wichtig scheint uns der Hinweis, dass der Abbau der Verwaltungstätigkeit kein Misstrauensvotum gegen die Verwaltung an sich ist. Die Erfahrungen im Umgang mit Behörden werden von den eingesetzten Arbeitsgruppen mehrheitlich als positiv beurteilt. Es wird ein adäquates Verständnis für die Anliegen von Industrie und Gewerbe festgestellt. Wenn in Einzelfällen Verfahren nicht mit der erwarteten Geschwindigkeit abgewickelt werden, sind oft einzelne Personen oder Abgrenzungsprobleme zwischen den Amtsstellen die Ursache. Zu ersterem Problem äussern wir uns nicht, da es sich um eine Führungsaufgabe handelt, die von den zuständigen Stellen zu behandeln ist.

Unsere Massnahmenvorschläge zur Verwaltungstätigkeit beziehen sich vor allem auf längst fällige *organisatorische Anpassungen oder verzichtbare Tätigkeiten*, die nicht hinterfragt werden oder weil das entsprechende Amt oder der entsprechende Mitarbeiter sich damit bestätigen will. Es darf nicht sein, dass Abklärungen verlangt und Daten erhoben werden, nur um eigene Interessen zu befriedigen oder sich gegenüber allfälligen Dritten zu rechtfertigen. Unsere Vorschläge werden vom Grundgedanken geprägt, dass sich die Dienststellen primär auf die Überwachung des Gesetzesvollzuges konzentrieren und die Ausführung im Rahmen des Vollzuges soweit als möglich den Privaten überlassen. Zudem soll auch die Verwaltung Fehler machen dürfen. Der der Verwaltung inhärente Vollzugsperfektionismus muss gebrochen werden. Ein Personalabbau darf deshalb ebensowenig tabuisiert werden wie jede andere Massnahme.

Im Rahmen unserer Umfrage unter den Mitgliedern haben wir auch wiederholt festgestellt, dass die Kommunikation unter den Dienststellen in Chur nicht als optimal bezeichnet wird. So dürfte es in der heutigen Zeit nicht mehr vorkommen, dass mehr als 10 Beamte aus verschiedenen Ämtern in einem abgelegenen Seitental zusammenkommen, um über ein Problem zu diskutieren (Ausnahme: unumgänglicher Augenschein).

Dass es sich lohnt, Personaleinsparungsmassnahmen vertieft zu prüfen hat auch noch einen anderen Grund. Die *Folgeeinsparungen* - Raum, Sekretariat, Telefon, Verbrauchsmaterial etc. – sind aufgrund von Erfahrungen aus grösseren Betrieben in der Privatwirtschaft erheblich. Zudem beschäftigen, behindern und kontrollieren sich die Mitarbeiter gegenseitig weniger. Auch dies steigert die Effizienz und spart Kosten.

4. Finanzpolitische Beurteilung

Mit unseren Sparvorschlägen kann ohne Kürzung der Investitionen, die seit vielen Jahren eingefroren wurden und deshalb unangetastet bleiben müssen, das von der Regierung vorgesehene Sparziel von rund 110 Millionen Franken nicht erreicht werden. Wir erachten diesen Zielwert als sehr hoch. Das mittelfristige Durchschnittsdefizit gemäss Finanzplan von 143 Millionen Franken darf aufgrund der Budgetungenauigkeit um 30 Millionen reduziert werden. Zudem können Steuerzusatz-einnahmen von 30 Millionen Franken und eine verbesserte Leistung aus dem interkantonalen Finanzausgleich von 13 Millionen Franken erwartet werden. Die Zielgrösse, die mit Mehreinnahmen oder Einsparungen anzustreben ist, darf deshalb deutlich reduziert werden. Da aufgrund des Wechsels von der Vergangenheits- zur Gegenwartsbesteuerung die Höhe des Steuersubstrates erst mit Abschluss der Staatsrechnung 2003 einigermaßen zuverlässig feststeht, kann und darf eine allfällig trotzdem notwendige Steuererhöhung nicht vor Behandlung der Staatsrechnung 2003 beschlossen werden. Alle anderslautenden Beschlüsse würden auf einer summarischen Einschätzung des Steuerertrages basieren, was angesichts der besonderen wirtschaftlichen Situation nicht zulässig ist. Hinzu kommt, dass sich der Kanton angesichts der günstigen Kreditkonditionen für ein paar Jahre verschulden darf, jedenfalls solange bis die Wirtschaft wieder an Fahrt gewinnt. Zudem verfügt der Kanton über ansehnliche Reserven. Er hat grosse Abschreibungen tätigen können. Reserven bestehen auch in Form von Finanzvermögen, welches angezehrt werden könnte. Jedenfalls sind mit all diesen Reserven im Rücken Spielräume vorhanden, welche gegen eine sofortige Steuererhöhung sprechen.

5. Kontrolle

Die Dachorganisationen der Wirtschaft Graubünden verkennen nicht, dass die Zustimmung zu den Sanierungsvorschlägen eines breiten Konsenses bedarf und ihre Durchsetzung nicht einfach zu realisieren ist. Umso grösseres Gewicht kommt in dieser besonderen Situation der Kontrolle zu. Nach unserer Auffassung wird der bestehende Führungsrhythmus nicht genügen, um die anspruchsvollen Aufgaben erfüllen zu können. Die Durchführung sehr vieler und vielfältiger Massnahmen muss mit einem geeigneten und adäquaten Kontrollsystem begleitet werden.

6. Unsere Forderungen

- Das Sanierungsziel muss über kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen gesucht werden.
- Die Nettoinvestitionen dürfen nicht unter 160 Millionen Franken fallen.
- Schwerpunkte der Sanierungsmassnahmen müssen sein:
 - Abbau der Verwaltungstätigkeit und
 - Anpassung von Strukturen
- Bevor eine Neubeurteilung zur Steuererhöhung vorgenommen wird, ist das Rechnungsergebnis 2003 zu analysieren.
- Anstelle einer Steuererhöhung ist eine mittelfristig erhöhte Verschuldung in Kauf zu nehmen.
- 1/4 jährlich ist den zuständigen Stellen in einfacher Form über die umgesetzten Massnahmen Bericht zu erstatten.

Die Dachorganisationen der Wirtschaft sind weiterhin bemüht, konstruktiv in der Frage der Sanierungsdebatte mitzuwirken und freuen sich auf eine positive Aufnahme ihrer Vorschläge.

Dachorganisationen der Wirtschaft Graubünden

Bündner Gewerbeverband

Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden

Hotelierverein Graubünden

Beilage: Tabellen Sparvorschläge