



Bericht und Antrag der Kommission für Staatspolitik und Strategie des Grossen Rates

Erlass übergeordneter politischer Ziele und Leitsätze
für die Planungsperiode 2017–2020
des Regierungsprogramms und Finanzplans

Inhaltsverzeichnis

I.	Übergeordnete politische Ziele und Leitsätze als Strategieinstrument des Grossen Rates	5
	A. Einleitung	5
	B. Gesetzliche Grundlagen	6
	1. Kantonsverfassung (KV)	6
	2. Grossratsgesetz (GRG)	6
	3. Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO)	6
	C. Bedeutung und Funktion	7
	D. Vorgehen	8
	1. Allgemeines	8
	2. Verabschiedung Ablaufplanung und Terminplan	9
	3. Auftrag an KSS und ständige Kommissionen	9
	4. Gemeinsame Strategie-Tagung KSS und Regierung	9
	5. KSS als Leitkommission	9
II.	Trends und strategische Herausforderungen für die Planperiode 2017–2020	10
	1. Gesellschaft	10
	a) Wandel der Gesellschaft	10
	b) Demografische Alterung	10
	c) Entstehung neuer sozialer Risiken	11
	d) Gesundheitspolitik	11
	e) Digitalisierung	12
	2. Staat	12
	a) Internationalisierung der Schweizer Politik	12
	b) Föderalismusreform	13
	c) Gewährleistung der Sicherheit	14
	3. Wirtschaft	14
	a) Verschärfter Standortwettbewerb	14
	b) Wachsende Bedeutung nicht fossiler Energieträger	16
	c) Konzentration der Wirtschaftsräume	16
	d) Entwicklung des Tourismus	16
	4. Ökologie und Umwelt	17
	a) Einschränkung der Bodennutzung	17
	b) Energiepolitik	17
III.	Konkrete Ziele und Leitsätze	18
	<i>Leitsatz 1: Den Wirtschaftsstandort Graubünden weiter- entwickeln und die Wettbewerbsfähigkeit stärken</i>	18

<i>Leitsatz 2: Den Tourismus als Leitwirtschaft auf verändertes Nachfrageverhalten und regional unterschiedliche Angebote ausrichten</i>	21
<i>Leitsatz 3: Die Wasserkraft als umweltfreundlichen Energieträger für Wirtschaft und Gesellschaft unverzichtbar machen...</i>	24
<i>Leitsatz 4: Entwicklungsstarken und schwachen Regionen positive Zukunftsperspektiven als Teil eines attraktiven Kantons geben</i>	26
<i>Leitsatz 5: Kantonale, regionale und kommunale Voraussetzungen schaffen, um den eigenen Raum optimal zu nutzen und sich für die Nutzung funktionaler Räume über die Grenzen hinweg stark zu positionieren</i>	28
<i>Leitsatz 6: Gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern, Migration bewältigen und öffentliche und soziale Sicherheit gewährleisten</i>	31
<i>Leitsatz 7: Den demografischen Wandel im Bildungsbereich aktiv angehen. Die Bedeutung der Mehrsprachigkeit und kulturellen Vielfalt stärken und nützen. Dem Fachkräftemangel ist aktiv entgegenzutreten.....</i>	32
<i>Leitsatz 8: Sich den Herausforderungen im Gesundheitsbereich stellen und die Chancen des Gesundheitstourismus nutzen</i>	34
IV. Weitere Schritte nach der Beschlussfassung durch den Grossen Rat	35
1. Erarbeitung Regierungsprogramm und Finanzplan 2017–2020	35
2. Vorberatung Botschaft Regierungsprogramm/ Finanzplan 2017–2020	35
3. Behandlung Regierungsprogramm/Finanzplan 2017–2020 im Grossen Rat.....	35
4. Umsetzung und Controlling Regierungsprogramm und Finanzplan 2017–2020	36
V. Anträge	36

Erlass übergeordneter politischer Ziele und Leitsätze für die Planungsperiode 2017–2020 des Regierungsprogramms und Finanzplans

Chur, den 27. Mai 2015

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrter Herr Landesvizepräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS) unterbreitet Ihnen nachstehenden Bericht und Antrag für den Erlass übergeordneter politischer Ziele und Leitsätze für die Planperiode 2017–2020 des Regierungsprogramms und Finanzplans.

I. Übergeordnete politische Ziele und Leitsätze als Strategieinstrument des Grossen Rates

A. Einleitung

Früher wurde die politische Planung als alleinige Aufgabe der Regierung betrachtet, auf welche das Parlament nur geringen Einfluss nehmen konnte. Heute ist in der Staatsrechtslehre anerkannt, dass die staatsleitende Planung eine gemeinsame Aufgabe von Parlament und Regierung ist. «Die Mitwirkungsrechte des Parlamentes bei der politischen Planung gewährleisten, dass dieses bereits in einer frühen Phase gewisser Entwicklungen eine Weichenstellung vornehmen kann.» (Kommentar KV, Art. 34, N 4).

Im Kanton Graubünden ist die Kooperation zwischen Parlament und Regierung bei der Erarbeitung der politischen Planung ausgeprägt vorhanden. Die politische Planung erfolgt im Zusammenspiel zwischen Regierung und Parlament. Unter Wahrung der einzelnen Zuständigkeiten werden die Grundlagen gemeinsam erarbeitet und genutzt und die Planung inhaltlich koordiniert (vgl. Brunner, Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, S. 3 f.). Das Parlament verabschiedet im Ablauf und im Dialog mit der Regierung die Legislaturleitsätze/-ziele. Die Regierung ihrerseits erstellt im Rahmen dieser Leitplanken nachfolgend das Regierungsprogramm und den damit verknüpften Finanzplan.

B. Gesetzliche Grundlagen

Die politischen und strategischen Planungen finden ihren gesetzgeberischen Niederschlag in der Kantonsverfassung, im Grossratsgesetz und in der Geschäftsordnung des Grossen Rates.

1. Kantonsverfassung (KV)

Nach Art. 34 Abs. 1 KV erlässt der Grosse Rat die übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze. Er behandelt nach Abs. 2 der nämlichen Bestimmung das Regierungsprogramm, den Finanzplan und weitere grundlegende politische Planungen der Regierung. Nach Art. 34 Abs. 3 KV kann er über die Weiterführung der Planung Beschlüsse fassen und der Regierung Aufträge erteilen. Dem Grossen Rat fällt im Sinne von Art. 34 Abs. 2 KV die Behandlung des von der Regierung erstellten Regierungsprogramms und Finanzplans sowie weiteren grundlegenden politischen Planungen der Regierung anheim.

2. Grossratsgesetz (GRG)

Art. 60 GRG bestimmt vorweg, dass der Grosse Rat und die Regierung bei politischen und strategischen Planungen zusammenwirken. Die Grundlagen werden gemeinsam erarbeitet und genutzt und Planungen inhaltlich koordiniert. Bei alledem bleibt die Zuständigkeit der Organe gewahrt.

Zuständiges Organ für den Erlass der übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze ist gemäss Art. 60 Abs. 1 GRG der Grosse Rat. In formeller Hinsicht legt das GRG in Art. 61 explizit fest, dass der Erlass der politischen Ziele und Leitsätze vor jeder Planungsperiode für Regierungsprogramm und Finanzplan zu erfolgen hat. Dies hat seinen Grund darin, weil die Regierung diese Ziele und Leitsätze der Ausarbeitung von Regierungsprogramm und Finanzplan zugrunde zu legen hat (Abs. 2).

3. Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO)

Nach Art. 21 Abs. 1 GGO ist die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS) für die Ausarbeitung der übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze des Grossen Rates zuständig. Dies schliesst auch die Aufgabe der KSS mit ein, dem Grossen Rat den vorliegenden Bericht zusammen mit den Anträgen zu unterbreiten.

Die KSS ist ferner für die Vorberaterung der von der Regierung erarbeiteten mittelfristigen Planung im Aufgaben- und Finanzbereich zuständig. Sie sorgt ferner für die Koordination der Planungen (Art. 21 Abs. 2 GGO).

Aufgabe der KSS ist schliesslich auch, die mittelfristigen Planungen des Grossen Rates und der Regierung auf die Erfüllung der gesetzten Ziele und die Wirksamkeit der Massnahmen zu überprüfen.

C. Bedeutung und Funktion

Planung ist ein wichtiges Instrument staatlicher Aufgabenerfüllung. Dies hängt damit zusammen, dass die staatlichen Aufgaben aufgrund der raschen technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen stark zugenommen haben und gleichzeitig komplexer geworden sind. Es wird heute vom Staat verlangt, dass er bei seiner Aufgabenerfüllung die zunehmend komplizierten und komplexen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen vernetzten Zusammenhänge richtig erfasst und beurteilt, die staatlichen Tätigkeiten aufeinander abstimmt und dabei über die kurzfristigen Wirkungen hinaus auch die mittel- und langfristigen Folgen berücksichtigt. In diesem Sinne legt Art. 63 GRG fest: «Der Grosse Rat legt in seiner Planung den Nutzen fest und überprüft diesen.»

Mit dem Erlass der übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze gibt der Grosse Rat die politischen Stossrichtungen und Schwerpunkte vor. Gleichzeitig legt er die Prioritäten fest. Diese politischen Absichtserklärungen des Grossen Rates erfahren ihre Konkretisierung im Regierungsprogramm und Finanzplan der Regierung. Sie bilden, anders ausgedrückt, die Grundlage für die Ausarbeitung von Regierungsprogramm und Finanzplan. Damit bleiben Regierungsprogramm und Finanzplan zwar Instrumente der Regierung. Die Mitwirkung des Grossen Rates verleiht diesen Instrumenten der politischen Planung indessen einen erhöhten Stellenwert, indem die Regierung politische Vorgaben erhält, welche übergeordneten strategischen Ziele erreicht werden sollen und wie diese Ziele näher definiert sind.

Aufgrund ihres strategisch-politischen Charakters im Sinne von Grundsatzentscheidungen weisen die übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze einen gewissen Abstraktionsgrad auf, sind also allgemein gehalten und müssen auf der nächst tieferen strategischen Ebene konkretisiert werden. Dadurch, dass Art. 61 Abs. 2 GRG von der Regierung verlangt, sie habe die Ziele und Grundsätze dem Regierungsprogramm und Finanzplan «zugrunde zu legen», anerkennt es einen gewissen sinnvollen Spielraum bei der Umsetzung.

Politische Ziele können in der Regel nicht jährlich erreicht werden, die kurzfristige (jährliche) Steuerung greift also buchstäblich «zu kurz». Das vom

Bündner Recht implementierte System will mit den übergeordneten Zielen und Leitsätzen die politische Steuerung verstärkt auf sog. strategische Inhalte konzentrieren und gleichzeitig eine gewisse Flexibilität in den Zielvorgaben erreichen. Nebst der Gewichtung bzw. Schwerpunktbildung wird die jährliche Optik durch eine mehrjährige ergänzt. Mit diesem Modell soll das Scherengewicht der parlamentarischen Einflussnahme auf die politische Stossrichtung in der Vorgabe von mittelfristigen Zielen liegen (vgl. Schedler, in: Politische Planung. Neukonzeption oder Wiederbelebung, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), Band 42, 2001, S. 28). Zweck der politischen übergeordneten Ziele und Leitsätze ist es, gegenüber der politischen Instanz Gesamtregierung das politische Programm des Grossen Rates zu kommunizieren und damit bestimmte Themen in für das Parlament wichtigen Politikbereichen anzusprechen. «Politische Planung ist ein Prozess, der mit viel Kommunikation zu tun hat. Nicht zuletzt soll politische Planung dazu führen, die Inhalte politischer Debatten vermehrt auf die mittelfristige Optik zu verschieben. Sie bildet damit ein Gegengewicht zur Tagesaktualitäten-Politik. Im Idealfall werden mittelfristige Inhalte systematisch zum Gegenstand der politischen Agenda» (Schedler, a.a.O. S. 36).

D. Vorgehen

1. Allgemeines

Die konkrete Erarbeitung der Mehrjahresplanung 2017–2020 erfolgte in Anlehnung an die Erfahrungen aus den Jahren 2007 und 2011, wurde aber im Ablauf leicht angepasst. Die Gliederung des Planungsprozesses erfolgte in acht Phasen.

Der Planungsablauf gliedert sich stichwortartig im Einzelnen in folgende Phasen:

0. Finanzpolitische Analyse;
1. Grundlagen gemeinsam (Regierung und KSS) erarbeiten;
2. Übergeordnete politische Ziele/Leitsätze formulieren;
3. Erarbeiten Regierungsprogramm/Finanzplan aufgrund der Vorgaben der KSS;
4. Festlegen übergeordneter politischer Ziele/Leitsätze durch den Grossen Rat;
5. Botschaft der Regierung zum Regierungsprogramm/Finanzplan, inhaltliche Koordination der Planungen zwischen Regierung und Grosser Rat;
6. Kenntnisnahme des Regierungsprogramms/Finanzplans durch den Grossen Rat, eventuell Grundsatzbeschlüsse, Aufträge, Erklärungen;
7. Umsetzung, Controlling.

2. Verabschiedung Ablaufplanung und Terminplan

Im Oktober 2014 liess sich die KSS zu diesem Thema aus erster Hand informieren. Im Hinblick auf die Erarbeitung des Regierungsprogramms und Finanzplans 2017–2020 nahm sie von der Meilensteinplanung vom 28. Oktober 2014 Kenntnis und beschloss gleichentags basierend darauf den Terminplan, die Verfahrensabläufe und die Zuständigkeiten für diesen Planungsprozess. Die Regierung genehmigte den Terminplan und das Planungssystem am 11. November 2014. Mit Regierungsbeschluss vom 12. November 2014 wurde die Standeskanzlei von der Regierung beauftragt, für die Lagebeurteilung sowie für die Durchführung der Strategie-Tagung unter Beteiligung der Gesamregierung und der KSS einen externen Berater zu engagieren. Als Berater konnte Prof. Dr. Daniel Kübler, Inhaber des Lehrstuhls für Demokratieforschung und Public Governance am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich und Direktionsvorsitzender des Zentrums für Demokratie Aarau, gewonnen werden.

3. Auftrag an KSS und ständige Kommissionen

Die KSS hat es ins Belieben der ständigen Kommissionen gestellt, sich zu den im Bericht und Antrag der KSS formulierten politischen Zielen und Leitsätzen zu den in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich fallenden Sach- und Politikbereichen bis zum 11. August 2015 zu äussern.

4. Gemeinsame Strategie-Tagung KSS und Regierung

Im Hinblick auf die Strategietagung mit der Regierung hat die KSS in mehreren Sitzungen eine Lagebeurteilung vorgenommen und Themen, Trends und Herausforderungen mit den Chancen und Risiken für die kommende Planungsperiode erarbeitet.

Um den Charakter als strategisches Führungsinstrument des Grossen Rates zu untermauern, wurde die Lageanalyse von der KSS zusammen mit der Gesamregierung unter Beizug eines externen Experten am 25. März 2015 konsolidiert.

5. KSS als Leitkommission

Art. 21 Abs. 1 GGO weist die Aufgabe der Ausarbeitung der übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze und damit die Funktion der Leitkom-

mission für diesen Prozess der KSS zu. Eine zusätzliche Vorberatung durch eine weitere Kommission ist nicht vorgesehen und drängte sich wie in den vergangenen Jahren auch diesmal nicht auf.

II. Trends und strategische Herausforderungen für die Planperiode 2017–2020

In Anlehnung an die anlässlich der Strategietagung gemeinsam mit der Regierung vorgenommene Lagebeurteilung und in Berücksichtigung auch der vom Perspektivstab der Bundesverwaltung erarbeiteten Lage- und Umfeldanalyse 2025 können folgende internationale und nationale generelle Entwicklungstrends identifiziert werden. Dabei ist festzustellen, dass sich die Megatrends seit der letzten Beurteilungsperiode 2013–2016 nicht oder nicht wesentlich verändert haben.

1. Gesellschaft

a) Wandel der Gesellschaft

Im Gleichschritt zur globalen Entwicklung geht das Bundesamt für Statistik (BFS) von einem Bevölkerungswachstum für die Schweiz für die nächsten Jahre von +12,6%, von 8,2 Millionen auf 9,2 Millionen Einwohner aus. Der weitaus grösste Teil der Bevölkerungszunahme in der Schweiz dürfte auf die Zuwanderung zurückgeführt werden. Diese ist eng mit der Wirtschaftsentwicklung verknüpft. Auch Krisen und Konflikte in Staaten weltweit können Migrationsbewegungen auslösen, wie die nordafrikanischen und nahöstlichen Krisen zeigen. Der Trend sowohl der regulären Migration als auch der irregulären Migration dürfte anhalten. Die kulturelle, sprachliche, ethnische und religiöse Vielfalt ist weiterhin im Zunehmen begriffen. Die Komplexität und auch die Verletzlichkeit unserer Gesellschaft steigen laufend. Verstärkt wird dieser Effekt durch die breite Verfügbarkeit und rasche Zugänglichkeit neuer Technologien sowie durch die einfachere Überwindung von Grenzen und grossen Distanzen. So vielfältig die Gründe für den gesellschaftlichen Wandel sind, so vielschichtig sind die möglichen Massnahmen, um wachsenden gesellschaftlichen Spannungen entgegenzuwirken.

b) Demografische Alterung

Die demografische Alterung in der Schweiz und in Graubünden und die Tatsache, dass auf Erwerbstätige immer mehr Rentenbezügerinnen und -bezüger fallen, was auch die verstärkte Arbeitsmarktpartizipation der Frauen nicht auszugleichen vermag, hat Auswirkungen auf viele Politikgebiete, insbeson-

dere in der Arbeitsmarktpolitik (flexible Lebensarbeitszeit, ältere Arbeitnehmerschaft, Bildungs- und Qualifizierungsmassnahmen), der Migrationspolitik (u. a. Zuwanderung in den Arbeitsmarkt), der Familienpolitik (Kinderbetreuung), der Gesundheitspolitik (Krankheitskosten, Pflege) oder der Sozialpolitik (Finanzierung der Sozialversicherungen). Die demografische Alterung führt, gerade bei einer positiven Wirtschaftsentwicklung, zu einem Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften und qualifizierten Spezialistinnen und Spezialisten und Fachkräften (etwa im Gesundheits- und Pflegewesen, an Schulen und Universitäten oder in der Informatik). Besonders pointiert äussert sich dies in den Spitzenbereichen: Die Konkurrenz um den hervorragenden Forschungsnachwuchs und die Spitzenkräfte im Bildungsbereich akzentuiert sich weiter und erfordert besondere Investitionen in ihre Attraktivität für diese Bereiche.

c) Entstehung neuer sozialer Risiken

Gewisse wirtschaftliche Entwicklungstendenzen mit Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte bergen für gewisse Bevölkerungsgruppen Risiken in sich. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang: Ungleiche Einkommensverteilung führt zu einer zunehmenden Polarisierung zwischen Arm und Reich, steigende Armut und Prekarisierung der Lebensverhältnisse für einen Teil der Bevölkerung, «Working-Poor»-Problematik, steigende Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitsunfähigkeit, zunehmender Druck auf die Arbeitnehmenden, weiter steigende Gesundheits- und Sozialversicherungskosten, Umbau der sozialen Sicherungssysteme, Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

d) Gesundheitspolitik

Das Thema Gesundheit gewinnt an Bedeutung. Die Ansprüche gegenüber dem Gesundheitssystem und seinen Leistungen nehmen zu. Gesundheit wird vermehrt als Konsumgut wahrgenommen. Über die EU hinaus zeichnet sich eine Globalisierung der Gesundheitsmärkte ab (Migration des Gesundheitspersonals, Patientenmobilität, beginnende Öffnung der Dienstleistungsmärkte, Umbruch in der Pharmaindustrie durch die Rolle der Schwellen- und Entwicklungsländer), was mit beträchtlichen Chancen verbunden ist. Daneben steigen die Ansprüche, neue Möglichkeiten zur Förderung, Aufrechterhaltung oder Wiedererlangung der individuellen Gesundheit in Anspruch nehmen zu können. Während der Gesundheitszustand der Schweizer Bevölkerung, gemessen an Lebenserwartung und Sterblichkeitsrate, noch nie so gut war wie in den letzten Jahren, ist parallel dazu eine Zunahme von chronischen Krankheiten auszumachen. Ursachen sind die verbesserten medizinischen und technischen Möglichkeiten, welche zu einer Verlagerung von letalen Krankheiten hin zu chronischen Krankheiten führen. Der veränderte Versorgungsbedarf sowie das Verschieben der Altersstruktur der Bevölkerung stellen hohe An-

forderungen an die universitäre und nichtuniversitäre Aus- und Weiterbildung von Fachkräften (u. a. Pflegepersonal). Nebstdem, dass die Kosten im gesamten Gesundheitsbereich wie auch in der Krankenversicherung weiter steigen werden, wird sich in den kommenden Jahren die Frage über die Prioritätensetzung von medizinischen Leistungen, der Kostenanrechnung (Krankenversicherung/individuelle Vorsorge) sowie der Formen der medizinischen Leistungserbringung stellen. Die Frage der Finanzierung führt nicht nur zu Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Interessengruppen, sondern bedingt auch eine Klärung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Staatsebenen. Der Wandel und die zunehmende Bedeutung der ambulanten Versorgungsstrukturen fördern die flexible interdisziplinäre Zusammenarbeit sowie die Vernetzung und Integration von Leistungserbringern. Die Nutzung moderner Kommunikationstechnologien ist gefordert.

e) Digitalisierung

Die Digitalisierung löst weltweit Veränderungen aus, welche die bestehenden Globalisierungstrends weiter verstärken. Die weltweite Verbreitung der Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT) ermöglicht weiten Teilen der Weltbevölkerung den Zugang zu Informationen und zu Bildung und erleichtert die gesellschaftliche und politische Mobilisierung. Gleichzeitig eröffnen die neuen Technologien zusätzliche Formen der Produktion, des Vertriebs und der Konsumation kultureller Inhalte. Darüber hinaus ist Open-Source-Software immer besser entwickelt, verbreitet und in Grossunternehmen und öffentlichen Institutionen etabliert. Die positiven Errungenschaften der technologischen Entwicklung erreichen die ärmsten Bevölkerungsgruppen weltweit jedoch nur mit Verspätung. Auch ist die Anpassungsfähigkeit der Generationen an den schnellen technologischen Wandel unterschiedlich, so dass sich der digitale Graben weiter vertieft. In manchen Ländern und Regionen kann der Ausbau der Infrastruktur mit der rasanten Verbreitung von ICT kaum mithalten. Durch die zunehmende Datenmenge steigen die Belastung und damit auch die Verwundbarkeit der ICT-Infrastruktur. Auf gesellschaftlicher Ebene wirft die Digitalisierung Fragen im Bereich der Entfremdung zwischen Nutzern und Nichtnutzern von Kommunikationsmitteln auf.

2. Staat

a) Internationalisierung der Schweizer Politik

Die globalen Kräfteverhältnisse verschieben sich in Richtung einer multipolaren Welt. Der Trend ist primär wirtschaftlich getrieben; auch in Zukunft werden Handel, Investitionen, Innovationen und Technologietransfer bestimmend sein für die Bildung der Pole und für ihr Verhältnis zueinander.

Weitere Treiber sind etwa die demografische Entwicklung und insbesondere das ungleiche Bevölkerungswachstum in verschiedenen Weltregionen. Ausserdem verstärken die derzeit angehäuften riesigen Staatsdefizite diesen Trend. Gleichzeitig geht zunehmender wirtschaftlicher Einfluss in vielen Ländern mit militärischer Aufrüstung einher, weshalb die Durchsetzung von Interessen mittels militärischer Macht nicht auszuschliessen ist. Konkret ist vor allem der Aufstieg Asiens (China und Indien) sowie Brasiliens und Südafrikas bestimmend. Generell werden auch Entwicklungsländer ihren Anteil am Weltmarkt weiter erhöhen; der Westen, namentlich die USA, aber auch Europa, verlieren demgegenüber an Einfluss. Parallel zur gestiegenen wirtschaftlichen Stellung und zum erhöhten wirtschaftlichen Potenzial dieser aufstrebenden Staaten als Absatzmärkte geht eine Verschiebung der globalen Macht- und Kräfteverhältnisse einher. Diese Neuordnung der Kräfteverhältnisse wird sich auch in internationalen Organisationen und anderen Gremien auswirken. Insgesamt dürfte ein Spannungsfeld von Rivalität und Kooperation die Beziehungen zwischen den alten und neuen Mächten prägen. Die Welt wird unübersichtlicher und die globalen Herausforderungen werden zunehmend komplexer.

Für die Schweiz von grosser Bedeutung ist die weitere Entwicklung der Europäischen Union (EU) und wie es ihr gelingt, das Verhältnis zu ihr zwischenstaatlich zu regeln, was aktuell insbesondere bezüglich der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative gilt. Auf vielen Politikgebieten existieren europäische Regulierungen, denen sich die Schweiz als kleines, offenes, zentral gelegenes und wirtschaftlich eng mit Europa verflochtenes Land nicht entziehen kann. Dies führt letztlich zu einem starken Druck der EU auf die politischen Entscheidungen der Schweiz, so dass von einem Verlust an staatlicher Autonomie gesprochen werden muss. Von dieser Entwicklung stark betroffen sind auch die Kantone. Einerseits verlieren sie Autonomie im Verhältnis zum Bund und andererseits zudem als Gliedstaaten des Bundes gegenüber der EU. Das politische System sowie dessen Umfeld werden durch diese Entwicklungen zunehmend komplexer. Falls der Wertezwischenfall des Euro anhält, ist eine Trendwende nicht ausgeschlossen. Der Trend weist jedoch eher in Richtung Fortschreibung der bisherigen Politik der EU, wenn auch mit schwankender Dynamik und unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Im Fall einer weiteren Konsolidierung der EU dürfte es für die Schweiz anspruchsvoller werden, ihre Interessen als Drittstaat durchzusetzen. Darauf müssen sich der Bund und mit ihm die Kantone einstellen.

b) Föderalismusreform

Die Anforderungen an die Institutionen steigen. Sie sollen Interessen umfassend berücksichtigen, eine zunehmende Anzahl staatlicher Akteure koordinieren, kohärent handeln und gegenüber der Öffentlichkeit wirksam

kommunizieren. Neben den Diskussionen zu Fragen wie etwa, ob das Milizparlament noch zeitgemäss ist, welches die richtige «Governance» der Verwaltung und staatsnaher Betriebe ist oder wie die politische Arbeit attraktiver zu gestalten ist, gerät besonders der Föderalismus unter Druck. Die Kantone erleiden Autonomieverluste und versuchen diese durch ausgebaute Mitwirkungsmöglichkeiten auf Bundesebene zu kompensieren. Im interkantonalen Bereich zeichnen sich beim NFA Bund–Kantone anhaltende Konflikte zwischen den Geber- und den Nehmerkantonen ab, wovon der Kanton Graubünden als Nehmerkanton besonders betroffen ist.

c) Gewährleistung der Sicherheit

Die Verletzlichkeit technischer und gesellschaftlicher Systeme nimmt weiter zu. Verantwortlich dafür sind technologische und wirtschaftliche Entwicklungen, politische Faktoren, die Bevölkerungsstruktur, Umwelteinflüsse und kritische Infrastrukturen. Einzelne Vorfälle können kaskadenartig grössere Krisen auslösen. Beschleunigung und Globalisierung erhöhen die Verletzlichkeit. Verletzlichkeit kann durch höhere technische und gesellschaftliche Widerstands- und Regenerationsfähigkeit gemindert werden. Gefahren und Risiken nehmen heute einen grenzüberschreitenden Charakter an. Aufgrund der jüngsten Entwicklungen im Terrorismus und organisierter grenzüberschreitender Kriminalität fühlt sich die Schweizer und Bündner Bevölkerung zusehends verunsichert.

3. Wirtschaft

a) Verschärfter Standortwettbewerb

International getriebene wirtschaftliche Entwicklungstrends wirken sich zunehmend auf die Schweiz aus. Exemplarisch stehen dafür etwa die Finanz- und Wirtschaftssysteme mit ihrer starken globalen Verflechtung und den dadurch bedingten erheblichen systemischen Risiken (dazu gehören beispielsweise die Gefahren, die der Schweizer Volkswirtschaft durch systemrelevante international tätige Finanzinstitute drohen). Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird unerlässlich, weil Herausforderungen zunehmend transnationaler Natur sind und deren Bewältigung durch einzelne Staaten rasch an Grenzen stösst. Internationale Regulierungen, Standards oder die Rechts- und Amtshilfe erlangen demzufolge etwa im Finanzbereich neue Bedeutung. Ausserdem gelangen beispielsweise in der Handelspolitik durch den vermehrten Einbezug von Entwicklungs- und Transitionsländern neue Themen wie ökologische Nachhaltigkeit oder gesellschaftliche Solidarität auf die Agenda. Insgesamt stösst die noch nicht ausgestandene Krise des Weltfinanzsystems die Debatte zur Rolle des Staats im nationalen und

internationalen Wirtschaftsgeschehen neu an. Ein zentraler Punkt ist auch die Bedeutung der Ressource Wissen. Die Anforderungen an das Human- und Sozialkapital steigen weiter und die Bildungs- und Forschungssysteme stehen unter hohem Reformdruck. Die Qualitätsanforderungen nehmen auf allen Bildungsstufen zu und die Beschäftigung verschiebt sich zunehmend in wissensintensive und wissenschaftsgestützte Branchen. Es zeichnet sich für die ganze Schweiz ein grosser Mangel an qualifizierten Arbeitskräften ab.

Die Globalisierung führt auch zu einem schärferen Standort- und Steuerwettbewerb. Mit Blick auf den Steuerwettbewerb ist offensichtlich, dass sich Personen mit hoher Mobilität der Besteuerung heute einfacher entziehen können. Sie lassen sich dort nieder, wo ihnen das günstigste Steuer-Leistungspaket offeriert wird. Die Konsequenz ist eine stärkere Besteuerung immobiler Personen, ein vermehrtes Hinterfragen von Staatsausgaben und eine mangelnde Finanzierung öffentlicher Güter. Zugleich entwickelt sich politisch eine Gegenbewegung, die diesen Systemwettbewerb begrenzen oder abschaffen und dafür kooperative Lösungen entwickeln will. Der Standortwettbewerb insgesamt findet mit dem Aufbrechen der Grenzen nicht mehr primär zwischen Staaten oder den Kantonen statt, vielmehr stehen verschiedene Metropolen miteinander in Konkurrenz. Die Verkehrs- und Infrastrukturpolitik hat eine wesentliche Rolle hinsichtlich der Vernetzung der dezentralen Gebiete der Schweiz, wie Graubünden, übernommen. Der Lebensraum wird allerdings zunehmend belastet vom anhaltenden Trend zur Metropolisierung und zunehmender Verkehrserschliessung. Staat und Wirtschaft sind gefordert, die Standortfaktoren laufend zu überprüfen und wo nötig und möglich, anzupassen. Der Wandel zur Wissensgesellschaft mit lebenslangem Lernen und Fremdspracherwerb stellt die Grundlage für die wissensbasierte Ökonomie dar. Dazu gehören ein global wachsendes Bildungsniveau, Innovation als zentraler wachstumstreibender Wettbewerbsfaktor, eine zentrale Rolle innovativer KMU, Daten- und wissensbasierte Wertschöpfung. Herausforderungen besonderer Art für die schweizerische und zugleich auch für die bündnerische Wirtschaft stellen der Umgang mit der Frankenstärke und die Unternehmenssteuerreform III dar. Beständige Anstrengungen sind nötig, um erstens die Wettbewerbsfähigkeit einheimischer Unternehmen zu erhalten und zu steigern, um zweitens den Standort Schweiz und damit auch Graubündens für ausländische Unternehmen noch attraktiver zu machen und um drittens die Stabilität des Finanzplatzes langfristig sicherzustellen. Für den Erhalt der wirtschaftlichen Innovationskraft ist die Bildung und Forschung zentral. Entscheidend ist die Antwort auf die Frage, welches Wissen und welche Bildung für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit nötig sind und wie sich der Wissens- und Technologietransfer zwischen Hochschulen und Wirtschaft stärken lässt. Die Schweiz und Graubünden profitieren von ihrer jahrhundertealten Multikulturalität und Sprachenvielfalt.

b) Wachsende Bedeutung nicht fossiler Energieträger

Die Förderung fossiler Energieträger (Erdöl, Erdgas, Kohle) und der Abbau von Uranerz belasten die Umwelt und die Bevölkerung in den Abbaubereichen. Der Transport von nicht erneuerbaren Energien und ihre Verbrennung sind mit grossen Risiken für Mensch und Umwelt verbunden (Kernenergie). Die CO₂-Emissionen sind die Haupttreiber der Klimaerwärmung. Der Energieimport reduziert die Kaufkraft der Wirtschaft. Die Verknappung der fossilen Energieträger und die Konflikte in den Förderregionen drohen die Versorgungssicherheit zu gefährden. Um diesen Gefahren aktiv zu begegnen, hat der Bund die Energiestrategie 2050 aufgegleist. Die Umsetzung dieser Strategie stellt eine grosse Herausforderung dar. Der Ersatz der fossilen Energieträger durch erneuerbare Energien und die Reduzierung der Importabhängigkeit von Energie sind mit einer Stärkung der eigenen Energieproduktion zu bewerkstelligen. Dabei hat die Grosswasserkraft eine zentrale Bedeutung. Dies führt zu politischen Konflikten zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen wie beispielsweise AKW, Stausee, Tourismus und Natur- und Landschaftsschutz.

c) Konzentration der Wirtschaftsräume

Die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ist primär der Dynamik ihrer drei grossen Metropolitanräume Zürich, Basel und Genfersee-Region zu verdanken. Bildungs- und Forschungsnetzwerke mit einem effizienten Wissens- und Technologietransfer zwischen Bildungsinstituten und Wirtschaft (Clusternetzwerke) werden zusehends wichtiger. Die grossen Zentren mit ihrem grossen Angebot an qualifizierten und gutbezahlten Arbeitsplätzen sind für junge qualifizierte Arbeitnehmende äusserst attraktiv. Demgegenüber schwächt die Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften in die Metropolitanräume (Brain Drain) die Landregionen. Die peripheren Regionen verlieren als Arbeits- und Wohnort massiv an Attraktivität, wodurch die Landflucht zusätzlich verstärkt wird. Durch die damit verbundenen Folgen gerät auch die dezentrale Besiedlung unter Druck.

d) Entwicklung des Tourismus

Der Tourismus leistet einen beachtlichen Beitrag zur Schweizer Wirtschaft. Er ist mit beinahe fünf Prozent der gesamten Exporteinnahmen im Jahr 2012 eine bedeutende Einnahmequelle und eine der wichtigsten Exportbranchen der Schweiz. In den zwei Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg erlebte der Schweizer Tourismus ein ausgeprägtes Wachstum: Von kurzen Erholungsphasen abgesehen, verliert der Tourismus in der Schweiz und in Graubünden ständig an Boden. Dieser unerfreuliche Trend hält bis heute unvermindert an. Bedingt durch eine Reihe ungünstiger Faktoren ist eine baldige Trendumkehr dieser unerfreulichen Entwicklung nicht wahrscheinlich.

Die Wechselkursunsicherheit und die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative stellen für den Schweizer und vor allem den Bündner Tourismus eine grosse Herausforderung dar.

4. Ökologie und Umwelt

a) Einschränkung der Bodennutzung

Die Schweizer Raumentwicklung ist geprägt durch das Phänomen der Metropolisierung. Die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ist zu einem wesentlichen Teil auf die Dynamik ihrer drei Metropolen Zürich, Basel und der Genfersee-Region zurückzuführen. Im Süden des Landes hat Lugano eine gewisse Sonderstellung als Nebenzentrum von Mailand auf schweizerischem Territorium. Diese räumlich-wirtschaftliche Entwicklung ist durch die wachsende Dominanz weniger Grosszentren, funktionale Spezialisierungen und Konzentrationen, eine disperate Siedlungsentwicklung und immer weiter ausgreifender Pendlerströme gekennzeichnet. Diese Entwicklung geht einher mit einer grossen Belastung des Lebensraums: Zunahme der Siedlungsfläche zulasten der landwirtschaftlichen Nutzfläche, Landschaftsveränderungen sowie Verlust von landschaftlicher Vielfalt, Biodiversität und wenig beeinflussten «Wildnisgebieten». In der Schweiz konnte das Schwinden von ökologisch wertvollen Lebensräumen bisher nur leicht gebremst werden; weiterhin geht Kulturland rasch verloren und die Landschaftszersiedlung setzt sich fort. Das erwartete Bevölkerungswachstum in der Schweiz wird die Entwicklungen weiter verschärfen. Diese Entwicklung hat zu Gegenmassnahmen wie revidiertes eidgenössisches Raumplanungsgesetz, Siedlungskonzentration durch verdichtetes Bauen, Zweitwohnungsinitiative usw. geführt. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass sich die Mobilität nicht zuletzt auch wegen der wachsenden Kosten der Verkehrerschliessung verteuern wird.

b) Energiepolitik

Störungen bei der Versorgung mit fossilen Energien treffen ein Land in der ganzen Breite, vom Heizen der Wohnung über den Verkehr bis zu industriellen Produktionsprozessen. Für die Schweiz wird folglich die Gewährleistung einer sicheren Energieversorgung durch Massnahmen im Inland – wie die Steigerung der Effizienz, die Diversifizierung und Energieproduktion und die Gewährleistung einer ausreichenden inländischen Produktion – aber auch durch eine geeignete Energieaussenpolitik, von entscheidender Bedeutung sein. Den Energiebedürfnissen der Schweiz soll mittel- und langfristig Rechnung getragen werden, indem die Abhängigkeit von nicht erneuerbaren Energieträgern durch die Förderung erneuerbarer Ressourcen sowie

von Energieeffizienz gesenkt wird. Die Stromversorgungssicherheit will der Bundesrat mit der Energiestrategie 2050 gewährleisten. Neben der Stilllegung von Kernkraftwerken setzt der Bund auf die Erhöhung der Effizienz sowie den Zubau von Kapazitäten bei der Wasserkraft und den übrigen erneuerbaren Energien und auf Stromimporte. Ab dem Jahr 2020 steht ferner eine Energie-Lenkungsabgabe zur Diskussion, die in eine ökologische Steuerreform eingepackt würde. Die damit verbundenen Impulsprogramme auf Subventionsbasis führen zu erheblichen Marktverzerrungen zum Nachteil der Wasserkraft im Allgemeinen und der bündnerischen im Besonderen.

III. Konkrete Ziele und Leitsätze

Aus den für die Planperiode 2017–2020 gebildeten und priorisierten Trends, Herausforderungen und Schwerpunkten hat die KSS im Dialog mit der Regierung die nachstehenden übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze im Sinne von Vorschlägen zuhanden des Grossen Rates formuliert. Diese bilden Gegenstand der politischen Diskussion und Auseinandersetzung im Plenum und sind vom Grossen Rat zu beschliessen. Die derart vom Grossen Rat definierten und verabschiedeten Legislaturziele und Legislaturleitsätze sind dazu bestimmt, die Schwerpunkte der Legislaturplanung zu steuern und sind in diesem Sinne dem Regierungsprogramm und Finanzplan 2017–2020 zugrunde zu legen. Sie haben insofern für die Regierung den Charakter politischer Vorgaben.

Leitsatz 1

Den Wirtschaftsstandort Graubünden weiterentwickeln und die Wettbewerbsfähigkeit stärken

Die Wirtschaftsentwicklung Graubündens wird zunehmend auf nationaler und internationaler Ebene bestimmt. Devisenmärkte, Masseneinwanderungsinitiative, Energiestrategien und -märkte sowie Unternehmenssteuerreform III beeinflussen den Wirtschaftsstandort Graubünden und seine Wettbewerbsfähigkeit massgebend. Eine starke Vernetzung mit Entscheidungsträgern in Wirtschaft, Bund und anderen Kantonen, der Sektoralpolitiken zu einer gesamten Wirtschaftspolitik und die laufende Überprüfung der Standortfaktoren schaffen Handlungsoptionen. Dazu gehören Deregulierungs- und Arbeitsmarktmassnahmen, die aktive Ansiedlung von innovativen und wertschöpfungsstarken Betrieben und eine Finanz- und Steuerpolitik, die Rahmenbedingungen für Unternehmen und gesunden Kantonsfinanzen gleiche Priorität beimisst.

Erläuterungen und Folgerungen

Der Kanton Graubünden ist als Folge der topographischen und geographischen Verhältnisse in seiner wirtschaftlichen Entwicklung gegenüber den Agglomerationen benachteiligt. Einzelnen, insbesondere den bevölkerungsreichen Regionen, gelingt zwar eine im gesamtschweizerischen Vergleich durchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung. In den meisten Talschaften hingegen beschränken sich die wirtschaftlichen Möglichkeiten zu einem grossen Teil auf die Landwirtschaft und den Tourismus und allenfalls Vorleistungen für diesen. Strukturell bedingt ist die Bündner Wirtschaft insgesamt eher unterdurchschnittlich leistungs- und innovationsfähig. Zusammen mit einem rückläufigen Bevölkerungswachstum führt dies neben einer unterdurchschnittlichen wirtschaftlichen Entwicklung zu einer verstärkten Abwanderungsproblematik, was wiederum das langfristige Entwicklungspotenzial zusätzlich schmälert.

Im Vergleich zur Schweiz ist die Bündner Landwirtschaft mit einem Anteil von rund fünf Prozent am Total aller Arbeitsplätze bedeutsam. Der Anspruch der Gesellschaft auf gesunde Nahrungsmittel und gemeinwirtschaftliche und ökologische Leistungen der Landwirtschaft wächst. Der Strukturwandel schreitet weiter voran. Die langfristige Ernährungssicherheit und damit die Ressource Boden werden zu einem gesellschaftlich und politisch wichtigen Handlungsfeld. Durch Beratung in Produktionstechnik und Unternehmensführung wird die Landwirtschaft wettbewerbsfähig ausgerichtet. Die regionale Wertschöpfung vor Ort wird durch Weiterentwicklung in Produktion, Verarbeitung und Vermarktung hochwertiger, regionaler Produkte gestärkt. Stark überdurchschnittlich vertreten sind in Graubünden auch die Bauwirtschaft mit einem Anteil von zwölf Prozent sowie das Gastgewerbe, das mit einem Anteil von 16 Prozent in keinem anderen Kanton vergleichsweise auch nur annähernd dieselbe Bedeutung für den Arbeitsmarkt hat. Im nationalen Vergleich eher wenige Arbeitsplätze werden in der Warenherstellung (Industrie und Gewerbe), in der Finanzwirtschaft sowie in den meisten weiteren Dienstleistungsbranchen bereitgestellt. Insgesamt ist die Bündner Wirtschaft sehr kleinstrukturiert. Nur etwas mehr als ein Dutzend privatwirtschaftliche Unternehmen liegen über der KMU-Schwelle von 250 Arbeitsplätzen.

Im internationalen wirtschaftlichen Umfeld ist die Krisenanfälligkeit weiterhin hoch. Die Herausforderung des starken Schweizerfrankens bleibt bestehen und ein allfälliger Rückzug aus der weltweit expansiven Geldpolitik und deren Auswirkungen auf das Zinsniveau birgt Risiken. Erfreulich ist die Entwicklung der Schwellenländer wie China, Indien oder Brasilien, die auch im internationalen Tourismus spürbar ist. Immer mehr Menschen können sich auch Fernreisen leisten. Gleichzeitig verändern sich die Bedürfnisse

der Reisenden. An diesem Wachstum kann Graubünden bei entsprechender Ausrichtung des Tourismus partizipieren. Der Tourismus ist von entscheidender Bedeutung, da für Graubünden Potenziale bestehen und der Tourismus aufgrund der Bündner Wirtschaftsstruktur für die Entwicklung der peripheren Gebiete besonders wichtig ist. Auf nationaler Ebene haben aus Bündner Sicht langfristig vor allem die Umsetzung der Zweitwohnungs- und der Masseneinwanderungsinitiative Konsequenzen. Bei einer Kontingentierung der Zuwanderung wird es unweigerlich zu einem Verteilungskampf und einem Abwägen zwischen der Zuwanderung von hoch- und niedrigqualifizierten ausländischen Arbeitskräften kommen. Aufgrund seiner Wirtschaftsstruktur hat der Kanton Graubünden im Wettbewerb um die Kontingente nicht die beste Ausgangslage. Für Graubünden ebenfalls von grosser Bedeutung ist der Wandel im Energiesektor. Die Wasserkraft wird im Gegensatz zu anderen erneuerbaren Energien nicht subventioniert, aber besteuert. Dies führt dazu, dass aktuell aus Rentabilitätsgründen langfristig wichtige Investitionen in den Ausbau der Wasserkraft nicht getätigt werden. Auch der unter internationalem Druck fortschreitende Umbau der Steuersysteme und die Unternehmenssteuerreform III haben Einfluss auf den Kanton Graubünden und stellen eine Herausforderung dar. Diese gilt es mit einer laufenden Überprüfung der Standortfaktoren zu meistern.

Die wirtschaftlichen Disparitäten lösen sowohl interkantonal als auch innerkantonal Diskussionen aus und stellen zunehmend auch die bisher im Rahmen des Finanzausgleichs gelebte Solidarität in Frage, die ein massgeblicher Faktor für den wirtschaftlichen Erfolg und den Wohlstand der Schweiz darstellt. Veränderungen in der Dotierung der Finanzausgleichsgefässe könnten den Kanton Graubünden hart treffen.

Angesichts der topographischen Gegebenheiten, der sich verschärfenden regionalen Unterschiede sowie aufgrund der sektoralpolitischen Ausrichtung der Gesetzgebung und des dadurch teils erheblich eingeschränkten Handlungsspielraums ist die Ausarbeitung und Umsetzung einer untereinander vernetzten Wirtschaftspolitik äusserst anspruchsvoll, nichtsdestotrotz aber unerlässliche Voraussetzung für das Wohlergehen der bündnerischen Bevölkerung.

Die Notwendigkeit, den Staatshaushalt ausgeglichen zu gestalten, strukturelle Defizite zu vermeiden und die Mittel wirtschaftlich und wirksam einzusetzen, auf strukturerhaltende Massnahmen zu verzichten und die regionalen Zentren zu stärken, führten zu Zielkonflikten. Die strukturellen Rahmenbedingungen dürfen sich nicht so verschlechtern, dass Massnahmen sowohl untragbar teuer als auch in ihrer Wirksamkeit fraglich sind. Dies erfordert einen aktiven, konstruktiven Umgang mit ohnehin stattfindenden Schrumpfungsprozessen und die Bereitschaft, eine Fokussierung und Priorisierung vorzunehmen und auch vor einschneidenden Massnahmen nicht

Halt zu machen. Eine Ausgangslage, die hohe Anforderungen an die verschiedenen politischen Ebenen stellt und die nur in einer sachlichen Diskussion einer zukunftsorientierten Lösungsfindung zugeführt werden kann.

Auf nationaler Ebene wurden diverse politische Entscheide gefällt (Zweitwohnungs-, Masseneinwanderungsinitiative), welche sich nachhaltig auf die Bündner Wirtschaft auswirken dürften. Die effektiven Auswirkungen durch die Annahme der Zweitwohnungsinitiative bleiben abzuwarten. In den Zweitwohnungsstandorten ist jedoch von einem erheblichen Rückgang der Bautätigkeiten und damit auch von einem Abbau an Arbeitsplätzen auszugehen. Branchenverbände und Analysten rechnen mit einem Verlust von 600 bis 800 Stellen im Bauhauptgewerbe und mit einem Rückgang um etwa 2000–3000 Stellen im gesamten Baugewerbe. Von dieser Entwicklung werden insbesondere die peripheren, ländlichen Gebiete des Kantons betroffen sein. Ein Teil des Arbeitsplatzverlustes wird über nicht mehr rekrutierte ausländische Arbeitnehmende kompensiert werden können. Die Landwirtschaft wird nicht in der Lage sein, zur Kompensation beizutragen, ist sie doch selber von einem Rückgang der Beschäftigung betroffen (jährlich minus 2,3 Prozent). Insofern erlangt der Tourismus in den ländlichen Gebieten in Bezug auf die Beschäftigung noch grössere Bedeutung als bisher. Bezüglich der Verfügbarkeit von qualifizierten Fachkräften bleiben die Auswirkungen der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative abzuwarten. Gerade die Wirtschaft in Graubünden, mit ihrem ausserordentlich hohen Anteil an kleinen und mittleren Unternehmen und ihrer hohen Abhängigkeit vom Tourismus, dürfte von einer Kontingentierung ausländischer Arbeitskräfte überdurchschnittlich stark betroffen sein.

Leitsatz 2

Den Tourismus als Leitwirtschaft auf verändertes Nachfrageverhalten und regional unterschiedliche Angebote ausrichten

Die internationale Konkurrenz, die Stärke des Schweizer Fränkens, verändertes Freizeit- und Buchungsverhalten und die Klimaerwärmung sind grosse Herausforderungen für den Bündner Tourismus. Einzigartige Produkte, zeitgemässe Transport- und Beherbergungsinfrastrukturen, Grossveranstaltungen mit internationaler Ausstrahlung, überzeugende Vermarktung sowie eine starke Dienstleistungsmentalität wirken sich günstig auf die Nachfrage aus. Der Stellenwert des Sommerstourismus ist zu steigern. Damit sich der Tourismus als Stütze der Bündner Wirtschaft behaupten kann, ist namentlich sein Beitrag zur dezentralen Besiedelung und Arbeitsplatzzerhaltung zu festigen. Dies wird nur gelin-

gen, wenn die regionalen Angebote nach ihren Stärken ausgerichtet und entwickelt werden.

Erläuterungen und Folgerungen

Die Entwicklung der Bündner Volkswirtschaft wird durch zwei der wichtigsten Pfeiler, die Exportindustrie und den Tourismus, massgeblich beeinflusst. Gemäss der letzten in Graubünden durchgeführten Untersuchung im Jahr 2008 (HTW Chur, «Wertschöpfung des Tourismus in den Regionen Graubündens – Stand und Entwicklung») sind 30,7 Prozent der totalen Wirtschaftsleistung Graubündens touristisch induziert. Dessen Bedeutung variiert jedoch von Region zu Region sehr stark. Der Bündner Tourismus hatte in den letzten zwei Dekaden mit langfristig sinkenden Frequenzen zu kämpfen, stellvertretend sei hier auf die Entwicklung der Übernachtungszahlen in der Hotellerie verwiesen. So entwickelten sich die Logiernächte in der Periode von 2009 bis 2013 von 5,9 auf 5,1 Millionen zurück. Dieser Trend hält unvermindert an.

Der Tourismus ist einer der wichtigsten Zweige der schweizerischen Volkswirtschaft, mit grossen Auswirkungen auf Beschäftigung, Produktion und Wertschöpfung. Gerade die wirtschaftliche Entwicklung des alpinen Raums und somit auch des Kantons Graubünden wurde in den letzten Jahrzehnten entscheidend durch den Tourismus geprägt. Dies dürfte für die Zukunft noch stärker gelten als bisher. Damit ist mit einer Strategie zur Entwicklung des Berggebiets häufig auch eine Förderstrategie des Tourismus verbunden.

Besondere Herausforderungen stellen sich für den Tourismus angesichts der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und des anhaltend starken Schweizerfrankens, der hohen Gestehungskosten zur Leistungserbringung und des enormen Investitionsbedarfs. Der Bündner Tourismus wächst hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unterdurchschnittlich.

Im nationalen Vergleich ist die Bündner Wirtschaft insgesamt schwach diversifiziert. Neben der Nutzung natürlicher Ressourcen (Holz, Wasser) – deren Effekte in der Regel eher punktuell wirken – bietet der Tourismus in weiten Teilen des Kantons wohl auch in Zukunft praktisch das einzige Potential für eine weitere, möglichst dynamische wirtschaftliche Entwicklung. Er bildet so auch die Grundlage für die Erreichung des in der Verfassung festgeschriebenen Ziels des wirtschaftlichen Handelns, nämlich der Schaffung und dem Erhalt von Arbeitsplätzen. Dies wiederum muss als Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der permanent etwas unter Druck stehenden dezentralen Besiedlung des ganzen Kantonsgebiets gesehen werden. In diesem Zusammenhang entscheidend ist die Ausgestaltung des Raumkonzeptes beziehungsweise dessen Umsetzung in Richtpläne und die Gesamtstrategie für die ländlichen Räume, die der Bund in Aussicht gestellt hat.

Das globale Umfeld mit der Wechselkursproblematik und hohen Gesteungskosten zur Leistungserbringung wird sich kurz- und mittelfristig nicht ändern. Der Bündner Tourismus kann daher nur mit ausgezeichneter Qualität und einer konsequenten Ausrichtung auf die Gästebedürfnisse im internationalen Wettbewerb bestehen. Die aufgrund der neuen elektronischen Medien erhöhte Markttransparenz ist diesbezüglich sowohl Risiko als auch Chance.

Eine grosse Herausforderung dürfte auch künftig die Reinvestitionsfähigkeit der Unternehmen sein, beispielsweise bei den Bergbahnen oder in der Hotellerie. Als Folge der Annahme der Zweitwohnungsinitiative wird sich diese Problematik bei dringend notwendigen Sanierungen und der Neuerstellung von Beherbergungskapazitäten deutlich verschärfen.

Trotz der Globalisierung mit einer Vielzahl konkurrenzfähiger Mitbewerbern ist der Bündner Tourismus immer noch sehr kleinräumig strukturiert. Die Herausforderung ist nicht primär, sich im innerkantonalen Wettbewerb gegen andere Bündner Anbieter durchzusetzen, sondern auf dem Weltmarkt überhaupt wahrgenommen zu werden. Sich gemeinsam auf die Schaffung qualitativ hochstehender Tourismusangebote zu konzentrieren und dem Kunden Erlebnisse aus einer Hand anbieten zu können, wird künftig noch stärker ein entscheidender Erfolgsfaktor sein. Um im Rahmen des Tourismusprogramms an Fördermittel zu gelangen, sind funktionale Wirtschaftsräume gefordert, unter Einbezug der verschiedenen Leistungserbringenden langfristig ausgerichtete Strategien im Sinne von Masterplänen zu erarbeiten.

Die Steigerung der Qualität der Beherbergungsangebote ist zentral, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, insbesondere auch angesichts der vorhandenen Preisvorteile der ausländischen Konkurrenz. Es zeigt sich deutlich, dass sowohl bei Neu- als auch bei Ersatzinvestitionen in der Beherbergung nicht die Fremdfinanzierung, sondern die Bereitstellung des notwendigen Eigenkapitals schwierig ist. Eine Problematik, die durch die Annahme der Zweitwohnungsinitiative zusätzlich verschärft wird. Die Gewährung von Darlehen, auch wenn sie zinsgünstig sind, löst diese Problematik nicht. Neben den Finanzierungsfragen ist es ebenso wichtig, attraktive Flächen für Investitionsprojekte im Beherbergungsbereich bereitzustellen. Bezüglich der Förderung von Beherbergungsprojekten ist der Aspekt der Kooperation wichtig und die Ausrichtung auf eine gesamtheitliche Strategie erforderlich.

Generell, aber vor allem auch im Hinblick auf den erwünschten Ausbau des Sommertourismus und die vorhandene Kernkompetenz im Veranstaltungsbereich, ist die gezielte und häufigere Durchführung von Grossveranstaltungen (beispielsweise in allen Kernsportarten) zu prüfen. Ein fokussierter Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel wird im Wirkungsgrad höher

sein als ein möglichst breiter. Auch im Bereich der Veranstaltungsförderung sollen daher nicht möglichst viele, sondern möglichst wertschöpfungsintensive Veranstaltungen unterstützt werden.

Leitsatz 3

Die Wasserkraft als umweltfreundlichen Energieträger für Wirtschaft und Gesellschaft unverzichtbar machen

Die Ertragskraft der Wasserkraft wird durch marktverzerrende Fördermodelle und die damit rasch wachsende Bedeutung nicht fossiler Energieträger mit einem zunehmenden Angebot an Wind- und Sonnenenergie gedrückt. Zudem steht sie in Konkurrenz zu nicht erneuerbaren Billigstromprodukten. Schwache EU-Konjunktur, Währungssituation und ein tiefer CO₂-Preis schaffen zusätzliche Probleme für die Wasserkraft. Notwendige Investitionen zu tätigen und positive Betriebsergebnisse zu erzielen, wird für die Energieunternehmen immer schwieriger. Durch die gesunkene Ertragskraft der Wasserkraftgesellschaften sind auch die Werte der öffentlichen Hand gefährdet. Von entscheidender Bedeutung für Graubünden und die anderen Gebirgskantone ist deshalb die Mitgestaltung der Energiewende auf der Basis marktorientierter Regelungen (Quotenmodell). Für den Wasserzins ist ab 2020 eine Regelung anzugehen, bei welcher der Wasserzins im Status quo bleibt und nach oben flexibilisiert wird. Die Heimfallstrategie des Kantons ist so auszurichten, dass eine höhere Wertschöpfung aus der Wasserkraft resultiert.

Erläuterungen und Folgerungen

Die Wasserkraft ist die bedeutendste inländische Rohenergie der Schweiz. Sie ist eine natürliche, erneuerbare und weitgehend emissionsfreie Energiequelle, welche grösstenteils hochwertige und regulierbare Spitzenenergie liefert. Für die Schweiz und namentlich für Graubünden ist die Wasserkraftnutzung von grosser energie- und volkswirtschaftlicher Bedeutung. Durchschnittlich werden schweizweit 60 Prozent des Stroms in Wasserkraftwerken produziert. Rund ein Fünftel davon – fast 7900 GWh pro Jahr – stammt aus Graubünden. Der Bündner Stromverbrauch beträgt fast 2000 GWh pro Jahr. Somit können rund drei Viertel des in Graubünden erzeugten Stroms exportiert werden.

Die Bündner Wasserkraftwerke erzeugen über 98 Prozent des im Kanton produzierten Stroms. Beinahe 93 Prozent dieses Stroms werden in 46 Gross-

kraftwerken (installierte Leistung > 10 MW) erzeugt. Die übrigen 7 Prozent werden von rund 70 Kleinkraftwerken (installierte Leistung < 10 MW) bzw. von über 100 Trinkwasserkraftwerken produziert.

Durch die Nutzung der Wasserkraft werden zahlreiche Arbeitsplätze im Kanton gesichert. Im Jahr 2009 waren in Graubünden im Bereich Energieerzeugung aus Wasserkraft rund 540 Personen beschäftigt. Aber auch indirekt hängen zahlreiche Arbeitsplätze von der Wasserkraftnutzung ab. Jährliche Unterhaltsaufwendungen im Umfang von rund 40 Mio. Franken sowie Erneuerungs- und Neubauinvestition von über 200 Mio. Franken schaffen grosse Auftragsvolumen für regionale und nationale Unternehmen.

Einfluss auf die Bündner Volkswirtschaft haben auch die jährlichen Leistungen der Kraftwerkunternehmen in Form von Rohstoffentgelten (Wasserzins bzw. Wasserwerksteuer) und Steuern. Diese sind für den Finanzhaushalt zahlreicher Gemeinden und des Kantons von wesentlicher Bedeutung. Hinzu kommen Naturalleistungen wie Gratisenergie oder andere vereinbarte Energielieferungen, die in den einzelnen Konzessionen geregelt werden. Die Vorteile der Wasserkraftnutzung wirken sich zu einem grossen Teil in peripheren und wirtschaftlich weniger starken Gebieten aus. Am Ende profitiert aber auch der gesamte Kanton von einer möglichst erfolgreichen und wirtschaftlichen Nutzung der Wasserkraft zur Stromproduktion.

Die Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Stromproduktion aus Wasserkraft und der Ausbau dieser Energieproduktion im Berggebiet sind hinsichtlich der vom Bund angestrebten Energiewende für die Wertschöpfung der Bündner Volkswirtschaft wichtig. Für Graubünden schafft die Wasserkraft interessante, wertschöpfungsintensive Arbeitsplätze in den verschiedenen Regionen und generiert namhafte Erträge aus der Nutzung dieser natürlichen Ressource (namentlich Wasserzins, Steuern und zusätzliche Leistungen).

Die Bündner Konzessionsgemeinden und der Kanton können davon ausgehen, dass in den nächsten Jahrzehnten aus den anstehenden Heimfällen Entschädigungen und Beteiligungen von erheblichem Wert anfallen werden. Es ist deshalb ausserordentlich wichtig, bereits frühzeitig eine klare Verhandlungsstrategie zu entwickeln, um die eigene Position zu stärken. Im Zuge der Heimfälle bietet sich die Chance, die Wertschöpfung aus der Wasserkraft für die Gemeinden und den Kanton (Beteiligung, Handel, Jahreskostenenergie, Arbeitsplätze) substanziell zu erhöhen. Dabei sind massgeschneiderte, auf den Einzelfall ausgerichtete Lösungen zielführend. Im Vordergrund müssen dabei die Versorgungssicherheit, der Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen im Kanton sowie die Steigerung der Wertschöpfung im Vordergrund stehen.

Für die Nutzung der Wasserkraft haben die Werkbetreiber den Konzessionsgemeinden einen Wasserzins und dem Kanton eine Wasserwerksteuer

zu entrichten. Beim derzeitigen bundesrechtlich maximalen Wasserzinssatz von 100 Franken pro Kilowatt Bruttoleistung erhalten die Konzessionsgemeinden und der Kanton jährliche Einnahmen von insgesamt über 100 Millionen Franken. Daraus folgt, dass die Leistungen der Wasserkraftwerksgesellschaften auch in Form von Steuern für den Finanzhaushalt von zahlreichen Gemeinden und des Kantons von wesentlicher Bedeutung sind. Die geltende Regelung der Wasserzinsen läuft 2020 aus. Es ist deshalb von zentraler Bedeutung, dass der Kanton Graubünden bei der Neudefinierung dieses Zinses im Rahmen seiner Mitwirkungsmöglichkeiten dafür Sorge trägt, dass der Status quo nicht unterschritten wird, verbunden mit der Möglichkeit, den Zins nach oben anzupassen.

Leitsatz 4

Entwicklungsstarken und entwicklungsschwachen Regionen positive Zukunftsperspektiven als Teil eines attraktiven Kantons geben

Strukturelle Probleme führen dazu, dass im Kanton Graubünden kein homogenes Wachstum über das ganze Gebiet erzielt werden kann. Zentren wie das Churer Rheintal oder bestimmte regionale Zentren weisen sowohl eine positive Bevölkerungsentwicklung wie auch ein Wirtschaftswachstum auf. In peripheren Regionen sind häufig gegenläufige Indikatoren zu verzeichnen. Es drängt sich deshalb auf, einerseits kantonale und regionale Zentren als Impulsgeber zu stärken und andererseits wirtschaftlich schwache Gebiete in geeigneter Weise in der Existenzsicherung zu unterstützen. Potenzial im letzteren Bereich bieten der Tourismus, die Landwirtschaft, die Wald- und Holzwirtschaft, Wasser als Ressource, die Förderung der Wasserkraft, gewerbliche Entwicklungen und kulturelle Angebote. Auf jeden Fall ist entscheidend, dass der Kanton in einem gemeinsamen Prozess mit den entwicklungsschwachen Gebieten unter Nutzung bestehender und neuer Instrumente Lösungen findet.

Erläuterungen und Folgerungen

Wirtschaftliche Aktivitäten sind auf optimal gelegene und gut erschlossene Standorte für Unternehmen (Industrie/Gewerbe, Dienstleistungen und Tourismus) und ausreichende Angebote an verfügbarem Bauland angewiesen. Unterschiedliche räumliche Entwicklungsvorstellungen von Gemeinwesen, örtliche und regionale Platzverhältnisse sowie die hohe, individuell ge-

prägte Entscheidungsfreiheit von Grundeigentümern tragen zur Knappheit bei. Die Konflikte müssen in aufwendigen Planungsverfahren gelöst werden, was von potenziellen Investoren eine grosse zeitliche und finanzielle Flexibilität erfordert. Die Investoren sind aufgrund alternativ verfügbarer Standorte verständlicherweise oft nicht bereit, solche Vorleistungen zu erbringen.

Im Standortwettbewerb um interessante Unternehmen oder Forschungsinstitute sowie auch zur Entfaltung der einheimischen Wirtschaft können rasch verfügbare Flächen deshalb ein entscheidender Vorteil für den Wirtschaftsstandort Graubünden sein. Mit einer umsichtigen und langfristig ausgerichteten Bodenpolitik soll diese Situation verbessert werden und der Kanton soll an strategisch wichtigen Standorten ausreichende, rasch verfügbare und marktfähige Flächen in unterschiedlichen Grössen erwerben. Hierbei kann es sich auch um Grundstücke und Immobilien handeln, die im Sinne einer Revitalisierung (Umnutzung von Brachen) wieder dem Markt zugeführt werden. Mit dieser Massnahme soll der beschriebenen Bodenproblematik entgegengewirkt sowie ein nachhaltiger und haushälterischer Umgang mit der Ressource Boden gepflegt werden.

Bei der Ansiedlung von Unternehmen steht der Kanton Graubünden bezüglich verschiedener Faktoren in einem offensichtlich eher ungünstigen Wettbewerb mit anderen Kantonen. Bessere Chancen könnten sich bei der Erfüllung eidgenössischer oder interkantonalen Aufgaben im Kanton ergeben. Als Beispiel sei hier die Realisierung der Strafvollzugsanstalt «Realta Nuovo» erwähnt. Der Kanton Graubünden positioniert sich mit dem Bau von «Realta Nuovo» als verlässlicher Partner des Ostschweizer Strafvollzugs konkordates und trägt dazu bei, den im Konkordat fehlenden Bestand an Zellenplätzen zu reduzieren. Durch die Verlagerung eines Teils des Vollzugs im Ostschweizer Strafvollzugs konkordat nach Realta kann in Graubünden dezentral eine erhebliche Anzahl Arbeitsplätze geschaffen werden. Ein ähnliches Beispiel ist die Interkantonale Försterschule Maienfeld (IFM), die mit einer Stiftung als Trägerschaft für die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St.Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin sowie das Fürstentum Liechtenstein als Vertragspartner eine Höhere Fachschule für Förster betreibt. Die Stiftung IFM stellt mit einem Leistungsauftrag an die ibW Höhere Fachschule Südostschweiz die forstliche Aus- und Weiterbildung in Maienfeld am «ibW Bildungszentrum Wald Maienfeld» sicher. Das Angebot im Bildungszentrum wird kontinuierlich ausgebaut und stellt so zahlreiche Arbeitsplätze in der Region sicher.

Innerhalb des Kantons Graubünden zeigen sich hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung und der bestehenden Potenziale grosse Unterschiede. Dies stellt den Kanton nicht nur gegen aussen im interkantonalen Wettbewerb vor grosse Herausforderungen, sondern auch im Innern bezüglich der Regional-

entwicklung. Ansiedlungen von (Gross-)Unternehmen in den Talschaften sind angesichts der bereits eher geringen Standortattraktivität des Kantons unrealistisch, insbesondere aufgrund der Erreichbarkeit und der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte. Eine flächendeckende Förderung der regionalen Entwicklung ist nicht möglich und daher eine Konzentration auf die regionalen Zentren und eine Stärkung derselben unabdingbar.

Ebenfalls früh erkannt wurde die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung peripher gelegener Kantonsgebiete, die sich in einer rückläufigen Beschäftigungs- und Wertschöpfungsentwicklung, einer ungünstigen Entwicklung der Altersstruktur beziehungsweise Abwanderung, einem Abbau der Grundversorgungsleistungen sowie ungünstigen Finanzkennzahlen des Gemeinwesens äussern. Mittel- und längerfristig ist dadurch die (Über-)Lebensfähigkeit dieser Gebiete gefährdet beziehungsweise mit einer weiteren Abwanderung bis hin zu einer weitgehenden Entsiedlung zu rechnen. Wichtig ist die Erkenntnis, dass sogenannte «potenzialarme Räume» sehr wohl über Potenziale verfügen. Sie weisen also nicht zwingend einen Mangel an wertschöpfungsrelevanten Entwicklungspotenzialen auf, sondern vielmehr einen Mangel an innovativen Ideen und an Kapazitäten (Zeit, Know-how, Kooperationsfähigkeit) zu deren Umsetzung (Inwertsetzungs-Kapazität).

Sowohl die Diskussion um den kantonalen Richtplan mit dem entsprechenden Werkzeugkasten als auch die Studien hinsichtlich der potenzialarmen Räume lösten insbesondere in den peripheren Gebieten sehr kritische Reaktionen aus. Letztlich ist es genau dieser offene Umgang mit ohnehin stattfindenden Prozessen, die zwar teils einschneidende Massnahmen erfordern, aber auch eine zukunftsorientierte Entwicklung ermöglichen.

Leitsatz 5

Kantonale, regionale und kommunale Voraussetzungen schaffen, um den eigenen Raum optimal zu nutzen und sich für die Nutzung funktionaler Räume über die Grenzen hinweg stark zu positionieren

Zielkonflikte zwischen Nutzungs- und Schutzansprüche, die zunehmende Bedeutung funktionaler Räume, Änderungen der Raumplanungsgesetzgebung auf eidgenössischer Ebene, Initiativen zur Einschränkung der Bodennutzung, Tendenzen zu verdichtetem Bauen, Bedrohungen durch Naturgefahren und wachsende Kosten schränken die Nutzung des eigenen Raumes erheblich ein. Die Bereinigung vorhandener Zielkonflikte, die Fokussierung auf vielversprechende Kooperationen und Allianzen, der notwendige Ausgleich zwischen Peripherie und Zentrum sowie die Ausschöpfung der Möglichkeiten zur Mitgestaltung funktionaler Raum-

lösungen sind anzugehen. Letzteres gilt auch für grenzüberschreitende interkantonale und internationale Projekte.

Erläuterungen und Folgerungen

Auch für Graubünden bedeutsam ist die Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG), die am 3. März 2013 mit 62,9 Prozent angenommen wurde. Ziel der Gesetzesänderung ist es, durch die Förderung einer kompakten Siedlungsentwicklung die Zersiedelung in der Schweiz zu bremsen. Dazu sollen zu grosse Bauzonen verkleinert und bestehendes, brachliegendes Bauland effizienter genutzt werden. Die Änderung des RPG war ein indirekter Gegenvorschlag auf die 2008 eingereichte Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur» (Landschaftsinitiative). Die Siedlungsentwicklung soll durch kantonale Richtpläne stärker gesteuert werden. Für deren Anpassung ist ein Zeitraum von fünf Jahren vorgesehen, danach sollen die Nutzungspläne der Gemeinden mit den Richtplänen abgestimmt werden. Erst wenn dieser Prozess abgeschlossen ist, kommt es zur Bereinigung der Bauzonen. Erstmals in der Schweizer Raumentwicklung haben sich Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam im Raumkonzept Schweiz auf grundsätzliche Ziele und Strategien geeinigt, die alle drei Staatsebenen gleichermaßen verfolgen sollen. Das Raumkonzept soll den Behörden aller Stufen künftig als Orientierungshilfe dienen, wenn sie Siedlungen, Verkehrs- und Energieinfrastrukturen planen, Landschaften gestalten oder weitere Tätigkeiten ausüben, die den Raum beeinflussen. Als Instrumente dienen weiterhin Sach- und Richtpläne und die Umsetzung erfolgt schliesslich im Rahmen von Mehrjahresprogrammen des Bundes wie NRP oder Agglomerationsprogrammen usw.

Die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) hat zur Konkretisierung des Raumkonzepts Schweiz und als Koordinationsinstrument der Gebirgskantone für gemeinsame Fragestellungen und Handlungsfelder eine «Räumliche Strategie der alpin geprägten Räume in der Schweiz» entwickelt. Sie hält darin fest: «Die Kohäsion zwischen den Metropolen und dem Berggebiet ist in Gefahr. Das Verständnis für die Anliegen und Bedürfnisse sowie für die Notwendigkeit von Entwicklungsmöglichkeiten des Berggebiets hat bei vielen Bewohnerinnen und Bewohnern der Städte im Mittelland abgenommen. Der alpine Raum wird von ihnen primär als Ausgleichs- und Rückzugsraum für Erholung (Wochenende, Ferien) wahrgenommen und weniger als Lebensraum für eine ansässige Bevölkerung. Symptomatisch dafür ist der zunehmend ideologische Gegensatz zwischen «Schutz» und «Nutzung» bezüglich der naturgegebenen Potenziale im Alpenraum.» Die RKGK sieht als Strategie vor, die naturgegebenen Qualitäten und Ressourcen zu erhalten

und nachhaltig zu nutzen, die alpinen Zentren zu stärken, die Erschliessung von Verkehr und Telekommunikation zu verbessern und langfristig zu sichern sowie die Wasserkraftnutzung auszubauen und zu optimieren.

Abgestimmt auf das Raumkonzept Schweiz wurde das «Raumkonzept Graubünden» erarbeitet. Es stellt eine kantonale Raumentwicklungsstrategie dar, die Ziele, Strategien und deren räumliche Konkretisierung umfasst. Das Konzept legt den Grundstein für die Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans. Es baut auf den Strukturen und Eigenheiten des Kantons auf, berücksichtigt Trends in Wirtschaft, Gesellschaft sowie Umwelt und wägt deren Auswirkungen auf den Kanton ab. Eine erste Fassung des Raumkonzepts Graubünden wurde im Januar 2013 in eine Vernehmlassung im engen Kreis gegeben und gestützt auf die eingegangenen Stellungnahmen überarbeitet. Das Raumkonzept Graubünden folgt dem Leitgedanken, Raumstrukturen zu schaffen, die eine Entwicklung Graubündens als attraktiver Lebens- und Arbeitsraum ermöglichen. Dies indem der Kanton die räumliche Entwicklung auf die Raumtypen des Kantons ausrichtet, die kantonalen und regionalen Zentren als Impulsgeber stärkt, und die Entwicklung im Innern durch vielfältige Beziehungen nach aussen antreibt.

Zur Umsetzung des Konzepts bezeichnet der Kanton Handlungsräume, um eine intensivere Zusammenarbeit in funktionalen Räumen anzuregen, die Positionierung dieser Handlungsräume zu klären und zu festigen und um strategische Stossrichtungen für deren Entwicklung vorzuschlagen.

Die Strategien des Raumkonzepts behandeln entsprechend nicht nur raumplanerischen Fragen, sondern setzen sich auch mit der Entwicklung der Wirtschaft, der Bildungs- und Gesundheitspolitik sowie weiteren Sachbereichen auseinander, welche für die Raumentwicklung von Bedeutung sind. Die Kommission unterstützt die im Raumkonzept Graubünden umschriebenen Anliegen und Stossrichtungen. Die Kommission bedauert demgegenüber, dass die übergeordneten politischen Instanzen, namentlich der Grosse Rat, keine Gelegenheit erhalten haben, die wichtigen und weitreichenden Ziele und Leitgedanken des Raumkonzepts in einem institutionellen Rahmen zu diskutieren.

Leitsatz 6

Gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern, Migration bewältigen und öffentliche und soziale Sicherheit gewährleisten

Zuwanderung und zunehmende Individualisierung der Gesellschaft geben dem gesellschaftlichen Zusammenhalt eine neue Dimension. Hinzu kommen wachsende Flüchtlingsströme in Europa und als Folge davon die Aufgabe, Flüchtlinge aufzunehmen und zu integrieren. Die Zuwanderung soll verträglich gestaltet werden. Rechte und Pflichten der Zuwanderer sowie ihre Stellung im Wirtschaftsprozess sind zu definieren und die Verbindlichkeit der gesellschaftlichen Integration zu statuieren. Graubünden sieht sich stark mit Auswirkungen der grenzüberschreitenden Kriminalität konfrontiert. Das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung ist zu stärken. Der Kanton fördert im Rahmen seiner Zuständigkeit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, den erleichterten Wiedereinstieg ins Berufsleben und die Möglichkeit der differenzierten Integration von älteren Arbeitnehmenden im Arbeitsprozess. Er trägt dazu bei, Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitsunfähigkeit zu vermeiden.

Erläuterungen und Folgerungen

Die demografische Alterung verlangt Solidarität zwischen Jung und Alt und beispielsweise neue Arbeitsmodelle, damit die ältere Generation länger erwerbstätig bleiben und die junge Generation Beruf und Familie vereinbaren kann. Ebenso dringend ist die Schaffung von Strukturen zur besseren Einbindung von qualifizierten Arbeitskräften (insbesondere auch von Frauen und Migrantinnen und Migranten) im Arbeitsmarkt. Darüber hinaus braucht es eine gezielte Integrationspolitik und Kriminalitätsbekämpfung. Eine gute Allgemeinbildung, eine adäquate Weiterbildung sowie Massnahmen zur Förderung des Bildungsstandards von geschlechts-, migrations-, kulturell-, wirtschafts- und sozialbedingt benachteiligten Personen und die Beseitigung von Bildungshürden sind entscheidende Voraussetzungen für eine gesamtgesellschaftliche erfolgreiche Integration und für die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Aufgrund der globalen Entwicklungen ist auf absehbare Zeit nicht mit einem Nachlassen der Zuwanderung zu rechnen. Die Integration von Personen ausländischer Herkunft erhält grosses Gewicht. Gestützt auf das geltende Ausländerrecht werden von den Migranten und Migrantinnen und von den Gemeinwesen auf allen Stufen Integrationsmassnahmen erwartet und

verlangt. Mit der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung ist deren wirtschaftliches Fortkommen besser gewährleistet. Damit steigt auch die gesellschaftliche Akzeptanz ihrer Anwesenheit, womit gesellschaftliche Konflikte reduziert oder ganz vermieden werden können. Eine gute und erfolgreiche Integration führt zu einer Förderung des Solidaritätsgedankens und schliesslich zu weniger Gewalt.

Das Thema Sicherheit und Kriminalität ist ein zentrales Anliegen der Bevölkerung, wie dies Bevölkerungsumfragen zum Ausdruck bringen. Kriminelles Verhalten bringt Leid für die Betroffenen und verunsichert die Bevölkerung. Es ist eine zentrale Aufgabe des Gemeinwesens, für die Prävention zu sorgen und kriminelles Verhalten rasch zu ahnden. Zur Gewährleistung der persönlichen Sicherheit der Bevölkerung Graubündens, insbesondere zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, sind sowohl präventive, repressive sowie flankierende Massnahmen zu ergreifen. Die Zusammenarbeit mit in- und ausländischen sowie internationalen Partnern im Bereich der Polizei und des Grenzschutzes ist zu verstärken.

Leitsatz 7

Den demografischen Wandel im Bildungsbereich aktiv angehen. Die Bedeutung der Mehrsprachigkeit und kulturellen Vielfalt stärken und nützen. Dem Fachkräftemangel ist aktiv entgegenzutreten.

Aufgrund des starken Geburtenrückgangs muss sich das Bildungssystem in innovativer Weise auf tiefere Schülerzahlen einrichten. Durch eine aktive Kultur- und Sprachpolitik sind die vielfältigen Kulturgüter des Kantons für die Zukunft zu sichern und die Mehrsprachigkeit im Verbund mit Wissenschaft und Forschung als Chance zu nutzen. Die Ansiedlung einer Alpen-Universität als Chance und Stärkung des Hochschulstandorts Graubündens ist in Erwägung zu ziehen.

Erläuterungen und Folgerungen

Auf allen Stufen steht Graubünden in den nächsten Jahren vor der Herausforderung, die Auswirkungen des Geburtenrückgangs zu bewältigen. Der Geburtenrückgang führt zur Verkleinerung von Schulklassen bis zu deren Aufgabe, zu Schulzusammenschlüssen bis hin zur Schliessung von ganzen Schulhäusern. Darauf haben sich die Schulträgerschaften einzustellen und entsprechend vorsorgend rechtzeitig die erforderlichen planerischen Massnahmen zu ergreifen. Bereits auf Sekundarstufe II kann es hier künftig zu

einer verschärften Konkurrenzsituation kommen zwischen beruflicher und gymnasialer Grundbildung und es gilt abzuwägen zwischen strukturellen Anpassungen und der Akquisition ausserkantonaler Schülerinnen und Schüler und Studierender. Angesichts der Unternehmensstrukturen im Kanton, mit einem Anteil von über 95 Prozent an kleinen und mittleren Unternehmen, die in den Talschaften für wichtige dezentrale Beschäftigungsmöglichkeiten sorgen, kommt der beruflichen Grundausbildung in Graubünden eine besondere Bedeutung zu. Daneben ist es ebenso entscheidend, der Wirtschaft höher- und höchstqualifizierte Mitarbeitende bereitzustellen, um die Entwicklungs- und Innovationsfähigkeit erhalten beziehungsweise ausbauen zu können.

Graubünden verfügt im Bereich der tertiären Bildungsstufe, welche die Hochschulen und die Höhere Berufsbildung umfasst, über ein breites Ausbildungsangebot. Im Bereich der Höheren Fachschulen sind dies die *Academia Engiadina* in Samedan, das Bildungszentrum Gesundheit und Soziales in Chur, die Höhere Fachschule für Soziales in Zizers, die *ibW* Höhere Fachschule Südostschweiz und die Schweizer Schule für Touristik und Hotellerie in Passugg sowie verschiedene Anbieter von Vorbereitungskursen für die höheren Berufsprüfungen. Im Hochschulbereich sind es die Hochschule für Technik und Wirtschaft, HTW Chur, die Pädagogische Hochschule Graubünden, PHGR, die Physiotherapie Thim van der Laan Landquart als Teilschule der *Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana*, SUPSI, und die Theologische Hochschule Chur, THC. An den verschiedenen Hochschulen werden hauptsächlich auf der Bachelor-Stufe ca. 1600 Studierende ausgebildet, wovon rund 40 Prozent aus dem Kanton Graubünden sind. Interessant für die Bündner Wirtschaft sind auch die Ausbildungsangebote im angrenzenden Kanton St. Gallen, beispielsweise in Rapperswil und Buchs.

Im Hochschulbereich, namentlich bei der HTW, besteht die Herausforderung darin, Lehrgänge anzubieten, welche einerseits in Bezug auf Inhalt, Qualität, Kosten und Prestige für junge Erwachsene attraktiv sind und andererseits den Bedürfnissen der Bündner Wirtschaft gerecht werden. Graubünden ist deshalb in diese Richtung als Hochschulstandort weiter zu profilieren. Die HTW ist als Bildungsinstitution durch geeignete Massnahmen und einem gestärkten Marketingauftritt mit einem positiven Image am Markt zu positionieren. Die bedürfnisorientierten und spezialisierten Angebote tragen dazu bei.

Graubünden verfügt über eine sehr grosse kulturelle Vielfalt, unter anderem in Musik, Gesang, Literatur, Theater, Architektur und bildende Künste, mit der Dreisprachigkeit als Besonderheit. In diesem Bereich hat Graubünden durch eine aktive Politik die Chance, sich auf nationaler Ebene wie auch im gesamten Alpenraum zu profilieren. Ein Sprachkompetenzzentrum für Lehre und Forschung der romanischen, deutschen und italienischen Spra-

che würde für Graubünden neue Möglichkeiten zur nationalen und internationalen Vernetzung und Zusammenarbeit mit Hochschulen eröffnen. Dadurch würden neue hochqualifizierte Arbeitsplätze geschaffen.

Leitsatz 8

Sich den Herausforderungen im Gesundheitsbereich stellen und die Chancen des Gesundheitstourismus nutzen

Der demografische Wandel führt namentlich im Bereiche der Gesundheit dazu, dass die bestehenden Strukturen unter starken Druck geraten. Dies erfordert deren Neuorganisation und Anpassung. Neben den damit verbundenen Herausforderungen entstehen auch Chancen. Zur Wahrung der sich bietenden Chancen gehören die Etablierung von qualitativ hochstehenden Angeboten im Akut-, Reha-, Bäder- und Psychiatriebereich sowie von nachgefragten Dienstleistungen im Gesundheitstourismus.

Erläuterungen und Folgerungen

Wie in anderen Bereichen hat die demografische Entwicklung auch im Gesundheitswesen erhebliche Auswirkungen. Neben einer bedarfsgerechten Anpassung der Planung und des Betriebs von Einrichtungen und von Angeboten zeichnet sich ein Fachkräftemangel ab. Ansätze dazu sind z. B. neue Formen der stationären und ambulanten medizinischen Versorgung, die Suche nach alternativen Wohnformen für ältere Menschen und pflegebedürftigen Personen, Verstärkung der Angehörigenpflege usw. Die Abdeckung des Mangels an Fachkräften wird auch mit ausländischem Personal, nicht zuletzt auch wegen der Masseneinwanderungsinitiative, immer schwieriger. Dazu bedarf es einer verstärkten Ausbildung und Förderung von Fachkräften im Inland in Koordination mit anderen Kantonen und mit dem Bund. Für den Erhalt der Arbeitskräfte im Gesundheitsbereich sind anreizstiftende Arbeitsmodelle bereitzustellen. Der Wiedereinstieg ins Berufsleben ist mit wirkungsvollen Anreizsystemen zu ermöglichen. Der zunehmenden Akademisierung im Gesundheitsbereich ist, wo immer möglich, wirkungsvoll entgegenzutreten.

Die demografische und gesundheitliche Entwicklung der älteren Bevölkerungsschichten sowie deren Kaufkraft bieten gute Chancen im Kur-, Therapie, Reha- und Bäderbereich. Innovative Angebote aus den Branchen Tourismus und Gesundheit sind zu bündeln und zu vermarkten.

IV. Weitere Schritte nach der Beschlussfassung durch den Grossen Rat

1. Erarbeitung Regierungsprogramm und Finanzplan 2017–2020

Gemäss Art. 42 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 46 KV erstellt die Regierung das Regierungsprogramm und den Finanzplan. Hierbei handelt es sich um die zentralen Instrumente der politischen Steuerung im Kanton Graubünden. Regierungsprogramm und Finanzplan bilden die mittelfristige Schwerpunktplanung der Regierung. Während das Regierungsprogramm die wichtigsten Aktivitäten für vier Jahre umschreibt, orientiert der Finanzplan über die voraussichtliche Entwicklung des kantonalen Finanzhaushalts während der Planperiode. Ihre Konkretisierung erfahren die Schwerpunkte des Regierungsprogramms in den jeweiligen Jahresprogrammen und im Budget.

2. Vorberatung Botschaft Regierungsprogramm / Finanzplan 2017–2020

Die KSS wird die Botschaft zum Regierungsprogramm und Finanzplan 2017–2020 im Verlaufe des Monats Januar 2016 zuhanden des Grossen Rates vorberaten (Phase fünf).

3. Behandlung Regierungsprogramm / Finanzplan 2017–2020 im Grossen Rat

In der Februarsession 2016 werden Regierungsprogramm und Finanzplan 2017–2020 vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen. Dem Grossen Rat kommen in diesem Rahmen weitere Mitwirkungsrechte zu. Im Sinne von Art. 34 Abs. 3 KV in Verbindung mit Art. 64 Abs. 2 GRG kann der Grosse Rat zur Weiterführung der Planungen Beschlüsse fassen und der Regierung Aufträge erteilen. In einer eigenen Erklärung kann der Grosse Rat in einer allgemeinen Würdigung und zu einzelnen Teilen des Regierungsprogramms und Finanzplans Stellung nehmen (Art. 66 Abs. 1 GRG).

Im Rahmen der Behandlung des Finanzplans legt der Grosse Rat gestützt auf Art. 17 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) sodann finanzpolitische Richtwerte fest.

4. Umsetzung und Controlling Regierungsprogramm und Finanzplan 2017–2020

Im Bereich des Regierungsprogramms ist das Jahresprogramm das wichtigste Instrument der Konkretisierung der ursprünglichen Planung und der allfälligen Neuausrichtung. Dieses wird ebenfalls vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen. Die Umsetzung der Planung ist Sache der Regierung. In diesem Sinne werden im Verlaufe August 2016 die Umsetzungsprioritäten im Jahresprogramm festgelegt. Phase sieben beinhaltet sodann die Umsetzung von Regierungsprogramm und Finanzplan und das dazugehörige Controlling. Die Überprüfung der Umsetzung des Regierungsprogramms und des Finanzplans sowie der Wirksamkeit der Massnahmen obliegt auf parlamentarischer Ebene gestützt auf Art. 21 Abs. 3 GGO der KSS. Diese kann erforderlichenfalls Korrekturmassnahmen beantragen.

V. Anträge

Aufgrund vorstehender Ausführungen beantragt Ihnen die Kommission für Staatspolitik und Strategie:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. die vorstehenden übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze 1–8 zu beschliessen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Kommission für Staatspolitik und Strategie
Der Präsident: *Maurizio Michael*
Der Sekretär: *Domenic Gross*

