

Die Alpen und der Rest der Schweiz : wer zahlt - wer profitiert?

Autor(en): **Marti, Michael / Walter, Felix**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(2007)**

Heft 6

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-957968>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Alpen und der Rest der Schweiz: Wer zahlt – wer profitiert?

16

► Michael Marti
 ► Felix Walter
 Ecoplan Bern,
 marti@ecoplan.ch und
 walter@ecoplan.ch

Welche Finanzströme fliessen zwischen dem Alpenraum und der übrigen Schweiz? Wie viel Unterstützung erhält die Bevölkerung im Alpenraum aus der übrigen Schweiz? Wird sie genügend für ihre besonderen Lasten und ihre Landschaft entschädigt? Diese Fragen hat das Projekt ALPAYS «Alpine Landscape Payments and Spillovers» des Nationalen Forschungsprogramms 48 «Landschaften und Lebensräume der Alpen» untersucht. Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse zusammenfasst und Vorschläge für Reformen dargelegt.

Äpfel und Birnen:

Warum ist nicht jeder Finanzstrom gleich?

Die von der Politik bestimmten Finanzströme sind der Finanzausgleich, die Subventionen und die Steuern. Sie zeigen, wie viel Geld eingesetzt wird, um Mehrausgaben und ungleiche Einkommen auszugleichen. Im Gegensatz dazu sind zum Beispiel Löhne oder Tourismusausgaben Finanzströme, die vom Markt bestimmt werden. Schliesslich gibt es Nutzen- und Schadenströme, für die es keinen Markt gibt, zum Beispiel der Nutzen aus der Bewahrung von Natur und Landschaft. Die verschiedenen Finanzströme können nicht einfach zusammengezählt werden – eine simple Gesamtbilanz ist nicht möglich.

Vergleich der von der Politik (mit-)bestimmten Finanzströme auf der Mikro- (Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2001) und der Makro-Ebene (2001)

Die Zahlen:

Wo zahlen und wo profitieren die Alpen?

Der Alpenraum erwirtschaftet den grössten Teil seiner Mittel selbst. Dabei spielt der Tourismus eine grosse Rolle. Bei den politikbestimmten Finanzströmen erhält der Alpenraum allerdings pro Kopf grössere Beiträge als die übrige Schweiz, nämlich rund 530 Franken mehr Subventionen und gut 710 Franken mehr Finanzausgleich. Mit dem Neuen Finanzausgleich ab 2008 wird die Differenz noch rund 70 Franken grösser. Zudem profitiert der Alpenraum von Quersubventionen, z. B. bei den Strompreisen und bei der Post. Hingegen benutzen die BewohnerInnen der übrigen Schweiz unrentable Strassen im Alpenraum, ohne für das Defizit aufzukommen.

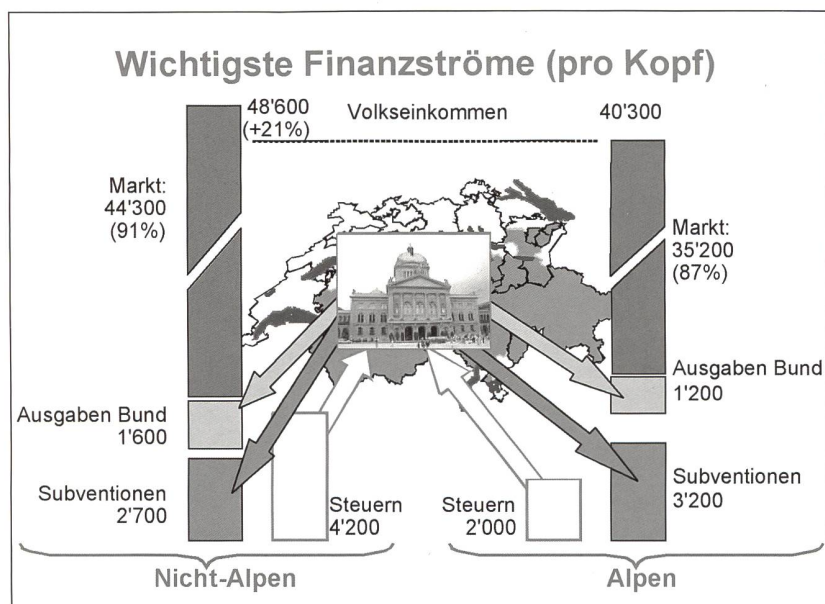
Der Alpenraum bleibt trotz dieser Beiträge finanziell schwächer und zahlt deshalb auch nur rund die Hälfte der Bundessteuern pro Kopf, nämlich rund 2'000 Franken im Vergleich zu den rund 4'200 Franken im Restgebiet.

Die Sonderfaktoren:

Was kostet es, ein Alpenkanton zu sein?

Kantone und Gemeinden im Alpenraum haben Mehrausgaben zu tragen, die nachweislich mit ihrer geographisch-topographischen Situation zu tun haben. Diese Mehrausgaben sind aber nicht grösser als die sozial bedingten Mehrausgaben der übrigen Kantone.

Die ökonomische Begründung für die höheren Beiträge in den Alpenraum kann deshalb nicht «allein» bei den gebietsspezifischen Sonderfaktoren liegen. Schon eher spielt dabei der Ausgleich unterschiedlicher Ressourcen, also unterschiedlicher Einkommen eine Rolle. Die höheren Beiträge ins Alpengebiet reichen dabei bei weitem nicht aus, diese Wohlstandsunterschiede auszugleichen. Trotz dem Mehr an politikbestimmten Finanzströmen wie Subventionen und Zahlungen im Finanzausgleich liegt das Pro-Kopf-Volkseinkommen im Alpenraum rund 21% unter demjenigen der übrigen Schweiz. Würde die Bevölkerung in beiden Gebieten so viel Finanzausgleich und Subventionen pro Kopf erhalten wie im schweizerischen Durchschnitt, so läge der Unterschied bei rund 24%. Wäre zudem die Steuerbelastung (Bundes- und Mehrwertsteuer) pro Kopf in beiden Gebieten gleich



hoch, dann läge der Unterschied gar bei 31%. Die Umverteilungen betragen insgesamt rund 10% und vermögen die Einkommensunterschiede zwar zu mildern, aber bei weitem nicht zu beseitigen.

Und die Nutzen durch die alpine Landschaft?

Grob geschätzt wurde der Nutzenstrom, welcher der Bevölkerung der übrigen Schweiz durch die Bewahrung der alpinen Landschaft und der Biodiversität entsteht. Der entsprechende Gegenstrom (Nutzenstrom an Bevölkerung des Alpenraumes durch Bewahrung der Landschaft und der Biodiversität in der übrigen Schweiz) konnte nicht berechnet werden. Die Bewahrung der Landschaft und der Biodiversität im Alpenraum stiftet der übrigen Schweiz einen Nutzen von rund 1.4 Mrd. Franken oder pro Kopf rund 240 Franken. Bei der Interpretation ist aber nicht nur wegen des eher illustrativen Charakters dieser Berechnungen Vorsicht geboten: Man darf diese Zahl nicht als Preis interpretieren: Gäbe es einen Markt, dann würden nicht der Gesamtnutzen und auch nicht die Gesamtkosten über den Preis entscheiden, sondern die Grenznutzen und die Grenzkosten, also Zusatznutzen und Zusatzkosten der letzten «produzierten» Einheit. Es ist völlig spekulativ, welcher Preis und welche «Menge» hier zustande kämen.

Subventionen: Nützen sie den Alpen – und auch Natur und Landschaft?

In vielen Bereichen erhält der Alpenraum deutlich höhere Subventionen (pro Kopf) als der Rest der Schweiz, zum Beispiel in der Landwirtschaft, im Tourismus und im Verkehr. Diese Subventionen haben neben positiven auch negative Wirkungen, z. B. können sie Natur und Landschaft belasten. Solche negativen Nebenwirkungen sind meist zu wenig bekannt und untersucht. Nur schon durch eine verbesserte Transparenz könnten sie oft vermieden werden, und durch eine ganzheitliche Betrachtung aller Effekte könnten Synergien zwischen der wirtschaftlichen Aktivität und dem Natur- und Landschaftsschutz ausgelotet werden.

Gleiche Preise überall:

Gibt es Alternativen zu Quersubventionen?

Obschon die Grundversorgung im Bereich der Post- und Stromversorgung sowie der Verkehrserschliessung in dünn besiedelten Gebieten viel teurer ist als in den Agglomerationen, sind die Preise häufig überall gleich. Dies führt zu Quersubventionen, die zum Beispiel bei der Elektrizität in einigen Regionen rund 60 Franken pro Kopf zu Gunsten von Alpengebieten ausmachen. Im

Résumé

Les Alpes et le reste de la Suisse: qui paie, qui en bénéficie?

Quels sont les flux financiers qui circulent entre les Alpes et le reste de la Suisse? De quel soutien la population alpine bénéficie-t-elle de la part du reste du pays? Est-elle suffisamment indemnisée pour ses charges particulières, liées notamment aux paysages alpins?

L'espace alpin réalise lui-même la majeure partie de ses recettes, le tourisme revêtant à cet égard une importance majeure. Cependant, les régions alpines reçoivent par habitant, dans le cadre des flux financiers découlant des politiques publiques en place, des subsides plus importants que le reste de la Suisse, soit environ 530 francs de plus à titre de subventions et quelque 710 francs de plus au titre de la péréquation financière. La différence se creusera encore sous le régime de la nouvelle péréquation financière. De plus, l'espace alpin bénéficie de subventions transversales, p. ex. en matière de prix de l'électricité ou de prestations postales. A contrario, les habitants du reste de la Suisse utilisent dans les Alpes des routes non rentables, sans pour autant contribuer à combler le déficit y relatif.

Les cantons alpins ont à supporter des dépenses supplémentaires, liées à leur situation géographique et topographique particulière. Ces dépenses ne sont cependant pas plus importantes que celles auxquelles doivent subvenir les autres cantons dans le domaine social. Aussi les subsides plus importants versés à l'espace alpin ne se justifient-ils pas uniquement par ces dépenses supplémentaires, mais aussi par des disparités en matière de revenus. En effet, malgré le fait que le bilan des flux financiers liés aux politiques publiques soit en faveur de l'espace alpin, le revenu par habitant y est d'environ 21% inférieur à celui du reste du pays. Les régions alpines restent donc économiquement plus faibles, raison pour laquelle elles paient environ deux fois moins d'impôts fédéraux par habitant, soit environ 2000 francs, contre 4200 francs dans les autres régions.

L'ampleur de la solidarité devant exister entre les Alpes et le reste de la Suisse relève en fin de compte de jugements de valeur et de décisions politiques. Ce que montrent cependant les résultats du projet ALPAYS «Alpine Landscape Payments and Spillovers», mené dans le cadre du Programme national de recherche 48, c'est que les modalités de la péréquation peuvent être améliorées.

Bereich der Strassen sieht es jedoch anders aus, da begünstigt das nicht verursachergerechte Finanzierungssystem die übrige Schweiz mit 42 Franken pro Kopf. Obwohl politisch beliebt, setzen Quersubventionen falsche Anreize. Dabei gäbe es prüfungswerte Alternativen, wie zum Beispiel Fonds oder zweckfreie Beiträge.

Reformvorschläge:

Ausgleich und Schutz – aber effizient!

Es sind letztlich vor allem Werturteile und politische Entscheide, wie gross der Ausgleich und die Solidarität zwischen Berggebiet und restlicher Schweiz sein sollen. Hingegen zeigen die Untersuchungen klar: Die Art und Weise des Ausgleichs kann verbessert werden, indem:

*Tabelle:
Vereinfachter
Überblick über die
berechneten und
nicht berechneten
Ströme auf der
Makro-Ebene (2001).
Quelle: Simmen et al.
(2005), Die Alpen und
der Rest der Schweiz:
Wer zahlt – wer
profitiert? S. 62.*

Typ	Bilanz / Nettostrom aus Sicht des Alpenraumes (pro Kopf in CHF)	Erläuterungen
Politik- bestimmte Ströme	+ 712	Mehr aus Finanzausgleich
	+ 525	Mehr Bundessubventionen (3'239 Alpenraum, 2'714 übrige Schweiz)
	+ 2'117	Weniger Bundessteuern (2'046 Alpenraum, 4'163 übrige Schweiz)
	+ 3'354	Total nicht mit anderen Strömen verrechenbar
Vom Markt (mit-)bestimmte Ströme	+ 3'838	Touristischer Umsatz im Alpenraum durch Bewohnerinnen und Bewohner der übrigen Schweiz/Ausland (grobe Ermittlung)
	nicht berechnet	Touristischer Umsatz in der übrigen Schweiz durch Bewohnerinnen und Bewohner des Alpenraums
	nicht berechnet	Umsätze in anderen Wirtschaftssektoren (in beide Richtungen)
	- 396	Leistungsentgelte und öffentliche Investitionen (1'195 Alpenraum, 1'590 in der übrigen Schweiz)
	+ 170	Wasserzinsen
	+ 59	Quersubventionierung Elektrizität
	- 101	Nicht verursachergerechte Finanzierungssysteme im Strassenwesen
	nicht berechnet	Weitere Quersubventionierungen z.B. bei Post, Telekommunikation, öffentlicher Verkehr
	nicht berechenbar	Total nicht mit anderen Strömen verrechenbar
Ströme durch Marktversagen	- 940	Grobe Schätzung des Existenzwertes von Natur und Landschaft im Alpenraum (aus Sicht der übrigen Schweiz beträgt der Nutzen CHF 240 pro Kopf); darf nicht als Preis interpretiert werden
	nicht berechnet	Existenzwert von Natur und Landschaft in der übrigen Schweiz
	nicht berechnet	Nutz- oder Gebrauchswert von Natur und Landschaft im Alpenraum: zum Teil über Tourismus usw. abgeschöpft
	+ 98	Ungedeckte Verkehrskosten durch Fahrten der Alpenbevölkerung im Nicht-Alpenraum (netto; aus Sicht der Bewohner der übrigen Schweiz tritt ein Schaden ein, Bilanz CHF -25)
	nicht berechnet	Weitere nicht-monetäre Ströme, z.B. Nutzen aus Kulturangebot, Klimaschäden usw.
		nicht berechenbar

- Subventionen besser auf ihre Wirkungen und Nebenwirkungen im Gesamtzusammenhang hin untersucht werden,
- Finanzausgleichsinstrumente von falschen Anreizen befreit werden,
- sich der Lastenausgleich an Mehr- und Minderausgaben orientiert, die objektiv auf Sonderfaktoren beruhen,
- die Grundversorgung effizienter erbracht und stärker am Verursacherprinzip orientiert wird,
- Natur und Landschaft vermehrt offensiv als «öffentliches Gut» gesehen und nicht ausschliesslich im defensiven Sinn geschützt werden
- und die Regionalpolitik vermehrt das Potenzial unternehmerischer Innovationen ausschöpft.

Die Grundlagen für eine breitere Debatte sind gelegt, eine Debatte, die auch kritische Fragen nicht umgehen soll, wie zum Beispiel «Was ist dem Mittelland die Solidarität mit dem Alpenraum wert?» oder «Welche Besiedlung im Alpenraum soll erhalten werden – und mit welchen ökologischen Randbedingungen und zu welchem Preis?». Diese Debatte sollte Teil einer

Vorwärtsstrategie sein, im Interesse einer prosperierenden Zukunft für die Bevölkerung der Alpen und der übrigen Schweiz – und im Interesse von wirtschaftlichen und ökologischen Verbesserungen. ■

Literatur

- Literatur für das gesamte Nationalfondsprogramm siehe www.nfp48.ch.
- Das Projekt ALPAYS ist in folgender Publikation zusammengefasst: Helen SIMMEN, Michael MARTI, Stephan OSTERWALD, Felix WALTER (2005), Die Alpen und der Rest der Schweiz: Wer zahlt – wer profitiert? Synthese des Projekts ALPAYS «Alpine Landscapes: Payments and Spillovers» im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes NFP48 «Landschaften und Lebensräume der Alpen» des Schweizerischen Nationalfonds; vdf-Verlag. Hintergrundinformationen sind in Arbeitspapieren enthalten und können auf www.ecoplan.ch heruntergeladen werden.
- Einen Gesamtüberblick über die regionalwirtschaftlichen Ergebnisse des NFP48 gibt die Teilsynthese IV: Helen SIMMEN, Felix WALTER, Michael MARTI (Ecoplan) (2006), Den Wert der Alpenlandschaften nutzen, vdf-Verlag.