

avenir
debatte

Die Schweiz – das Land der Subventionen

Braucht die Schweiz eine Subventionsbremse?

Samuel Rutz, unter Mitarbeit von Laurenz Grabher



Dank

Die Autoren bedanken sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Giorgio Behr und Dr. Christian Casal, für das externe Lektorat. Speziell verdanken die Autoren die wertvollen Inputs von Prof. Dr. Matthias Oesch von der Universität Zürich. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Publikation liegt alleine bei den Autoren und dem Direktor von Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Autoren Samuel Rutz, unter Mitarbeit von Laurenz Grabher
Internes Lektorat Verena Parzer-Epp
Herausgeber Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Gestaltung Carmen Sopi, Olivia Vilarino
Druck Staffel Medien AG, www.staffelmedien.ch

© März 2022 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00
Download www.avenir-suisse.ch/publication/die-schweiz-das-land-der-subventionen/

Vorwort

Geht es um die Verteilung von Subventionen, scheint bei staatlichen Stellen und den von den Transferzahlungen Begünstigten unendlicher Erfindungsreichtum zu herrschen – und mangelnde Transparenz. Der Bund weist zwar in seiner Subventionsdatenbank aus, wofür die jährlich direkt ausgeschütteten öffentlichen Gelder von gegen 60 Mrd. Fr. verwendet werden. Damit werden aber bei weitem nicht alle Subventionstatbestände erfasst. Gerade auf Ebene der Kantone erweisen sich die Subventionsregimes zudem als richtiggehende finanzpolitische Dunkelkammern: Die von den Steuerzahlenden finanzierten Transferzahlungen werden weder öffentlich ausgewiesen noch systematisch erfasst. Die unzähligen Subventionen auf Bundes- und Kantonebene gehen nicht nur mit horrenden Kosten einher, sie führen auch zu Fehlanreizen und negativen ökonomischen Effekten. Die Folgen sind erhebliche Marktverzerrungen.

Gegen die umfassende Offenlegung der Begünstigten von Partikularinteressen wird aber von den staatlichen Stellen oft erbittert Widerstand geleistet. Der Profiteure sind viele: Dazu gehören insbesondere auch die Staatsunternehmen, die dank auf sie zugeschnittenen Spezialgesetzen über staatlich garantierte Wettbewerbsvorteile verfügen, vielfach eine monopolartige Stellung besitzen oder von Steuerzahlungen befreit sind. In diesem Kontext stellt es keine Überraschung dar, dass etwa die Strommarktöffnung für private Konsumenten nicht vorankommt – auch weil die staatlich beherrschten Stromunternehmen aufgrund der sogenannt gefangenen Kunden von Monopolrenten profitieren.

Während im umliegenden Ausland mit Instrumenten wie einer Beihilfegesetzgebung versucht wird, dem Subventionswildwuchs Einhalt zu gebieten, wird hierzulande auf das Abschneiden der teuren alten Zöpfe verzichtet. Der Avenir-Suisse-Wettbewerbsökonom und Studienautor Samuel Rutz weist eindrücklich auf den Reformbedarf aus liberaler Sicht hin: Wettbewerbsverzerrende Subventionen und Beihilfen haben in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nichts zu suchen. Dazu sind sie international immer mehr verpönt und erweisen sich für die offene Schweizer Volkswirtschaft zunehmend als Risikofaktor. Die sukzessive Weiterentwicklung des bilateralen Verhältnisses der Schweiz zu ihrer wichtigsten Handelspartnerin, der EU, harzt nicht zuletzt auch darum, weil die Kantone an ihren veralteten Subventions- und Beihilferegimes festhalten wollen. Es ist daher definitiv an der Zeit, dass die Schweiz als Land der Subventionen den Weg zurück zur marktwirtschaftlichen Ordnung findet.

Peter Grünenfelder, Direktor von Avenir Suisse

Inhalt

Vorwort	3
Executive Summary	7
1 _ Einleitung	11
2 _ Motive für Subventionen	15
2.1 _ Arten und Empfänger von Subventionen	15
2.2 _ Weshalb werden Subventionen gewährt?	16
2.2.1_Subventionen zur Bekämpfung von Marktversagen	17
2.2.2_Subventionen zwecks Umverteilung	21
2.2.3_Handels- und industriepolitische Motive	22
2.3 _ Subventionen – ein beliebtes Lobbying-Instrument	24
3 _ Internationale Subventionsregimes	26
3.1 _ Subventionen im WTO-Recht	26
3.2 _ Die Beihilfekontrolle der Europäischen Union	27
3.3 _ Die Subsidy Control Bill in Grossbritannien	31
3.4 _ Beihilferegimes ausserhalb der EU und Grossbritannien	33
4 _ Intransparente Schweizer Subventionspolitik	38
4.1 _ Fehlende Regeln im Umgang mit Beihilfen	38
4.2 _ Die Subventionspraxis des Bundes	41
4.2.1_Direkte Bundessubventionen	41
4.2.2_Nur die Spitze des Subventionseisbergs?	45
4.2.3_Weitverbreitete Steuervergünstigungen	47
4.2.4_Eine gigantische eidgenössische Subventionsmaschine	50
4.3 _ Subventionen auf Ebene der Kantone	51
4.3.1_Mangelnde Transparenz und Kontrolle	51
4.3.2_Der Klassiker: Staatsgarantien für Kantonalbanken	53
4.3.3_Versteckte Subventionierung öffentlicher Spitäler	55
4.3.4_Kantonale Gebäudeversicherungen – ein Relikt?	57
4.3.5_Übertriebenen Befürchtungen der Kantone	60
5 _ Notwendige Reformen	62
Literaturverzeichnis	68
Braucht die Schweiz eine Subventionsbremse?	5

Executive Summary

Bis zu Beginn der 2010er Jahre war das Ausmass staatlicher Subventionen in Europa tendenziell rückläufig, was sich in erster Linie mit der zunehmenden Verbreitung und Durchsetzung von wettbewerbs- und beihilferechtlichen Regeln erklären lässt. In den letzten Jahren sind Subventionen jedoch wieder salonfähig geworden und werden, wie auch die Corona-Pandemie gezeigt hat, von der Politik reflexartig als Allheilmittel propagiert.

Subventionen umfassen mehr als Direktzahlungen

Subventionen – in der Europäischen Union (EU) auch als Beihilfen bezeichnet – umfassen jegliche wirtschaftlichen Vorteile, die der Staat ausgewählten Unternehmen zukommen lässt, von denen diese unter normalen Marktbedingungen nicht profitieren würden. Neben klassischen staatlichen Direktzahlungen stellen insbesondere auch Steuervergünstigungen, öffentliche Darlehen zu nichtmarktüblichen Konditionen, Staatsgarantien und Bürgschaften sowie Finanzspritzen zu Gunsten von zahlungsunfähigen oder überschuldeten Unternehmen Subventionen dar.

Volkswirtschaftlich schädliche Subventionen

Aus ökonomischer Sicht ist seit langem klar, dass es sich bei Subventionen um ein äusserst statisches Instrument handelt, das allzu oft mit Marktverzerrungen und allokativen Ineffizienzen einhergeht. Von Subventionen profitieren überdies meist wenige, während ihre Kosten auf viele verteilt werden. Von der Politik werden sie deshalb besonders gerne für die Förderung von Partikularinteressen eingesetzt. Gerade solches «Rent seeking» ist jedoch in den meisten Fällen besonders schädlich, da es typischerweise mit Protektionismus und Strukturerthalt einhergeht.

Fehlende Vergaberegeln für Subventionen in der Schweiz

In der Schweiz gibt es kaum ein Sensorium für die potenzielle Schädlichkeit von Subventionen und dementsprechend fehlen griffige Vergaberegeln. Vor allem im Bereich der staatsnahen Unternehmen, von denen es in der Schweiz auf allen politischen Ebenen noch immer zahlreiche gibt, finden sich noch heute Subventionspraktiken (z.B. Staatsgarantien oder Steuerbefreiungen), die in unseren Nachbarländern längst der Vergangenheit angehören.

Internationale Regeln im Umgang mit Subventionen

Auf der internationalen Ebene gibt es gewisse Regeln im Umgang mit Subventionen. Im völkerrechtlichen Kontext sind dies vor allem die Vorgaben der Welthandelsorganisation (WTO). Das verbindlichste und international am weitesten entwickelte Beihilferegime findet sich aber in der EU, die ein grundsätzliches Verbot staatlicher Beihilfen kennt. Nicht alle Beihilfen sind jedoch in der EU verboten. So gibt es verschiedene Ausnahmen vom Beihilfeverbot, wobei der bestehende Ermessensspielraum von der Europäischen Kommission (EU-Kommission) zusehends grosszügiger ausgelegt wird.

Mangelnde Transparenz und fehlende Kontrollmöglichkeiten

Auf Bundesebene werden zwar die gesprochenen Subventionen in einer Datenbank erfasst (2020 betrug das Subventionsvolumen 57 Mrd. Fr.). Wohin diese Gelder effektiv fliessen, wird jedoch nicht ausgewiesen. In der Subventionsdatenbank werden zudem nur Direktzahlungen aufgeführt. Andere Subventionsarten (Bürgschaften, Garantien, zinsvergünstigte Darlehen, Steuervergünstigungen etc.) werden hingegen nicht systematisch erfasst. Die Bundessubventionen werden alle sechs Jahr überprüft und dem Parlament diesbezüglich Rechenschaft abgelegt. Hierbei stehen jedoch primär prozedurale Fragen im Zentrum; dass eine Subvention den Wettbewerb verfälschen könnte, spielt bei der Überprüfung der Bundessubventionen – soweit ersichtlich – keine Rolle.

Kantonaler Blindflug

Während auf Bundesebene die Vergabe von Subventionen zumindest in Teilaspekten geregelt ist, gibt es auf der Ebene der Kantone und ihrer Gemeinden faktisch keine subventionsrechtlichen Schranken. Werden schon vom Bund nur gewisse Arten von Subventionen systematisch erfasst, scheinen solche Übersichten in den Kantonen gänzlich zu fehlen. Es sind vor allem auch die Kantone, die sich regelmässig abschlägig betreffend der Einführung strikterer Vergaberegeln für Subventionen äussern. Dies, obwohl es gerade auch die Kantone sind, die heute noch Beihilferegime aufrechterhalten (z.B. Staatsgarantien für Banken oder Steuerbefreiungen für kantonale Energieunternehmen), die in dieser Form in der EU längst abgeschafft wurden.

Weshalb sich die Schweiz mit Subventionen beschäftigen sollte

Verschiedene Gründe sprechen dafür, dass die Schweiz ihre Subventionspraxis kritisch überdenken sollte. Grundsätzlich gilt auch für unser Land, dass Subventionen allzu oft mit Fehlanreizen und negativen ökonomischen Effekten einhergehen. Aber auch aus politischer Sicht wäre es angebracht, sich ernsthaft mit der Subventionsthematik zu beschäftigen: So sah das gescheiterte Rahmenabkommen mit der EU (InstA) eine Beihilferegelung für künftige Marktzugangsabkommen vor. Naiv wäre es nun, davon auszugehen, dass mit dem Abbruch der InstA-Verhandlungen

das Thema vom Tisch wäre. Die EU hat unlängst ein Weissbuch zum Umgang mit Binnenmarktverzerrungen durch drittstaatliche Subventionen veröffentlicht, mittlerweile liegt ein Vorschlag für eine entsprechende Verordnung vor. Auch in anderen Regionen der Welt sind subventionierte Unternehmen immer weniger willkommen. Staatliche Subventionen und Beihilfen stellen für ein Land, das auf einen möglichst ungehinderten Marktzugang im Ausland angewiesen ist, zunehmend einen Risikofaktor dar.

Alte Zöpfe abschneiden

Mit einer Reform der heutigen Praxis der Subventionsvergabe durch den Bund und die Kantone könnten gleichzeitig zwei Ziele erreicht werden. Zum einen könnte mit der Abschaffung von Subventionen, deren Kosten-Nutzen-Verhältnis ungünstig ist (bzw. mit einem Bekenntnis, auf solche künftig zu verzichten), der hiesige Binnenmarkt gestärkt werden. Zum anderen würde dies auch dazu beitragen, den Schweizer Unternehmen langfristig den dringend benötigten Marktzugang im Ausland – sei dies in der EU oder anderen Regionen der Welt – zu sichern. Die folgenden Reformschritte sollten deshalb ins Auge gefasst werden:

01_ Transparenzvorschriften: Voraussetzung, um über die Sinnhaftigkeit einzelner Subventionen zu entscheiden, ist Transparenz. Während auf Bundesebene in Teilbereichen Transparenz besteht, fehlt diese auf kantonaler Ebene vollständig. Gegeben die potenziell schädlichen Auswirkungen von Subventionen ist deshalb – im Sinne einer Mindestmassnahme – die Schaffung von Transparenz zu fordern.

02_ Prüfung von Subventionen auf Marktverzerrung: Mit der Schaffung von Transparenz wäre die Basis bereitet, um die Vergabe von Subventionen einer Prüfung auf ihre wettbewerblichen Auswirkungen zu unterziehen. Eine regelmässige Prüfung von Subventionen sowie eine minimale Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit sollte insbesondere auch auf Ebene der Kantone geschaffen werden.

03_ Verfalldatum für Subventionen: Subventionen sollten mit einem Verfalldatum versehen werden (sogenannte Sunset-Klausel). Das heisst, jede genehmigte Subvention sollte ein klar definiertes Enddatum haben und ohne parlamentarischen Beschluss zur Weiterführung automatisch eingestellt werden. Eine noch stärker disziplinierende Wirkung könnte zudem mit dem «One in, one out»-Prinzip erzielt werden. Dabei müsste für jede neu beschlossene Subvention eine oder mehrere alte in ähnlichem Umfang abgeschafft werden.

04_ Keine neue «Lex Bonny» durch die Hintertür: Mit der 2020 ausgelaufenen «Lex Bonny» dürfte das Problem wettbewerbsverzerrender Steuervergünstigungen auf Bundesebene etwas an Dringlichkeit verloren haben. Ob diese Aussage auch für die Kantone zutrifft, lässt sich aufgrund der mangelnden Transparenz nicht überprüfen. Wichtig

wäre es auf jeden Fall, die erzielten Fortschritte zu bewahren. Insbesondere sollte dem Druck widerstanden werden, neue Subventionen als Kompensation für die anstehende Umsetzung der globalen Mindeststeuer von 15 % für international tätige Unternehmen zu sprechen.

05_ Spezielle Regeln für staatsnahe Unternehmen: Profiteure von Subventionen sind vielfach staatsnahe Unternehmen. Eine Reformmöglichkeit würde deshalb ein neues Gesetz darstellen, das sicherstellt, dass Bund, Kantone und Gemeinden sowie öffentliche Unternehmen bei der Ausübung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten über keine staatlich bedingten Wettbewerbsvorteile verfügen (Prinzip der «Competitive neutrality»). Zudem könnte man auch ein Melde- und Prüfverfahren für staatsnahe Unternehmen etablieren, die planen, eine privatwirtschaftliche Tätigkeit aufzunehmen.

06_ Einführung eines eigenständigen Beihilferechts: Die weitestgehende Reformvariante wäre die Einführung eines eigenständigen schweizerischen Beihilferechts. Dabei könnte man sich etwa am heutigen EU-Beihilferecht oder an der britischen «Subsidy Control Bill» orientieren, was eine gewisse Gleichwertigkeit der Rechtssysteme sicherstellen würde.

1 Einleitung

Staatliche Subventionen waren schon immer ein weitverbreitetes Phänomen. Doch seit dem Ausbruch der Corona-Pandemie sind sie allgegenwärtig: In beinahe allen Ländern um den Erdball wurde die Wirtschaft vom Staat mit Subventionen gestützt, um die gesellschaftlichen und ökonomischen Folgen der Pandemie abzumildern.¹ Dabei nahmen die gesprochenen Subventionen teilweise astronomisch anmutende Ausmasse an. Die EU etwa genehmigte in ihren Mitgliedstaaten zwischen März 2020 und Ende 2021 Beihilfen² im Umfang von über einer Billion Euro. Auch die USA kündigten an, im Rahmen des «Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES)» gigantische 2,2 Bio. \$ bereitzustellen, wobei rund ein Viertel dieser Summe für Direkthilfen an in Notlage geratene amerikanische Industrien vorgesehen ist.³

Dass in einer solch ausserordentlichen Lage auch auf staatliche Hilfs- und Subventionsprogramme gesetzt wird, ist nachvollziehbar. Trotzdem ist zu fordern, dass das «süsse Gift» der staatlichen Subventionen möglichst schnell wieder zurückgefahren wird. Denn die Erkenntnis, dass Subventionen und Beihilfen oftmals volkswirtschaftlich schädlich sind, d.h. zu Mitnahme- und Crowding out-Effekten, verzerrten Marktresultaten, unproduktivem «Rent seeking» etc. führen, ist nicht neu und bestätigte sich auch in der Corona-Krise.

Bis zu Beginn der 2010er Jahre war das globale Ausmass direkter staatlicher Subventionen rückläufig.

Rückläufige Subventionen bis zu Beginn der 2010er Jahre

Gemäss der OECD (2010) war das globale Ausmass direkter staatlicher Subventionen bis zu Beginn der 2010er Jahren rückläufig. Dies lässt sich vor allem damit erklären, dass seit Ende der 1980er Jahre in vielen Ländern vermehrt auf Marktmechanismen gesetzt wurde. Zu erwähnen ist dabei einerseits die fundamentale politische und ökonomische Transformation der vormals zentralistisch organisierten Länder Zentral- und Osteuropas. Andererseits wurden in dieser Zeit aber auch in vielen marktwirtschaftlich organisierten Ländern Liberalisierungs- und Privatisierungsprojekte in Angriff genommen, was zu einer Abnahme der staatlichen Einflussnahme auf die Wirtschaft führte. Prägend für diesen Trend war der «Thatcherismus» in Grossbritannien, dem gerade in Europa viele Länder – wenn auch in verschiedenen Formen und Ausprägungen – folgten.

1 Vgl. in diesem Zusammenhang etwa den «Government Stimulus Tracker» der KPMG (2021), der die staatlichen Corona-Hilfspakete – die vielfach auch Subventionen und Beihilfen beinhalten – rund um den Globus erfasst.

2 In der EU wird im Zusammenhang mit staatlichen Subventionen oft von Beihilfen (Englisch: «State aid») gesprochen. Die beiden Begriffe Subventionen und Beihilfen werden in dieser Publikation – sofern nicht anders vermerkt – synonym verwendet.

3 Vgl. etwa *McKinsey* (2020)

In Europa begünstigte auch die Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes in den 1990er Jahren den Rückgang klassischer staatlicher Subventionen: Die ökonomische Integration förderte Liberalisierungs- und Privatisierungsschritte in bis dahin mehrheitlich von staatlichen Unternehmen dominierten Sektoren (Luftverkehr, Telekommunikation, Energie, Postwesen etc.). Eine wichtige Rolle spielte dabei, dass mit den vorgenommenen Marktöffnungen die Unternehmen in diesen Sektoren den kartell- und beihilferechtlichen Regeln der EU unterstellt wurden.

Ein weiterer Grund für die beobachtete Abnahme von staatlichen Subventionen waren die zunehmenden Budgetengpässe in vielen Ländern: Steigende Staatsausgaben, etwa in den Bereichen Altersvorsorge und Gesundheitswesen, beschränkten schlicht den finanziellen Spielraum für anderweitige Ausgaben. Im europäischen Kontext ist ferner auf die Maastricht-Kriterien hinzuweisen, die Vorgaben bezüglich Haushaltsdefizit und Schuldenstand der Mitgliedländer beinhalten. Die Einhaltung der Maastricht-Kriterien zwang verschiedene Regierungen dazu, Subventionen zu kürzen und Staatsunternehmen zwecks Schuldenreduzierung zu verkaufen (Hall 2002).

Fehlende subventionsrechtliche Vorgaben in der Schweiz

Während in der EU klassische staatliche Subventionen in den letzten Dekaden rückläufig waren, scheint in der Schweiz das Bewusstsein für die Problematik von Subventionen noch immer äusserst schwach entwickelt. Weder auf Ebene des Bundes noch der Kantone gibt es griffige subventionsrechtliche Vorgaben. Und gerade bei den Kantonen herrscht bezüglich der gesprochenen Subventionen und Beihilfen weitgehend Intransparenz.

In der Schweiz ist das Bewusstsein für die Problematik von Subventionen äusserst schwach entwickelt.

Verschiedene Gründe sprechen daher dafür, dass die Schweiz ihre Subventions- und Beihilfenpraxis kritisch überdenken sollte. Grundsätzlich gilt natürlich auch für unser Land, dass Subventionen allzu oft mit Fehlanreizen und negativen ökonomischen Effekten einhergehen sowie ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen – als «leuchtendes» Beispiel kann in diesem Kontext auf den hiesigen Agrarsektor verwiesen werden.

Daneben gibt es für die Schweiz aber einen weiteren wichtigen Grund, sich mit der Subventionsthematik auseinanderzusetzen: Den Marktzugang in anderen Regionen der Welt. Eine «My country first»-Politik wird in immer mehr Ländern salonfähig, ebenso wächst die Tendenz zur Abschottung der nationalen Märkte. Besonders sensibel reagieren viele Länder auf das Engagement von ausländischen Staatsbetrieben oder von mit staatlichen Mitteln unterstützten Unternehmen in nationalen Märkten. So übrigens auch die Schweiz, die zurzeit über die Einführung von Investitionskontrollen für ausländische Unternehmen diskutiert (Salvi 2018).

Erhaltung des Zugangs zum europäischen Binnenmarkt

Der mit Abstand wichtigste Handelspartner der Schweiz ist nach wie vor die EU. Im gescheiterten institutionellen Abkommen (InstA) mit der EU war ursprünglich ein Kapitel mit einer Beihilferegelung, die künftig für neue Marktzugangsabkommen (etwa im Stromhandel oder bei den Finanzdienstleistungen) gelten sollte, vorgesehen. Die geplante Regelung war vor allem den Kantonen, für die heute kaum rechtliche Grenzen und Kontrollmechanismen im Bereich der Vergabe von Subventionen und Beihilfen bestehen, ein Dorn im Auge. Es sind dann gerade auch die Kantone, die bis heute Beihilfen leisten (Staatsgarantien für Banken, Steuerbefreiungen für kantonale Energieunternehmen, kantonale Gebäudeversicherungen etc.), die in dieser Form in der EU längst der Vergangenheit angehören – und dort auch von niemandem ernsthaft vermisst werden.

Naiv wäre es anzunehmen, dass mit dem Scheitern des InstA das Thema der Beihilfen für die Schweiz nun vom Tisch wäre. Im Gegenteil. Es ist heute schon klar, dass die EU über kurz oder lang auf fairen Wettbewerbsbedingungen als Eintrittspreis in ihren Binnenmarkt bestehen wird. Im Visier hat sie dabei vor allem staatlich geförderte, «unlautere» Handelspraktiken wie z.B. die Abschottung von Industriezweigen gegenüber dem Wettbewerb durch selektive Marktöffnungen, Investitionsbeschränkungen oder die Gewährung von Subventionen für staatseigene und private Unternehmen.

Die EU wird auf fairen Wettbewerbsbedingungen als Eintrittspreis in ihren Binnenmarkt bestehen.

Vorschläge für gesetzliche Instrumente, mit denen die aus Sicht der EU bestehenden Regelungslücken geschlossen werden könnten, hat die EU-Kommission (2020a) in einem Weissbuch skizziert, das bereits einer öffentlichen Konsultation unterzogen wurde. Gezielt wird damit auf die Verhinderung von binnenmarktverzerrenden Wirkungen durch drittstaatliche Subventionen an in der EU tätige Unternehmen, den Erwerb von EU-Unternehmen und auf öffentliche Ausschreibungen. Zudem soll der Zugang zu EU-Finanzierungen für subventionierte Unternehmen aus Drittstaaten stärker reguliert werden. Bereits liegt ein Vorschlag der EU-Kommission für eine entsprechende Verordnung auf dem Tisch.

Dass es der EU ernst damit ist, durch Subventionen und Beihilfen verursachte Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt zu verhindern, zeigten auch die zähen Brexit-Verhandlungen. Während sich Grossbritannien die Möglichkeit einer eigenständigen Subventionspolitik bewahren wollte, pochte die EU auf die Einhaltung regulatorischer Mindeststandards als Gegenleistung für einen zoll- und quotenfreien Zugang zum europäischen Binnenmarkt.

Reformen sind im Eigeninteresse der Schweiz

Subventionen und Beihilfen sind somit für ein Land, das auf einen möglichst ungehinderten Marktzugang im Ausland angewiesen ist, zunehmend ein Risikofaktor. Ein Überdenken der heutigen Praxis der Subventionsvergabe durch Bund und Kantone ist deshalb im ureigensten

Interesse der Schweiz: Zum einen könnten mit der Abschaffung von wettbewerbsverzerrenden Subventionen und Beihilfen bzw. mit einem Bekenntnis zum zukünftigen Verzicht der hiesige Binnenmarkt gestärkt und die Produktivität erhöht werden. Zum anderen würde dies auch dazu beitragen, den Schweizer Unternehmen langfristig den Marktzugang im Ausland – sei dies in der EU oder anderen Regionen der Welt – zu sichern. Anstatt Beihilferegulungen als Bedrohung zu sehen, sollten diese von der Schweiz als Chance gesehen werden, um alte Zöpfe abzuschneiden und sich für die Zukunft fit zu trimmen.

2_ Motive für Subventionen

Auch wenn das Volumen der direkt ausgerichteten Subventionen weltweit – zumindest bis Ausbruch der Corona-Krise – eher im Sinken begriffen war, stellen diese nach wie vor ein beliebtes staatspolitisches Finanzierungsinstrument dar. Aber, wie genau werden Subventionen definiert? Und was sind die Motive und Argumente für deren Gewährung?

2.1_ Arten und Empfänger von Subventionen

Der Begriff «Subvention» bezeichnet in der Regel eine Leistung aus öffentlichen Mitteln an Unternehmen, die ohne marktliche Gegenleistung gewährt wird. Dabei ist unerheblich, ob der Subventionsempfänger ein öffentliches oder privates Unternehmen ist (vgl. Box 1). Auch wenn die direkte Auszahlung von Geldern – etwa in Form von Direktzahlungen – die klassische Form einer Subvention darstellt, ist sie bei weitem nicht die einzige. Weitere Beispiele von Subventionen umfassen:

- Steuervergünstigungen und -erleichterungen
- Darlehen der öffentlichen Hand zu nichtmarktüblichen Konditionen
- Bürgschaften und Kreditgarantien
- Staatsgarantien (expliziter oder impliziter Art)
- Finanzielle Massnahmen zu Gunsten von zahlungsunfähigen oder überschuldeten Unternehmen
- Vergünstigung von Inputfaktoren wie Land, Wasser oder Energie
- Staatlich garantierte Abnahmepreise über dem Marktniveau
- Nichtberücksichtigung des günstigsten Angebots bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen

Eine abschliessende Liste von Subventionsarten bzw. eine allgemeingültige Definition des Subventionsbegriffs gibt es nicht. Ein vereinendes Kriterium ist jedoch, dass der Staat ausgewählten Wirtschaftssubjekten Vorteile zukommen lässt, von denen diese unter normalen Marktbedingungen nicht profitieren würden. Entscheidend, ob eine Gewährung aus staatlichen Mitteln eine Subvention darstellt oder nicht, ist also die Selektivität der Vergabe. So wird etwa im Fall einer generellen Senkung der Unternehmenssteuer nicht von einer staatlichen Subventionierung gesprochen, weil diese allen Unternehmen gleichermassen zugutekommt. Ein typisches Beispiel für eine selektive Steuersubvention sind hingegen die vom Kanton Uri 2011 gewährten Steuererleichterungen für das Tourismusprojekt «Andermatt Swiss Alps».

Jegliche Leistungen aus öffentlichen Mitteln ohne marktliche Gegenleistung stellen Subventionen dar.

Subventionierung von verlustbringenden Staatsunternehmen

Subventionen fliessen an private und staatliche Unternehmen. Gemäss der OECD (2010) sind es jedoch in vielen Ländern in erster Linie staatliche Unternehmen, die von Subventionen profitieren. Insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern wurden für die Subventionierung von verlustbringenden Staatsunternehmen in der Vergangenheit teilweise unglaubliche Summen aufgewendet. In Sri Lanka etwa galten noch bis in die 1990er Jahre rund 30% des Staatshaushalts – dies entspricht mehr als 10% des Bruttoinlandprodukts (BIP) – der «Erhaltung staatlicher Unternehmen». Auch in China flossen bis Mitte der 2000er Jahre die Subventionen für Staatsunternehmen zu 95% an solche, die Verluste erwirtschafteten.

Wann ist eine Subvention eine Subvention?

Auch wenn das Kriterium der Selektivität offensichtlich erfüllt ist, herrscht in der Praxis nicht immer Einigkeit, ob eine staatliche Gewährung eine Subvention darstellt und falls ja, wie diese monetär zu bewerten ist. Dies kann an folgendem Beispiel illustriert werden: Während der jüngsten Finanzkrise bestand für gewisse Banken das Problem, dass sie zwar über sichere langfristige Vermögenswerte verfügten, diese aber nicht mehr als Kreditsicherheiten einsetzen konnten, um ihren kurzfristigen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen. Dies, weil der entsprechende Refinanzierungskanal versiegt war. Viele Regierungen stellten daraufhin gesunden Banken – gegen Entschädigung – Haftungsgarantien zur Verfügung, um sich zu refinanzieren.

Inwiefern stellt nun aber eine solche Haftungsgarantie eine Subvention dar und wie ist sie zu bewerten? Grundsätzlich kann man sich auf den Standpunkt stellen, dass die Höhe der Subvention dem Betrag entspricht, der mittels der Haftungsgarantie abgesichert wird. Denn ohne die Garantie hätte die Bank den entsprechenden Kredit nicht aufnehmen können und wäre im schlimmsten Fall Konkurs gegangen. Eine gewisse Logik hätte aber auch die folgende Argumentation: Die Haftungsgarantie ermöglicht der an sich gesunden Bank nur den Zugang zum Kreditmarkt. Gerade weil die Bank gesund ist, beinhaltet die Garantie so gut wie keine Risiken, verursacht keine Kosten und stellt folglich keine eigentliche Subvention dar. Letztlich könnte man die Subvention aber auch demjenigen Betrag gleichsetzen, den die Bank für die Haftungsgarantie zu zahlen bereit gewesen wäre.

Es ist nicht immer offensichtlich, ob eine staatliche Gewährung eine Subvention darstellt.

2.2_ Weshalb werden Subventionen gewährt?

Was aber sind die Motive und Rechtfertigungen für die Gewährung von Subventionen? Unterschieden werden Subventionen zur Bekämpfung von Marktversagen, Subventionen zur Erreichung von verteilungspolitischen Zielen und Subventionen als Instrument der strategischen Industriepolitik. Jeder dieser drei Kategorien ist nachfolgend ein Abschnitt gewidmet, wobei jeweils auch eine kritische ökonomische Würdigung vorgenommen wird.

2.2.1_Subventionen zur Bekämpfung von Marktversagen

Aus ordnungspolitischer Sicht gilt, dass der Staat nur im freien Markt intervenieren soll, wenn dieser Güter und Dienstleistungen nicht oder nur in ungenügender Menge und Qualität hervorbringt. Man spricht in diesem Fall von Marktversagen. Ein solches kann unterschiedliche Gründe haben: Typischerweise kann etwa das Vorliegen von öffentlichen Gütern, externen Effekten, natürlichen Monopolen oder Informationsasymmetrien zu einer mangelhaften Allokation von Gütern und Produktionsfaktoren durch den Marktmechanismus führen.⁴

Die Hoffnung auf subventionsinduzierte positive Externalitäten

Im Zusammenhang mit staatlichen Subventionen sind vor allem die externen Effekte von Bedeutung. Ein externer Effekt liegt vor, wenn sich eine Handlung auf unbeteiligte Dritte auswirkt, ohne dass der Verursacher dies in seinem Entscheidungskalkül mitberücksichtigen würde.

Externe Effekte können negativer oder positiver Natur sein. Ein klassisches Beispiel für eine negative Externalität ist die Luftverschmutzung durch den Strassenverkehr, welche die Nicht-Autofahrer hinzunehmen haben, ohne dafür (monetär) kompensiert zu werden. Liegt ein negativer externer Effekt vor, wird von einem Gut mehr konsumiert, als eigentlich effizient wäre. Umgekehrt wird im freien Markt bei Vorliegen eines positiven externen Effekts weniger vom betrachteten Gut produziert, als gesellschaftlich optimal wäre. Viele Staaten versuchen deshalb mittels Subventionen Anreize zu setzen, dass Tätigkeiten, die positive Externalitäten versprechen, von den wirtschaftlichen Akteuren vermehrt wahrgenommen werden. Positive externe Effekte werden unter anderem in den folgenden Bereichen vermutet:

– **Forschung (R&D):** R&D-Aktivitäten generieren neues Wissen, von dem nicht nur das forschende Unternehmen profitieren kann, sondern – sofern es auch anderweitig für die Entwicklung und Verbesserung von Gütern genutzt werden kann – die Gesellschaft als Ganzes. Das einzelne Unternehmen berücksichtigt diesen positiven Effekt («Knowledge spillover») jedoch unter Umständen nicht oder zu wenig, wenn es über den Umfang seiner Forschungsaktivitäten entscheidet. Es besteht deshalb die Gefahr, dass das resultierende Niveau an R&D-Aktivitäten gesamtwirtschaftlich zu gering ausfällt.

Durch eine Subventionierung von R&D-Tätigkeiten kann, so die Hoffnung, eine Ausweitung der Forschung auf ein gesellschaftlich optimales Niveau erreicht werden. Die grosse Frage dabei ist natürlich, welche R&D-Tätigkeiten als förderungswürdig eingestuft werden und wie die Unterstützung von Projekten verhindert wird, die auch ohne Subventionen durchgeführt würden (sog. «Mitnahmeeffekt»). Grundsätzlich dürften die Hoffnungen auf «Knowledge spillovers» wohl noch am

Mit Subventionen sollen Anreize gesetzt werden, dass Tätigkeiten, die positive Externalitäten versprechen, vermehrt wahrgenommen werden.

⁴ Für eine kurze Darstellung unterschiedlicher Formen von Marktversagen vgl. *Buomberger (2014)* oder *Rutz (2016)*.

ehesten bei R&D-Zusammenarbeiten zwischen Industrie und Hochschulen sowie der Förderung von Aktivitäten, die nahe an der Grundlagenforschung sind, berechtigt sein.

– **Bildung und Weiterbildung:** Auch von Bildung und Weiterbildung können positive Externalitäten ausgehen. Die Idee dabei ist, dass sich eine Erhöhung des individuellen Humankapitals in einer gesteigerten Arbeitsproduktivität niederschlägt. Dies wiederum kann sich mittel- bis langfristig positiv auf die Produktivität und das Wirtschaftswachstum auswirken. Zudem besteht die Hoffnung, dass durch Bildung und Weiterbildung die Sozialwerke entlastet werden können. Von einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität profitieren aber natürlich auch die Unternehmen und – etwa in Form von höheren Löhnen – die Arbeitnehmenden selbst. Wiederum stellt sich somit die Frage nach den Mitnahmeeffekten: Wären die entsprechenden Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen nicht auch ohne staatliche Subventionen vorgenommen worden?

– **Agglomerationseffekte:** Oft wird davon ausgegangen, dass durch die regionale Konzentration von Unternehmen, die im gleichen Sektor tätig sind, positive Externalitäten geschaffen werden. Dabei werden in der Regel drei Arten von Agglomerationseffekten unterschieden:

01_«**Input sharing**»: Durch Konzentration werden Lieferanten von Inputgütern angezogen, was Beschaffungs-, Transport- und Transaktionskosten aller Unternehmen senkt.

02_«**Labor market pooling**»: Durch die regionale Konzentration von Unternehmen werden Arbeitskräfte mit spezifischen Qualifikationen angezogen. Dies senkt nicht nur die Suchkosten der Unternehmen, sondern auch diejenigen der Arbeitnehmenden.

03_«**Knowledge spillovers**»: Wie bereits beschrieben, kann sich durch die regionale Konzentration von Unternehmen neues Wissen, etwa aufgrund geschäftlicher Interaktionen oder Stellenwechsel, schneller und einfacher zwischen den Unternehmen verbreiten.

Zur empirischen Bedeutung von Agglomerationseffekten vermerkt die OECD (2010), dass es viele Hinweise auf deren Bestehen gäbe. Fraglich sei jedoch, ob und inwiefern sich Agglomerationseffekte künstlich durch staatliche Subventionierung schaffen lassen. Versuche einzelner Staaten neue «Silicon Valleys» zu erschaffen bzw. regionale Aktivitäten in spezifischen Sektoren anzukurbeln, scheiterten oft kläglich (für die Schweiz vgl. Box 2). Und bei verschiedenen Erfolgsgeschichten ist kein klarer kausaler Bezug zu den staatlichen Aktivitäten nachweisbar.

Staatliche Versuche neue «Silicon Valleys» zu erschaffen, sind oft kläglich gescheitert.

Staatliche Subventionierung von Innovationsparks in der Schweiz

Subventionen für Innovationsparks sind auch in der Schweiz beliebt und weit verbreitet. So etwa in Form der Kreditbürgschaften des Bundes in Höhe von 350 Mio. Fr. für den «Schweizer Innovationspark», der 2016 seine Tore öffnete. Ob das Projekt an sich als Erfolg gewertet werden kann oder nicht, ist umstritten. Bis dato scheinen jedoch die Kreditbürgschaften des Bundes keine entscheidende Rolle für die Entwicklung des Innovationsparks gespielt zu haben (Schöchli 2020).

Aber auch die Kantone unterstützen ihre regionalen Innovationsparks grosszügig mit Subventionen:

- Im Rahmen des Projekts «Innovationspark West EPFL» profitieren etwa die Waadtländer EIP Stiftung und Biopôle von zinsfreien Darlehen des Kantons in der Höhe von 33 Mio. Fr. (Switzerland Innovation 2021).
- In St. Gallen hat der Kantonsrat sich 2020 mit einer halben Million Franken am «Innovationspark Ost» beteiligt und eine Anschubfinanzierung von 10 Mio. Fr. für die ersten zehn Jahre gutgeheissen (Kantonsrat St.Gallen 2021).
- Der Grosse Rat des Kantons Bern sprach 2016 einen Investitionsbeitrag in der Höhe von 14 Mio. Fr. und einen Betriebsbeitrag (2018–2021) von 16 Mio. Fr. für den Netzwerkstandort Biel des Schweizer Innovationsparks (Staatskanzlei des Kantons Bern 2016).
- Seit 2018 berätet der Zürcher Kantonsrat über einen Verpflichtungskredit für den Innovationsparkt Zürich in der Höhe von 217,6 Mio. Fr. (Regierungsrat Kanton Zürich 2018).

Subventionen gegen den Klimawandel

Subventionen werden regelmässig auch mit der Internalisierung von (negativen) Externalitäten im Umweltbereich begründet. Dabei ist vorab darauf hinzuweisen, dass solche Subventionen oft genau das Gegenteil bewirken: Sie verursachen bzw. verstärken negative Auswirkungen auf die Umwelt. Dies, weil die Gefahr besteht, dass Subventionen zu einer Verlagerung der Produktion von effizienten zu weniger effizienten Unternehmen führen. Weniger effiziente Unternehmen sind oft auch weniger umweltfreundlich, da sie pro produzierte Einheit mehr Input benötigen und deshalb die Umwelt tendenziell stärker belasten. Dass überdies gerade mit der weitverbreiteten Subventionierung des Kohleabbaus, von Treibstoffen oder der Flug- und Autoindustrie der Umwelt kaum ein Gefallen getan wird, ist selbstredend.

Subventionen werden immer stärker auch als Instrument im Kampf gegen den Klimawandel eingesetzt. In der EU etwa sind subventionierte Kredite für umweltfreundliche Massnahmen (z.B. der Ersatz einer umweltschädlichen Industrieanlage) oder auch staatlich garantierte Einspeisetarife für erneuerbare Energien vom Beihilfeverbot (vgl. Abschnitt 3.2) ausgenommen. Mit solchen Subventionen wird versucht, umweltfreundliche Investitionen zu fördern. Auch in der Schweiz lässt sich dieser Trend beobachten: Nachdem das CO₂-Gesetz im Juni 2021 an der Urne Schiffbruch erlitten hat, plant der Bund nun den verstärkten Einsatz von Subventionen statt Lenkungsabgaben als Instrument gegen den Klimawandel. So schlägt der Bundesrat etwa zusätzliche Subventionen für den

Subventionen verursachen bzw. verstärken oft negative Auswirkungen auf die Umwelt.

Ersatz alter Öl- und Gasheizungen vor – möglicherweise finanziert durch eine Anpassung der Zweckbindungen bei der CO₂-Abgabe (Bundesrat 2021).

Vergessen dabei gehen jedoch allzu oft Stringenz und Kohärenz: Einerseits werden durch eine selektive Subventionierung nicht flächendeckend Externalitäten internalisiert. Andererseits ist das Risiko gross, dass einzelne Subventionen unterschiedliche (implizite) Preise für CO₂-Emissionen festlegen. Kostengünstiger und effektivere Resultate könnten durch ein einheitliches Preissignal – etwa in Form einer CO₂-Steuer – an alle Wirtschaftsakteure erreicht werden. Damit würde auch der teilweise willkürlich anmutende Entscheid wegfallen, wer genau Subventionen erhält bzw. wie Emissionen reduziert werden sollen.⁵

Informationsasymmetrien auf dem Kreditmarkt

Für Finanzinstitute kann es aufgrund von Informationsasymmetrien schwer bzw. unmöglich sein, das genaue Kreditausfallsrisiko abzuschätzen. Es besteht deshalb die Gefahr, dass Kredite nur gegen einen Zinssatz vergeben werden, der das durchschnittlich erwartete Kreditausfallsrisiko spiegelt. Die Folge dieser Unvollkommenheit der Kreditmärkte ist, dass die «guten» Risiken tendenziell zu hohe und die «schlechten» Risiken zu tiefe Zinsen bezahlen müssen. Insbesondere die «guten» Risiken (d.h. Unternehmen, die eigentlich produktive Tätigkeiten ausüben könnten) werden dadurch allenfalls in der Aufnahme von Krediten behindert – es kommt zu einer Kreditrationierung.

Durch die staatliche Subventionierung von Unternehmenskrediten kann die angesprochene Rationierung vermieden oder zumindest abgemildert werden. Voraussetzung hierfür ist aber, dass der Staat besser über die Kreditwürdigkeit einzelner Unternehmen informiert ist als die privaten Kreditgeber. Weshalb dies der Fall sein sollte, ist nicht offensichtlich. Zudem droht bei der staatlichen Subventionierung von Krediten immer das Risiko, dass private Kreditgeber vom Markt verdrängt werden, d.h. es kommt insgesamt zu keiner Erhöhung des Gesamtvolumen der Kreditvergabe (sog. Crowding out-Effekt).

Eine subventionierte Kreditvergabe stellt allenfalls in Ländern, die (noch) über keine genügend entwickelten Finanzmärkte verfügen, eine Option dar. In einem Land wie der Schweiz, die allgemein als «overbanked» gilt, dürfte die Gefahr von Kreditlücken jedoch kaum bestehen.

Der Staat ist nicht besser über die Kreditwürdigkeit einzelner Unternehmen informiert als private Kreditgeber.

⁵ Vgl. für eine Diskussion der Wirkungsweise verschiedener klimapolitischer Instrumente *Dümmler et al. (2021)*.

Covid-Kredite beruhen nicht auf Informationsasymmetrien

Zur Bekämpfung der ökonomischen Auswirkungen der Corona-Krise kamen in vielen Ländern Hilfskredite für Unternehmen zum Einsatz. So wurde auch in der Schweiz ein staatliches Bürgschaftsprogramm für Covid-Überbrückungskredite in der Höhe von 40 Mrd. Fr. auf die Beine gestellt. Dies könnte als «Beweis» missinterpretiert werden, dass unter gewissen Bedingungen auch in entwickelten Volkswirtschaften subventionierte Kredite nicht ausgedient haben. Wichtig ist es jedoch, sich zu vergegenwärtigen, dass diese Covid-Überbrückungskredite nichts mit Informationsasymmetrien auf den Kreditmärkten zu tun haben. Vielmehr handelt es sich um Liquiditätshilfen, die es den Unternehmen erlauben, kurzfristige Verbindlichkeiten zu bedienen (Müller und Ammann 2020). Damit wird verhindert, dass eigentlich gesunde Unternehmen in die Illiquidität abrutschen. Mit Überbrückungskrediten können zudem gesamtwirtschaftliche Dominoeffekte abgewendet werden. Letztlich stellt ein Grossteil der Ausgaben des einen Unternehmens die Einnahmen eines anderen Unternehmens dar. Ein ins Stocken geratender Geldfluss könnte somit zu Verwerfungen auf makroökonomischer Ebene führen und unnötig viele gesunde Unternehmen in den Konkurs zwingen.

2.2.2_Subventionen zwecks Umverteilung

Herkömmliche Instrumente zur Umverteilung sind etwa progressive Einkommenssteuern oder direkte Transfers an Einzelpersonen. Aber auch sektorielle oder regionale Subventionen werden immer wieder eingesetzt, um Umverteilungsziele zu erreichen.

Agrarsubventionen und Medienförderung

Ein typisches Beispiel stellt der Agrarbereich dar. In der Schweiz subventioniert der Bund die Landwirtschaft mit jährlich rund 3,9 Mrd. Fr. Wie Dümmler und Roten (2018) aufzeigen, lassen sich über 50 % der Einnahmen eines Schweizer Bauernhofes auf staatliche Massnahmen zurückführen. Trotz dieses hohen Unterstützungsniveaus ist die Verschuldung pro Hektar in den letzten Jahren gestiegen und der Strukturwandel zu grösseren Betrieben setzt sich fort. Die aktuelle Agrarpolitik verbessert die Situation der Bauern in der Schweiz folglich kaum, was verdeutlicht, Subventionen sind kein effizientes Mittel, um Umverteilungsziele zu erreichen. Vielmehr wurden über die Jahre Strukturen geschaffen, die die Streichung oder auch nur die Anpassung von Subventionen erschweren und massive wirtschaftliche Kosten verursachen.

Eine weitere Schwäche von Subventionen zu Umverteilungszwecken ist, dass sie nicht zielgenau sind. Oft profitieren nicht nur die vorgesehenen Kreise von solchen Zuwendungen, sondern auch andere Akteure. Wiederum ist der Agrarsektor ein illustratives Beispiel für diesen unerwünschten Effekt. So fliessen die mittels Steuergelder finanzierten Subventionen nicht nur an die Schweizer Bauern, sondern indirekt an viele weitere Akteure der agrarwirtschaftlichen Wertschöpfungskette, wie z.B. Zulieferer, Verarbeiter und Detailhändler (Dümmler und Roten 2018).

Bei weitem nicht nur die Landwirtschaft profitiert von sektorspezifischen Subventionen. Als weiteres Beispiel kann die Medienbranche angeführt werden. Bekanntlich erhält die SRG jährliche Subventionen in

der Höhe von 1,2 Mrd. Fr. Rund weitere 440 Mio. Fr. fliessen zudem jedes Jahr in Form eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes, einer vergünstigten Postzustellung von Zeitungen, Beiträge an Medien mit Leistungsauftrag etc. an private Medienunternehmen (Müller et al. 2022).

Meritorische Güter

Auch die Subventionierung meritorischer Güter kann im weitesten Sinn als Umverteilung bezeichnet werden. Dabei handelt es sich um Güter, bei denen der Marktmechanismus grundsätzlich funktioniert. Die entsprechenden Güter und Dienstleistungen werden jedoch mit dem Argument subventioniert, dass im freien Markt nicht jene Menge oder Qualität bereitgestellt würden, die gesellschaftlich erwünscht seien. Klassische Beispiele hierfür finden sich etwa im Kulturbereich (Theater, Opern, Museen etc.). Dabei besteht immer die Gefahr, dass die Umverteilung in die falsche Richtung wirkt. In der Regel dürften Operaufführungen eher von gutsituierten Bevölkerungsschichten besucht werden, die nicht auf subventionierte Angebote angewiesen sind.

2.2.3_Handels- und industriepolitische Motive

Subventionen sind oftmals auch handels- und industriepolitisch motiviert. Dabei kann schematisch zwischen protektionistischen («defensiven») und strategischen («offensiven») Motiven unterschieden werden.

Weitverbreiteter Protektionismus

Es ist kein Zufall, dass vielfach alteingesessene, kriselnde Industrien – etwa Autohersteller, Fluggesellschaften oder der Kohlebergbau – von Subventionen profitieren. Mit einer «defensiven» Industriepolitik sollen die entsprechenden Industriezweige geschützt werden. Es geht darum, zu verhindern, dass Aktivitäten und Unternehmen verschwinden, die für die Wirtschaft eines Landes als wesentlich erachtet werden. Ein zentrales Argument dabei ist jeweils auch die Verhinderung des Verlustes von Arbeitsplätzen sowie die Vermeidung von damit einhergehenden sozialen Problemen. Als Variante dieses Arguments sind Subventionen einzuordnen, die darauf abzielen, notleidende Firmen von Übernahmen ausländischer Unternehmen zu schützen.

Es ist kein Zufall, dass oft alteingesessene, kriselnde Industrien von Subventionen profitieren.

National champions, Infant industries etc.

Das Ziel der strategischen Handels- und Industriepolitik ist es hingegen, den einheimischen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil über die ausländische Konkurrenz zu verschaffen und so ihre Gewinne zu sichern bzw. steigern. Mittels gezielter Subventionen für «National champions»⁶

⁶ «National champions» sind Privatunternehmen, denen eine strategisch wichtige Position in einer Volkswirtschaft zukommt. Sie verfügen meist über eine äusserst starke Marktstellung und sind nicht nur wirtschaftlichen Zielen, sondern auch nationalen Interessen verpflichtet. Im Gegenzug sorgt die Politik für Rahmenbedingungen, die ihre «National champions» bevorzugen.

kann etwa versucht werden, ausländische Rivalen von Investitionen (Werbung, Forschung und Entwicklung, Markteintritt etc.) abzuhalten und so die Marktstellung – bzw. die damit einhergehenden Profitmöglichkeiten – des eigenen Unternehmens zu schützen.

Ähnliche Überlegungen werden als Grund für die Subventionierung von jungen, international noch nicht konkurrenzfähigen Unternehmen und Industrien («Infant industries») angeführt. Die Hoffnung ist, dass solche neuen Industrien längerfristig ohne Subventionen überleben können und so zum heimischen Wirtschaftswachstum beitragen.⁷ Subventionen für Innovations-Cluster⁸ oder um neue, oft ausländische Investoren («Greenfield investments») anzuziehen, sind weitere Beispiele für eine offensive Industriepolitik.

Ob die Ziele einer offensiven Handels- und Industriepolitik erreicht werden können oder nicht, hängt massgeblich von den Reaktionen anderer Länder ab. Insbesondere falls subventionsinduzierte Wettbewerbsvorteile von ausländischen Unternehmen mit eigenen Subventionen bekämpft werden, sind ineffiziente Subventionswettläufe zwischen den Ländern zu befürchten (vgl. Box 4).

Strategische Subventionen zur Stärkung inländischer Unternehmen können Subventionswettläufe auslösen.

Box 4

Die Gefahr von ineffizienten Subventionswettläufen

Strategische Subventionen zur Stärkung inländischer Unternehmen oder um ausländische anzuziehen, können aus nationaler und globaler Sicht unter Umständen ein Verlustgeschäft darstellen. Dies hängt mit dem Bestehen von negativen Externalitäten zwischen den Ländern zusammen: So kann es zwar aus nationaler Sicht eine rationale Strategie sein, strategische Subventionen zu gewähren, da dadurch Steuereinnahmen, Arbeitsplätze, eine erhöhte Nachfrage für lokale Produzenten etc. resultieren können. Führen die Subventionen jedoch nur zu einer Verlagerung wirtschaftlicher Aktivitäten in ein anderes Land und nicht zu neuen Tätigkeiten, ist damit aus globaler Perspektive nichts gewonnen. Schlimmer noch, verfolgen alle Länder dieselbe Strategie – um neue Unternehmen anzuziehen oder die Abwanderung ansässiger Unternehmen zu verhindern –, kann es zu einem regelrechten Subventionswettlauf kommen. Im Resultat stehen unter Umständen alle Länder schlechter da, als wenn keine strategische Industriepolitik betrieben worden wäre.⁹

Zu befürchten ist überdies, dass Unternehmen nicht mehr unbedingt da produzieren, wo ihre Produktivität am grössten ist, sondern in dem Land, wo sich das attraktivste Subventionspaket verhandeln lässt. Damit einhergehend sind auch Mitnahmeeffekte zu erwarten: Gerade wenn mit grosszügigen selektiven Subventionen Neuinvestitionen angelockt werden sollen, besteht die Gefahr, dass mit Steuergeldern Projekte mitfinanziert werden, die so oder so umgesetzt worden wären.

7 Auch die Schweiz kennt Regelungen, die im Sinne einer offensiven Industriepolitik interpretiert werden können. So sieht das Steuerharmonisierungsgesetz unter anderem vor, dass die Kantone für Unternehmen, die neu gegründet werden und dem wirtschaftlichen Interesse dienen, während maximal zehn Jahren Steuererleichterungen vorsehen können (vgl. auch Box 11).

8 Vgl. zur Subventionierung von Innovationsparks in der Schweiz Box 2.

9 Aus ökonomischer Sicht entspricht die beschriebene Situation einem sogenannten «Gefangenendilemma»: Individuell rationales Verhalten führt zu einem aus Gesamtsicht suboptimalen Ergebnis.

2.3_ Subventionen – ein beliebtes Lobbying-Instrument

Subventionen werden aus öffentlichen Mitteln finanziert und stehen somit grundsätzlich immer in Konkurrenz zu anderen Verwendungszwecken. Jeder Franken, der als Subvention ausgegeben wird, verdrängt potenziell eine andere – allenfalls produktivere – Mittelverwendung, sei dies für Investitionen im Infrastrukturbereich oder im Gesundheits- und Bildungswesen. Nur schon deshalb ist bei der Vergabe von Subventionen grösste Zurückhaltung geboten und immer nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis zu fragen. Dass letzteres in vielen Fällen unvorteilhaft ist, wurde in den vorangehenden Abschnitten bereits verschiedentlich ange-tönt – allzu oft stellen Subventionen eine höchstens «zweitbeste» Lösung zur Zielerreichung dar.

Das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Subventionen ist vielfach unvorteilhaft.

Mitnahmeeffekte, Crowding out & Co.

So können etwa negative Externalitäten im Umweltbereich viel effektiver mit Lenkungsabgaben als mit selektiven Subventionen adressiert werden. Die Realisierung von positiven Externalitäten scheitert hingegen oftmals an Informationsproblemen und kann Mitnahmeeffekte verursachen: Der Staat verfügt in den meisten Fällen schlicht nicht über die nötigen Informationen, um zu wissen, welche konkreten Tätigkeiten effektiv positive Externalitäten auslösen und subventioniert werden sollten. Genauso schwierig ist es abzuschätzen, welche Projekte auch ohne staatliche Subventionierung realisiert würden.

Mit ähnlichen Problemen sieht sich der Staat konfrontiert, wenn er versucht, mittels Subventionen Informationsasymmetrien zu überwinden. Insbesondere besteht die Gefahr von volkswirtschaftlich schädlichen Crowding out-Effekten. Will der Staat zudem Umverteilung betreiben, sollte er dies über eine geeignete Ausgestaltung der Steuerprogression oder mittels gezielter Transfers tun – Subventionen eignen sich hierzu wenig. Und der Versuch, mit Subventionen den einheimischen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil über die ausländische Konkurrenz zu verschaffen, riskiert in teuren und unproduktiven «Subventionskriegen» zwischen Ländern und Regionen zu enden (vgl. Box 4).

Verzerrte Marktergebnisse

Aus ökonomischer Sicht ist klar, dass Subventionen – gerade, wenn kein eigentliches Marktversagen besteht – das Marktergebnis verzerren und mit allokativen und technischen Ineffizienzen einhergehen. So führt die subventionsbedingte Verbilligung von Inputfaktoren wie Land, Wasser oder Energie tendenziell zu einer Übernutzung der entsprechenden Ressourcen und der damit produzierten Güter. Geradezu absurde Konsequenzen hat beispielsweise die Subventionierung von Zucker. Für die Verbilligung und Absatzförderung des süssigen Rohstoffes werden in der Schweiz jährlich über 30 Mio. Fr. ausgegeben. Dessen ungeachtet fordern gewisse politische Kreise die Einführung von Lenkungsabgaben, um die

Bevölkerung vor übermässigem Zuckerkonsum zu schützen – das gleiche absurde Spiel kann auch im Bereich des Tabakanbaus und der Raucher-Prävention beobachtet werden (Taboada und Cosandey 2022).

Auch die staatliche Subventionierung einzelner Unternehmen kann beträchtliche Verzerrungen verursachen, besonders dann, wenn der knappe Produktionsfaktor Kapital nicht mehr dem am effizientesten arbeitenden Unternehmen zugewiesen wird. Diese Problematik zeigt sich unter anderem bei öffentlichen Unternehmen, die aufgrund von Staatsgarantien günstiger Mittel am Kapitalmarkt beschaffen können als ihre Konkurrenten. Beispielfhaft können in diesem Zusammenhang die Kantonalbanken erwähnt werden, von denen die meisten noch heute über eine explizite Staatsgarantie verfügen (vgl. auch Abschnitt 4.3.2).

Interessenspolitik und Rent seeking

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Subventionen hohe Opportunitätskosten verursachen, wenig zielgenau sind, Marktverzerrungen und Ineffizienzen nach sich ziehen und vielfach schlicht eine Verschwendung von öffentlichen Steuergeldern darstellen. Wie aber lässt sich erklären, dass sich Subventionen trotzdem einer solch hohen Beliebtheit im politischen Alltag erfreuen? Die einfache polit-ökonomische Antwort lautet, dass Subvention das perfekte Mittel darstellen, um Geschenke zu verteilen, was die Beliebtheit und (Wieder-)Wahlchancen von Politikern erhöht. Dass diese Geschenke letztlich von den Steuerzahlern zu berappen sind, geht in der Diskussion oft unter: Während in der Regel wenige von einer Subvention profitieren, werden die Kosten auf viele verteilt.

Dies ist auch der Grund, weshalb sich mit Subventionen so gut Partikularinteressen fördern lassen, was wiederum Interessensgruppen zu Lobbying-Aktivitäten (sog. «Rent seeking») ermuntert. Gerade solche Subventionen sind oftmals besonders schädlich, da sie typischerweise einen protektionistischen und strukturerhaltenden Charakter aufweisen. Der Schaden für die Allgemeinheit ist zweifach: Nicht nur werden ineffiziente Subventionen gesprochen, es fallen auch substanzielle, unproduktive Kosten für das «Rent seeking» an.

Verschlimmernd kommt hinzu, dass Subventionen, wenn sie einmal gesprochen sind, kaum mehr wegzubringen sind. Dies, auch wenn sich der ursprüngliche Grund für die Subvention längst erübrigt hat. Regelmässig scheitert die Abschaffung von Subventionen am vehementen und gut organisierten Widerstand der profitierenden Interessensgruppen. Subventionen sind letztlich äusserst statische Instrumente, denen oft die notwendige Dynamik fehlt, um auf sich verändernde Rahmenbedingungen zu reagieren.

Während in der Regel wenige von einer Subvention profitieren, werden die Kosten auf viele verteilt.

3_ Internationale Subventionsregimes

Wie aufgezeigt, gehen Subventionen und Beihilfen oftmals mit Mitnahme- und Crowding out-Effekten, verzerrten Marktresultaten, unproduktivem «Rent seeking» etc. einher. Eigentlich wäre deshalb zu erwarten, dass sie mittlerweile weltweit strikten Kontrollregimen unterliegen. Dies ist jedoch – bis auf wenige Ausnahmen – nicht der Fall. Gleichwohl gibt es gewisse Regeln im Umgang mit Subventionen. Im völkerrechtlichen Kontext ist vor allem auf die Vorgaben der Welthandelsorganisation (WTO) zu verweisen. Das verbindlichste und im internationalen Vergleich am weitesten entwickelte Beihilferegime kennt die EU.

3.1_ Subventionen im WTO-Recht

Vorschriften bezüglich der Vergabe von Subventionen finden sich auf der internationalen Ebenen vor allem im WTO-Recht. Zu nennen ist in diesem Kontext einerseits das «General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)» von 1947, das eine Notifikations- und Konsultationspflicht für Subventionen, die sich auf den internationalen Handel auswirken, vorsieht. Zusätzlich sind im GATT Vorschriften über Ausfuhrsubventionen zu finden. Insgesamt blieben diese Vorgaben aber weitgehend wirkungslos, da die Auslegung zentraler Begriffe unter den Vertragsparteien umstritten war und die entsprechenden Normen nur für einen Teil der Vertragsparteien Rechtsgültigkeit erlangten (Oesch 2012).

Andererseits enthält das auf einem Ampelansatz basierende WTO-Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen («SCM-Agreement»¹⁰) detaillierte Vorschriften über die Gewährung von Subventionen (Oesch 2012):

- **Rotes Licht:** Ausfuhr- und Importsubstitutions-Subventionen sind verboten.
- **Oranges Licht:** Spezifische Subventionen, die sich nachteilig auf die Interessen anderer WTO-Mitglieder auswirken, sind anfechtbar.
- **Grünes Licht:** Bis 1999 enthielt das Abkommen eine Positivliste von Subventionen, die als nicht anfechtbar galten.¹¹ Seit 2000 gelten jedoch alle Subventionen als anfechtbar.

Dabei bietet das «SCM-Agreement» den WTO-Mitgliedern zwei Instrumente, um sich gegen verbotene bzw. anfechtbare Subventionen zur Wehr zu setzen. Mit «Track I» wird die Möglichkeit der Erhebung von Ausgleichszöllen auf ausländischen Produkten, die von verpönten Subventi-

10 Das «Agreement on Subsidies and Countervailing Measures» bezieht sich primär auf Subventionen in Form von finanziellen Beiträgen des Staates oder einer öffentlichen Körperschaft. Als finanzielle Beiträge zählen unter anderem direkte Zahlungen (z.B. Kredite oder Direktzahlungen) oder entgangene Einnahmen (z.B. Steuererleichterungen oder Zollvergünstigungen).

11 Dazu gehörten etwa Subventionen für Forschungstätigkeiten, für benachteiligte Regionen oder die Umwelt.

onen profitieren, bezeichnet. Die «Track II»-Regeln erlauben einem WTO-Mitgliedstaat, die Einsetzung eines Streitschlichtungsgremiums zu verlangen, um die Rechtmässigkeit einer Subvention überprüfen zu lassen. Stellt ein WTO-Mitglied eine verbotene Subvention nicht ein, wird das geschädigte Land ermächtigt, Gegenmassnahmen zu ergreifen.

3.2_ Die Beihilfekontrolle der Europäischen Union

Die EU kennt eine verbindliche Kontrolle über die Beihilfen in ihren Mitgliedstaaten. |¹² Diese liegt in der ausschliesslichen Zuständigkeit der EU und soll sicherstellen, dass der Einsatz staatlicher Mittel nicht zu Wettbewerbsverzerrungen oder unfairen Vorteilen auf dem europäischen Binnenmarkt führt. Das EU-Regime im Bereich der Beihilfen geht auf den Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1957 zurück. Das grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen findet sich heute in Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Gemeinschaft (AEUV) und lautet:

Das EU-Recht kennt ein grundsätzliches Verbot von Beihilfen.

«Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.»

Eine Beihilfe liegt in der EU somit vor, wenn (1) Unternehmen mit staatlichen Mitteln unterstützt werden und diese Mittel (2) selektiv gewährt werden, (3) den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und (4) geeignet sind, den zwischenstaatlichen Handel zu beeinträchtigen. Gerade letzteres Kriterium wird in der EU grosszügig ausgelegt und de facto immer bejaht. Im Gegensatz zu den WTO-Regeln besteht in der EU überdies eine Notifikationspflicht für Beihilfen. Damit ist gemeint, dass ein Mitgliedstaat, der beabsichtigt eine Beihilfe auszurichten, verpflichtet ist, die EU-Kommission hiervon zu unterrichten. Bis zu Genehmigung der geplanten Beihilfe gilt grundsätzlich ein Durchführungsverbot.

Bestehen bezüglich der Zulässigkeit einer Beihilfe Bedenken, eröffnet die EU-Kommission ein Prüfverfahren. Dabei wird geklärt, welche Ziele mit der Beihilfe erreicht werden sollen, ob diese Ziele nicht auch mit weniger wettbewerbsverzerrenden Massnahmen erreicht werden könnten und – falls nein – ob die erwarteten positiven Effekte die potenziellen Wettbewerbsverzerrungen überwiegen (sog. «Balancing test»). |¹³ Wurde eine Beihilfe nicht gemeldet oder unrechtmässig ausgerichtet, kann die EU-Kommission deren Rückforderungen anordnen. Die Regeln bezüg-

12 Für von der EU selbst ausgerichtete Subventionen besteht hingegen eine Ausnahme – sie unterstehen keiner Kontrolle.

13 Zur ökonomischen Analyse von Beihilfen in der EU im Allgemeinen und zum «Balancing test» im Speziellen vgl. z.B. *Claici und Pau (2018)*.

lich staatlicher Beihilfen werden in der EU mittels einer Vielzahl von Verordnungen, Leitlinien, Gruppenfreistellungen, Mitteilungen, Entschieden etc. konkretisiert und laufend weiterentwickelt.

Zunehmende Ausnahmemöglichkeiten

Nicht alle Beihilfen sind in der EU verboten. Wie in **Box 5** dargelegt, gibt es verschiedene Ausnahmen vom Anwendungsbereich des Beihilfverbots und generell besteht – wie bei jedem Gesetz – ein gewisser Ermessensspielraum bei dessen Umsetzung. Gerade letzterer wird in der EU regelmässig genutzt, etwa im Zusammenhang mit der Rettung von Banken im Zuge der globalen Finanzkrise 2008/2009. Wenn es im eigenen Haus brennt, ist man auch in der EU schnell geneigt, die hehren Prinzipien etwas weniger strikt auszulegen. Zudem, wie in **Kapitel 2** ausgeführt, lässt sich der Beihilfebegriff nicht abschliessend definieren und es wäre naiv anzunehmen, dass nicht auch in der EU immer wieder Wege gefunden werden, um einzelnen Unternehmen staatliche Vorteile zukommen zu lassen.

Generell wurden in der EU in den letzten Jahren immer mehr Ausnahmen – etwa im Zusammenhang mit den Digitalisierungszielen oder dem «Green Deal» – geschaffen. Es macht den Anschein, als würde sich das «Regel/Ausnahme»-Verhältnis in der EU langsam umkehren. Das ordnungspolitisch vorbildliche Beihilfeverbot scheint für manche EU-Politiker zusehends eine mühselige Last. Dessen ungeachtet darf festgehalten werden, dass das Beihilferegime der EU im internationalen Vergleich noch immer das verbindlichste und am weitesten entwickelte ist.

Das Beihilfeverbot scheint für manche EU-Politiker zusehends eine mühselige Last.

Box 5

Nicht alle Beihilfen sind in der EU verboten

Ausgenommen vom Anwendungsbereich von Art. 107 Abs. 1 AEUV sind Beihilfen, die innert drei Jahren den Gesamtbetrag von 200 000 € nicht überschreiten (sog. «De minimis»-Regel). Aber auch sonst ist in der EU anerkannt, dass Beihilfen ein legitimes staatspolitisches Instrument sein können. So wird in Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV festgehalten, welche Arten von Beihilfen mit dem europäischen Binnenmarkt vereinbar – also zulässig – sind. Konkret sind dies gemäss Art. 107 Abs. 2 AEUV soziale Beihilfen an einzelne Verbraucher, Beihilfen zur Beseitigung von Schäden von Naturkatastrophen oder sonstigen aussergewöhnlichen Ereignissen sowie Beihilfen zum Ausgleich von Nachteilen infolge der Teilung Deutschlands. In der Praxis sind jedoch vor allem die in Art. 107 Abs. 3 AEUV aufgeführten «Ermessensausnahmen» von Bedeutung: Die EU-Kommission kann etwa Beihilfen zur Förderung der Entwicklung von wirtschaftlich benachteiligten Regionen, zur Förderung wichtiger europäischer Vorhaben, zur Behebung von Störungen im Wirtschaftsleben, zur Entwicklung von Wirtschaftszweigen oder -gebieten als zulässig erklären. Auch gewisse Kultur- und Umweltbeihilfen unterstehen überdies nicht dem Beihilfeverbot.

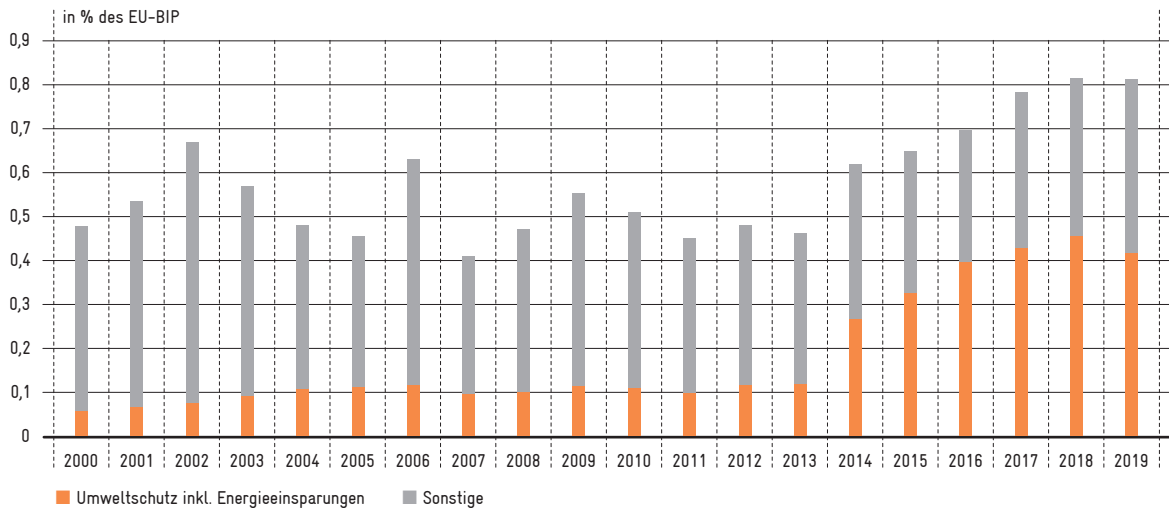
Beihilfen vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie

Bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie hat das Ausmass der erfassten Subventionen in Europa abgenommen. An diesem langfristigen Trend änderte auch die Tatsache nichts, dass während der Finanzkrise teilweise

Abbildung 1

Staatliche Beihilfen in der Europäischen Union (2000–2019)

Die staatlichen Beihilfen der EU-Mitgliedstaaten beliefen sich 2019 insgesamt auf 0,81% des BIP (exklusive der Beihilfen für die Landwirtschaft, Fischerei und Eisenbahn). Sie sind somit gegenüber den Jahren vor 2014 etwas gestiegen. Dies ist in erster Linie auf die starke Subventionierung von erneuerbaren Energien zurückzuführen.



Quelle: EU-Kommission (2021b), Eurostat (2022), Eigene Berechnungen

grosszügig staatliche Mittel eingesetzt wurden, um in Bedrängnis geratene Finanzinstitute vor dem Konkurs zu retten. Trotzdem beliefen sich die staatlich ausgerichteten Subventionen schon vor der Corona-Krise auf erhebliche Summen. Gemäss dem «State Aid Scoreboard» gaben die Mitgliedstaaten 2019 knapp 136,4 Mrd. € in Form von Beihilfen (ohne Landwirtschaft, Fischerei und Eisenbahnen)¹⁴ aus, was 0,81% des EU-Bruttoinlandprodukts (BIP) entspricht. Das ist zwar etwas mehr als Ende der 2000er Jahre (vgl. Abbildung 1), aber markant weniger als in den 1980er Jahren als sich die erfassten Beihilfen noch auf rund 2% des BIP summierten (EU-Kommission 2020b, 2021a).

Beihilfen nach Ausbruch der Corona-Pandemie

Am 19. März 2020 trat auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 3 Bst. b AEUV (vgl. Box 5) ein neuer, vorübergehender Gemeinschaftsrahmen – das sogenannte «Temporary Framework (TF)» – für staatliche Beihilfen zur Unterstützung der Wirtschaft im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie in Kraft. Im Rahmen des TF wurden die Beihilfavorschriften gelockert, um Unternehmen, die aufgrund der Corona-Krise in wirtschaftlichen Schwierigkeiten geraten, unterstützen zu können. Dazu können insbe-

14 In diesen drei Bereichen flossen 2019 zusätzliche Subventionen in der Höhe von rund 56 Mrd. €. Die Landwirtschaft wurde mit 5,5 Mrd. €, die Fischerei mit 50 Mio. € und der Eisenbahnsektor mit 51 Mrd. € subventioniert. Insbesondere die Subventionen im Eisenbahnsektor – spezifischer: Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs dienen – werden dabei jedoch gemäss Art. 93 TFEU explizit vom Beihilfeverbot ausgenommen. Berücksichtigt man auch diese Ausgaben, erhöht sich das Volumen der Beihilfen auf 1,16% des EU-BIP.

sondere Lohnzuschüsse und Kurzarbeitsgelder ausbezahlt, die Zahlung von Körperschafts- und Umsatzsteuern sowie von Sozialbeiträgen ausgesetzt und Unternehmen bei Liquiditätsengpässen mit (zinsvergünstigten) Krediten und Bürgschaften unterstützt werden. |¹⁵

Das TF wurde zwischenzeitlich sechsmal angepasst:

- Die erste Anpassung im April 2020 betraf die Verbesserung der öffentlichen Unterstützung der Forschung, Erprobung und Herstellung von Produkten, die für die Bekämpfung der Corona-Pandemie, den Schutz von Arbeitsplätzen sowie die weitere Unterstützung der Wirtschaft von Bedeutung sind.
- Eine weitere Änderung des TF erfolgt im Mai 2020. Sie betraf eine Verbesserung der Massnahmen zur Rekapitalisierung und der nachrangigen Verschuldung.
- Im Juni 2020 wurde das TF zum dritten Mal geändert, um die Unterstützung von Kleinst-, Klein- und Start-up-Unternehmen weiter zu ermöglichen und Anreize für private Investitionen zu schaffen.
- Mit dem Entschluss vom Oktober 2020 wurde das TF, das eigentlich Ende 2020 hätte auslaufen sollen, bis am 30. Juni 2021 verlängert. Für die Rekapitalisierung war sogar eine Frist bis Ende September 2021 vorgesehen.
- Im März 2021 hat die EU-Kommission zudem beschlossen, das TF bis zum 31. Dezember zu verlängern. Darüber hinaus wurde das TF erweitert, indem die darin festgelegten Obergrenzen angehoben und die Umwandlung bestimmter rückzahlbarer Instrumente in direkte Zuschüsse umgewandelt wurden.
- Die letzte Änderung des TF datiert vom 18. November 2021. Um die wirtschaftliche Erholung zu unterstützen hat die EU-Kommission unter anderem zwei neue Instrumente eingeführt, die Anreize für private Investitionen und Solvenzhilfe bieten. Vor allem aber wurde das TF erneut verlängert, und zwar bis zum 30. Juni 2022.

Wie sich diese neuen (vorübergehenden) Beihilferegeln des TF quantitativ auswirken, lässt sich zurzeit noch kaum abschätzen. Bis Ende 2021 genehmigte die EU über 700 Beihilfepakte im Wert von mehr als einer Billion Euro, was – wie bereits in der Einleitung erwähnt – einem Umfang von mehr als einer Billion Euro entsprechen dürfte. |¹⁶ Es kann also davon ausgegangen werden, dass das Ausmass der Beihilfen (absolut und am EU-BIP gemessen) auf Rekordhöhen ansteigen wird.

Weiterentwicklung des EU-Beihilferegimes

Das Beihilferegime der EU wird laufend fortentwickelt. So publizierte die EU-Kommission (2020a) etwa im Sommer 2020 ein Weissbuch mit

15 Zur Logik von Überbrückungskrediten und Liquiditätshilfen vgl. Box 3.

16 Vgl. Fussnote 1

dem Titel «Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten». Darin bekennt sich die EU zu einem offenen und wettbewerbsorientierten Binnenmarkt, pocht jedoch gleichzeitig auf fairen Wettbewerb. Angeprangert werden insbesondere drittstaatliche Subventionen, die eine verzerrende Wirkung auf den EU-Binnenmarkt zeitigen. Gemeint sind damit Subventionen von Drittstaaten, die den Erwerb von EU-Unternehmen erleichtern bzw. generell Investitionsentscheidungen und Marktverhalten im EU-Binnenmarkt beeinflussen. Befürchtet werden auch Wettbewerbsverzerrungen bei öffentlichen Auftragsvergabeverfahren.

Darüber hinaus moniert die EU, dass auch die begrenzte Öffnung des Inlandmarktes von Drittstaaten zu Problemen führen könne: Wenn eine Subventionsempfänger auf dem Inlandsmarkt keinem oder schwachem Wettbewerb ausgesetzt ist, könne seine privilegierte Stellung auf andere Märkte übertragen werden. Die EU ist also der Meinung, dass im Bereich von drittstaatlichen Subventionen eine Regelungslücke besteht und diskutiert in ihrem Weissbuch gesetzgeberische Instrumente, um diese zu schliessen. Geregelt werden sollen drittstaatliche Subventionen mit binnenmarktverzerrender Wirkung in Bezug auf

- das allgemeine Marktverhalten der in der EU tätigen Wirtschaftsbeteiligten;
- Erwerb von EU-Unternehmen;
- öffentliche Auftragsvergabeverfahren.

Zudem soll auch der Zugang zu EU-Finanzierungen im Zusammenhang mit Subventionen aus Drittstaaten adressiert werden.

Die im Weissbuch vorgeschlagenen Massnahmen wurden einer öffentlichen Konsultation unterzogen, die im Herbst 2020 endete. In der Zwischenzeit hat die EU-Kommission (2021c) einen Verordnungsentwurf vorgelegt, der im Grundsatz dem Inhalt des Weissbuchs entspricht. Das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten werden den Vorschlag nun im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erörtern, um dann eine endgültige Fassung der Verordnung zu erlassen.

Die EU geht von einer Regelungslücke im Umgang mit drittstaatlichen Subventionen aus.

3.3_ Die Subsidy Control Bill in Grossbritannien

Dass es der EU ernst damit ist, durch Subventionen und Beihilfen verursachte Wettbewerbsverzerrung auf dem Binnenmarkt zu verhindern, zeigte auch der Brexit. Während sich Grossbritannien die Möglichkeit einer eigenständigen Subventionspolitik bewahren wollte, bestand die EU als Gegenleistung für den zoll- und quotenfreien Zugang zum europäischen Binnenmarkt auf einer Subventionskontrolle. Im Rahmen der Verhandlungen über das Ende 2020 abgeschlossene «UK-EU Trade and Co-operation Agreement (TCA)» musste Grossbritannien der EU letztlich eine entsprechende Regelung zugestehen. Zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem TCA wurde dem Parlament in der Zwischenzeit

die sogenannte «Subsidy Control Bill»¹⁷ vorgelegt, die auf den folgenden sieben Grundsätzen basiert:

- Subventionen sollen nur ausgestellt werden, falls ein Marktversagen vorliegt oder ein öffentliches Interesse besteht.
- Subventionen sollen verhältnismässig sein und sich auf das zur Erreichung des Ziels erforderliche Ausmass beschränken.
- Subventionen sollen eine Änderung des wirtschaftlichen Verhaltens bewirken, die ohne sie nicht erreicht werden könnte.
- Subventionen sollen möglichst keine Mitnahmeeffekte verursachen.
- Subventionen sollen nur ausgestellt werden, wenn kein weniger verzerrendes Mittel zur Verfügung steht, um das angestrebte Ziel zu erreichen.
- Subventionen sollen so ausgestaltet sein, dass die negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb und die Investitionen minimiert werden.
- Die positiven Effekte von Subventionen sollen die negativen Effekte auf den Handel und die Investitionen zwischen der EU und Grossbritannien überwiegen.

Die Definition einer Subvention ist dabei weitgehend analog zu derjenigen der EU. Zudem werden – wie im EU-Beihilferegime – in der «Subsidy Control Bill» gewisse Subventionstypen per se verboten, andere hingegen freigestellt. Der grosse konzeptionelle Unterschied zwischen den beiden Regimes ist, dass die «Subsidy Control Bill» nicht nur auf zwischenstaatliche, sondern auch auf innerstaatliche Sachverhalte anwendbar ist.

Die «Subsidy Control Bill» ist insbesondere auch auf innerstaatliche Sachverhalte anwendbar.

Wettbewerbsbehörde mit Empfehlungsrecht

In der Praxis sollen zwei Arten von Subventionen unterschieden werden: «Subsidies of interest» und «Subsidies of particular interest».¹⁸ Für zweite Kategorie ist vorgesehen, dass die verantwortliche Behörde vor der Vergabe einer Subvention ein Gutachten der «Competition and Markets Authority (CMA)» – der britischen Wettbewerbsbehörde – einholen muss. Im Rahmen dieses Gutachtens, das für die Regierung keinen bindenden Charakter hat, überprüft die CMA, ob eine Subvention mit den oben aufgeführten Prinzipien im Einklang steht. Für «Subsidies of interest» kann die CMA konsultiert werden, es besteht jedoch keine Pflicht hierfür.

Um Transparenz herzustellen, sollen die Details der vergebenen Subventionen ferner in einer zentralen Datenbank erfasst werden. Damit wird auch die Voraussetzung geschaffen, dass sich von einer Subvention negativ betroffene Parteien vor dem «Competition Appeal Tribunal

¹⁷ Mehr Informationen zur «Subsidy Control Bill» finden sich unter <https://www.gov.uk/government/collections/subsidy-control-bill>

¹⁸ Aufgrund welcher Kriterien zwischen diesen beiden Arten von Subventionen unterschieden werden soll, ist bis anhin jedoch nicht restlos geklärt.

(CAT)» gegen den Vergabeentscheid wehren können. Gibt das CAT einer Beschwerde statt, kann es den Vergabeentscheid aufheben und allenfalls die Rückforderung der Subvention anordnen.

3.4 – Beihilferegimes ausserhalb der EU und Grossbritannien

Während in der EU – und künftig in Grossbritannien – das Ausmass an gesprochenen Subventionen und Beihilfen erfasst wird, lassen sich für andere Länder bzw. Regionen der Welt aufgrund mangelnder Daten kaum Aussagen treffen. Die OECD (2010) schätzt jedoch, dass ihre Mitgliedstaaten 2002 Agrarsubventionen im Umfang von rund 320 Mrd. \$ ausstellten. Jährlich würden zudem global Subventionen von weit über 100 Mrd. \$ in den Energiesektor fliessen, etwa für den Kohleabbau, aber auch für erneuerbare Energien. Weitere typische Empfänger von Subventionen im grossen Stil seien ferner die Autoindustrie – die 2008 weltweit mit staatlichen Mittel im Umfang von 48 Mrd. \$ gestützt wurde – oder auch der Schiffbau und Luftfahrtgesellschaften.

Typische Subventionsempfänger sind in der OECD der Agrar- und Energiesektor sowie die Autoindustrie, der Schiffbau und die Luftfahrt.

Box 6

Staatliche Subventionen und Wettbewerbsrecht

Das Thema der staatlichen Subventionen kann unter Umständen wettbewerbsrechtlich relevant sein. Es erstaunt deshalb nicht, dass die Wettbewerbsbehörden in vielen Ländern zu Fragen, die Subventionen betreffen, konsultiert werden. Dies kann etwa die wettbewerbsneutrale Ausgestaltung von Ausschreibungsverfahren oder Privatisierungsprozessen betreffen. Gewisse Subventionstatbestände können aber auch direkt in den Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts fallen. So etwa, falls ein von Subventionen profitierendes Unternehmen (oftmals handelt es sich um Staatsunternehmen; vgl. Box 1) seine spezielle Marktstellung ausnutzt, um andere Unternehmen im Wettbewerb zu behindern. Häufig verfügt das sich missbräuchlich verhaltende Unternehmen dabei über ein staatlich legitimes und subventioniertes Monopol, das ihm Vorteile gegenüber seinen Konkurrenten in benachbarten Märkten verschafft. Berühmt und illustrativ ist der Fall der Deutschen Post, die in den 1990er Jahren einerseits über ein Monopol bei der Briefpost verfügte, aber andererseits auch im liberalisierten Paketmarkt tätig war. Die EU-Kommission kam zum Schluss, dass die Deutsche Post während Jahren die Gewinne aus dem Briefmonopol dazu verwendet hatte, um ihre Dienstleistungen im Paketbereich zu subventionieren. ¹⁹ Damit konnte sie – im Gegensatz zur Konkurrenz – mit nicht-kostendeckenden Preisen im Paketmarkt operieren.

International hat vor allem das EU-Beihilferecht eine gewisse Strahlkraft. So gilt dieses etwa auch im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und auch die Freihandelsabkommen der EU mit Drittstaaten verweisen in der Regel entweder auf das EU-Beihilferecht oder das WTO-Recht. Auch in den bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU finden sich subventionsrechtliche Vorgaben. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang insbesondere das Freihandelsabkommen von 1972 oder das Luftverkehrsabkommen von 1999, das eine spezifische Beihilferegelung für den Luftverkehr beinhaltet. ²⁰

¹⁹ Fall COMP/35.141 (2001/354/EC)

²⁰ Vgl. hierzu insbesondere Abschnitt 4.1.

Ausserhalb des Einflussbereichs der EU und des WTO-Regimes gibt es hingegen nur wenig Regeln bezüglich der Vergabe von staatlichen Subventionen. So kennen gewisse regionale Abkommen, wie z.B. die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion (Waemu) oder die Andengemeinschaft (CAN), Regeln im Umgang mit Subventionen. Auf nationaler Ebene haben gemäss der OECD (2010) zudem einzelne Wettbewerbsbehörden Kompetenzen im Bereich der staatlichen Subventionen: In Russland, China, Kroatien oder der Türkei zum Beispiel ist das Wettbewerbsrecht nicht nur auf Unternehmen anwendbar, sondern auch auf staatliche Behörden und Verwaltungseinheiten. Damit würde theoretisch ein gewisser Raum zur Kontrolle von wettbewerbsverzerrenden Subventionen durch staatliche Institutionen bestehen. Ob in autokratisch regierten Ländern wie Russland, China oder der Türkei die Wettbewerbsbehörden jedoch über die nötige Unabhängigkeit verfügen, um solche Regeln effektiv um- und durchzusetzen, darf bezweifelt werden.

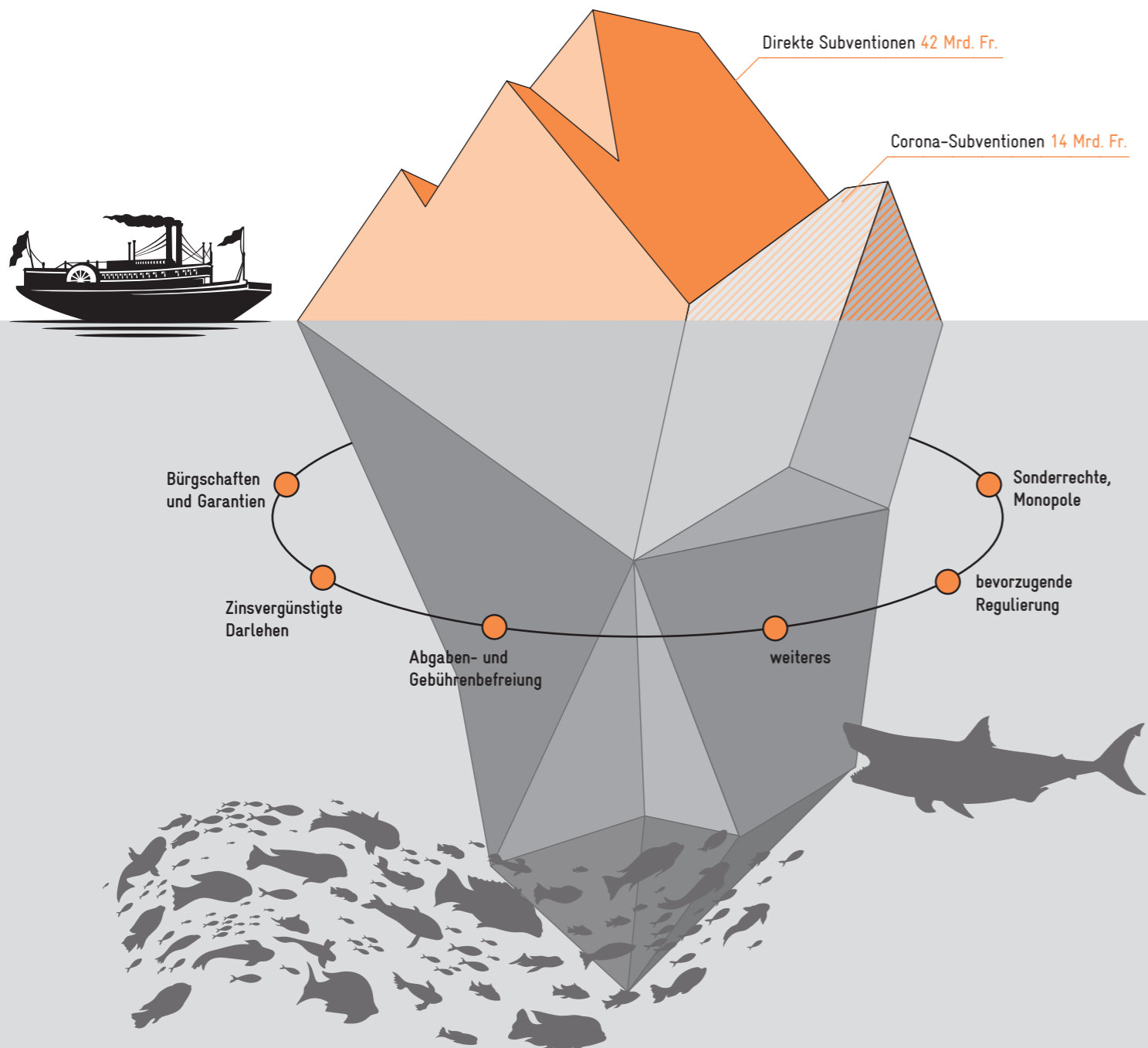
Weiter kennen viele Länder – z.B. Brasilien, Australien, Ungarn oder Norwegen – Gesetze, die das Prinzip der Wettbewerbsneutralität («Competitive neutrality principle») festschreiben. Damit ist gemeint, dass staatlichen Unternehmen allein aufgrund ihrer Eigentümerschaft keine Wettbewerbsvorteile zukommen sollen. Teilweise werden privaten Unternehmen und Personen auch konkrete Beschwerdemöglichkeiten eingeräumt, falls die Wettbewerbsneutralität verletzt ist. In der Schweiz ist das «Competitive neutrality principle» weitgehend unbekannt – wie die aktuelle gesetzliche Lage im Bereich der Subventionen hierzulande aussieht, wird im Kapitel 4 genauer unter die Lupe genommen.

Subventionslandschaft Schweiz

Die Schweiz hat diverse Staatsverträge unterzeichnet, die teilweise umfassende und verbindliche Beihilfeverbote beinhalten. Trotz dieser internationalen Verpflichtungen verzichtet sie jedoch weitgehend auf eine Umsetzung der entsprechenden Vorgaben. Das fehlende Bewusstsein für die potenzielle Schädlichkeit von Subventionen spiegelt sich auch darin, dass in der Schweiz keine griffigen subventionsrechtlichen Vorgaben bestehen.

Stetig steigende Bundessubventionen

Das Volumen der ausgerichteten Bundessubventionen stieg in den letzten Dekaden stetig an. Im Jahr 2020 wurden «ordentliche» Subventionen im Wert von 43 Mrd. Fr. ausgeschüttet. Dazu kamen Subventionen im Umfang von 14 Mrd. Fr. zur Bekämpfung der Corona-Pandemie. Dabei dürfte es sich jedoch nur um die Spitze des Subventionseisbergs handeln. Es existiert eine Vielzahl weiterer Subventionsarten, die nirgends systematisch erfasst und ausgewiesen werden. Ferner ist auch der Verzicht auf Einnahmen in Form von Steuervergünstigungen als Subvention zu taxieren. Der Bund gewährt jährlich Steuervergünstigungen im Umfang von mindestens 24 Mrd. Fr., das genaue Ausmass lässt sich mangels verfügbarer Daten nicht quantifizieren.



Unvorteilhaftes Kosten-Nutzen-Verhältnis von Subventionen

Subventionen werden aus öffentlichen Mitteln finanziert und stehen somit grundsätzlich immer in Konkurrenz zu anderen Verwendungszwecken. Nur schon deshalb wäre bei deren Vergabe grösste Zurückhaltung geboten: Subventionen gehen allzu oft mit Fehlanreizen und Marktverzerrungen einher und weisen deshalb ein unvorteilhaftes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Trotzdem erfreuen sich Subventionen in der Politik grosser Beliebtheit. Mit ihnen lassen sich besonders gut Partikularinteressen bedienen (sog. «Rent seeking»): Während in der Regel wenige von einer Subvention profitieren, werden die Kosten auf viele verteilt. Verschlimmernd kommt hinzu, dass Subventionen – wenn sie einmal gesprochen sind – kaum mehr wegzubringen sind. Es handelt sich um ein äusserst statisches Instrument, dem die notwendige Dynamik fehlt, um auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren.

Kantonaler Blindflug

Auch die Kantone gewähren Subventionen. Werden jedoch schon vom Bund nur gewisse Subventionsarten systematisch erfasst, scheinen solche Übersichten in den Kantonen gänzlich zu fehlen. So kann etwa im Bereich der kantonalen Steuervergünstigungen aufgrund der mangelnden Transparenz und der fehlenden Kontrollmechanismen von einer eigentlichen Regulierungslücke gesprochen werden. Aber auch sonst finden sich auf Ebene der Kantone verschiedene Subventionsregimes, die aufgrund ihrer wettbewerbsverzerrenden Wirkungen in unseren Nachbarländern längst abgeschafft wurden (z.B. Staatsgarantien für Kantonalbanken).

Nicht alle Subventionen sind gleich problematisch

Aus ordnungspolitischer Sicht sind vor allem Leistungen an einzelne Unternehmen aus öffentlichen Mitteln, die ohne marktliche Gegenleistung gewährt werden, problematisch. Von Subventionen profitieren jedoch auch andere Akteure, etwa Haushalte oder international Organisationen. Sortiert man solche «unproblematischen» Subventionen aus, halbiert sich der Subventionseisberg beinahe. Im Jahre 2020 verblieben aber noch immer Subventionen im Wert von mehr als 30 Mrd. Fr., für die nicht ausgeschlossen werden kann, dass sie mit wettbewerbsverzerrenden Wirkungen einhergehen. Auch von den vom Bund ausgewiesenen Steuervergünstigungen profitieren vielfach private Haushalte. Trotzdem dürfte das Ausmass an wettbewerbsverzerrenden Steuervergünstigungen zugunsten einzelner Unternehmen jährlich mehrere Milliarden Franken betragen.

4_ Intransparente Schweizer Subventionspolitik

Wie vorangehend aufgezeigt, gibt es aus ökonomischer Sicht verschiedene und gute Gründe, weshalb hinter die weitverbreitete Subventionspraxis ein grosses Fragezeichen gesetzt werden sollte. In der Schweiz – gerade auch auf der Kantonsebene – scheint jedoch kaum ein Bewusstsein für die potenzielle Schädlichkeit von Subventionen zu bestehen. Abschnitt 4.1 legt dar, welche Gesetze und Normen in der Schweiz die Vergabe von Subventionen regeln. Danach wird der Subventionspraxis des Bundes (Abschnitt 4.2) und der Kantone (Abschnitt 4.3) je ein Abschnitt gewidmet.

4.1_ Fehlende Regeln im Umgang mit Beihilfen

Die Schweiz hat diverse Staatsverträge unterzeichnet, die teilweise umfassende und verbindliche Beihilfeverbote beinhalten.^{|21} So ist die Schweiz etwa seit 1995 Mitglied der WTO, wobei das WTO-Recht, wie in Abschnitt 3.1 diskutiert, verschiedene Vorgaben für die Vergabe von Subventionen enthält. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang insbesondere das GATT und das «SCM-Agreement». Die Schweiz verfügt zudem über ein dichtes Netz an Freihandelsabkommen, von denen viele Beihilferegulungen beinhalten. Diese verweisen entweder direkt auf das einschlägige WTO-Recht (etwa das EFTA-Übereinkommen) oder lehnen sich an das Beihilfeverbot der EU an.

Die Schweiz verfügt über ein dichtes Netz an Freihandelsabkommen, von denen viele Beihilferegulungen beinhalten.

Relevanz des EU-Beihilferechts in der Schweiz

Mit Blick auf die EU ist primär das Freihandelsabkommen von 1972 von Relevanz, das staatliche Beihilfen, die den Warenverkehr zwischen den Vertragsparteien beeinträchtigen, explizit verbietet. Wie Oesch (2020) festhält, haben diese beihilferechtlichen Bestimmungen in der Praxis bis heute jedoch eine untergeordnete Rolle gespielt. Der prominenteste Fall dürfte der Steuerstreit zwischen der EU und der Schweiz sein: 2007 kam die EU-Kommission zum Schluss, dass kantonale Steuerprivilegien für im Ausland tätige Unternehmen mit Sitz in der Schweiz mit dem bilateralen Beihilfeverbot nicht vereinbar seien. Sieben Jahre später unterzeichneten die EU und die Schweiz ein «Memorandum of Understanding», in dem sich der Bundesrat bereit erklärte, sich für die Abschaffung von Steuerregimes, die eine unterschiedliche Behandlung in- und ausländischer Erträge vorsehen, einzusetzen.^{|22} Aber auch das bilaterale Luftverkehrsabkommen mit der EU von 1999 enthält eine Beihilferegulung, die

21 Vgl. hierzu und zum schweizerischen Recht etwa *Hirsbrunner (2017)*, *Oesch (2012, 2013)* oder *Oesch und Burghartz (2018)*.

22 Mit der Annahme des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) durch das Volk im Mai 2019 fand die Auseinandersetzung – zumindest auf Bundesebene – ihren Abschluss.

dem EU-rechtlichen Beihilfeverbot entspricht. Deren Umsetzung wurde der Wettbewerbskommission (Weko) übertragen, die bis anhin jedoch nur einige wenige Fälle zu beurteilen hatte.

Das europäische Beihilferecht war zudem ein heiss und kontrovers diskutiertes Thema im Zusammenhang mit dem gescheiterten InstA. Dieses sah ursprünglich ein Kapitel mit einer Beihilferegelung vor, die für neue Marktzugangsabkommen (etwa im Stromhandel oder bei den Finanzdienstleistungen) gelten sollte. Nach dem Scheitern des InstA denkt der Bundesrat nun über eine autonome Übernahme von EU-Recht nach, um die «Reibungsflächen» mit der EU abzubauen (Schäfer 2021). Die Erfolgsaussichten eines solches Projekts dürften derzeit im Bereich der Beihilfen jedoch eher gering sein, war die geplante Beihilferegelung doch einer der Hauptgründe für das Scheitern des InstA.

Kaum Bewusstsein für die Schädlichkeit von Beihilfen

Gleichwohl ist es zu begrüssen, dass sich der Bundesrat weiterhin mit dem Thema Beihilfen beschäftigt, denn dieses ist – InstA hin oder her – längst nicht vom Tisch. Wie in Abschnitt 3.2 dargelegt, berät die EU etwa aktuell über eine neue Verordnung zur Verhinderung von binnenmarktverzerrenden Wirkungen durch drittstaatliche Subventionen. Generell wäre es wichtig, das Bewusstsein für die Beihilfenproblematik in der Schweiz, das trotz der eingegangenen internationalen Verpflichtungen wenig ausgeprägt ist, zu erhöhen. So hält Oesch (2013) fest, dass das schweizerische Recht auf eine Umsetzung der Vorgaben des WTO-Rechts bzw. der bilateralen Freihandelsabkommen weitgehend verzichte. Zudem würden Kontrollmechanismen fehlen und die unmittelbare Anwendung der entsprechenden Normen traditionell abgelehnt.

Dieses fehlende Bewusstsein spiegelt sich unter anderem auch darin, dass in der Schweiz keine griffigen subventionsrechtlichen Vorgaben bestehen. So kennt das Schweizer Recht kein generelles Verbot staatlicher Beihilfen – weder auf der Ebene des Bundes noch der Kantone. Gewisse Grenzen setzen der Vergabe von Subventionen allenfalls die folgenden Normen und Gesetze:

- **Verfassungsmässige Wirtschaftsfreiheit:** In der Bundesverfassung (BV) ist der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit verankert, der auch bei der Vergabe von Subventionen durch staatliche Behörden zu beachten ist (Art. 94 Abs. 1 BV). Dies bedeutet insbesondere, dass das Prinzip der staatlichen Wettbewerbsneutralität – verstanden als Gleichbehandlung von Konkurrenten – einzuhalten ist. In der Praxis dürfte die Relevanz der verfassungsmässigen Wirtschaftsfreiheit für die Vergabe von Subventionen allerdings eher von untergeordneter Bedeutung sein (Oesch 2013).
- **Subventionsgesetz:** Das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen von 1990 regelt, was unter einer Subvention zu verstehen ist und unter welchen Bedingungen eine solche ausgerichtet werden

Das Schweizer Recht kennt kein generelles Verbot staatlicher Beihilfen.

- kann.²³ Es enthält jedoch primär prozedurale Vorgaben und wirkt in diesem Sinne kaum disziplinierend bei der Vergabe von Subventionen.
- **Bundesgesetz über Regionalpolitik:** Als relevante Norm bei der Gewährung von Finanzhilfen im Zusammenhang mit regionalpolitischen Initiativen, Programmen und Projekten erwähnt Hirsbrunner (2017) überdies das Bundesgesetz über Regionalpolitik von 2006. Es hält unter anderem fest, dass Unternehmen Steuererleichterungen von der direkten Bundessteuer gewährt werden können, sofern diese neue Arbeitsplätze schaffen oder bestehende neu ausrichten.
 - **Steuerharmonisierungsabkommen:** Bei der Ausgestaltung ihrer Steuergesetzgebung müssen die Kantone die Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes von 1990 beachten. Dieses erlaubt den Kantonen, neu angesiedelten Unternehmen für eine Maximaldauer von zehn Jahren Steuererleichterungen zu gewähren (vgl. auch Box 11). Oesch (2013) bezweifelt jedoch die konsequente Umsetzung der angestrebten Steuerharmonisierung. Dies einerseits, weil die von den Kantonen gewährten Steuererleichterungen kaum jemals publik gemacht werden und andererseits auch keine institutionalisierten Kontrollmechanismen bestehen.

Gerade auf der Kantonebene bestehen heute somit kaum rechtliche Grenzen und Kontrollmechanismen für die Vergabe von Subventionen – die Kantone sind bei der Ausstellung von Subventionen faktisch frei. Zudem besteht für die Kantone auch keine Pflicht, gesprochene Subvention zu erfassen und auszuweisen. Dementsprechend intransparent ist, wie nachfolgend in Abschnitt 4.3 aufgezeigt, das kantonale Subventionswesen.

Gerade auf Ebene der Kantone bestehen kaum rechtliche Grenzen für die Vergabe von Subventionen.

Box 7

Das Binnenmarktgesetz von 1995 – eine verpasste Chance?

Als direkte Folge der Ablehnung des EWR-Beitritts verabschiedete der Bundesrat 1993 ein Programm zur marktwirtschaftlichen Erneuerung. Einen zentralen Pfeiler dieses Programms stellte die Schaffung einer modernen und griffigen Wettbewerbsgesetzgebung dar. Die inhaltliche Umsetzung des Erneuerungsprogramms erfolgte über die Revision des Kartellgesetzes und die Schaffung des Binnenmarktgesetzes (BGBM). Letzteres trat 1995 in Kraft und verankerte das grundlegende Prinzip der Nichtdiskriminierung zwischen ortansässigen und ortsfremden Wirtschaftsteilnehmern sowie die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit von kantonalen oder kommunalen Marktzutrittsvorschriften.

Von Sinn und Zweck her wäre das Binnenmarktgesetz somit eigentlich dazu prädestiniert gewesen, Vorschriften über die Zulässigkeit von kantonalen Subventionen aufzustellen. Gerade im Hinblick auf das Ziel, auswärtigen Wirtschaftsteilnehmern im Binnenmarkt freien und gleichberechtigten Zugang zu ermöglichen, scheint es relevant, subventionsbedingte Marktverzerrungen zu verhindern. Der Gesetzgeber verzichtete jedoch darauf, Vorschriften über die Zulässigkeit von Subventionen aufzustellen, da er davon ausging, dass die verfassungsrechtlichen Grundlagen dafür nicht ausreichen (Oesch 2013). Nach Einschätzung von Oesch und Renfer (2021) hat sich dies mit der 1999 von Volk und Ständen gutgeheissenen revidierten Bundesverfassung – insbesondere der Schaffung von Art. 95 Abs. 2 BV – jedoch geändert. Gleichwohl wurde bis anhin eine diesbezügliche Novellierung des BGBM vom Gesetzgeber nicht in Betracht gezogen.

23 Vgl. zum Subventionsgesetz insbesondere auch den nachfolgenden Abschnitt 4.2.1.

4.2_ Die Subventionspraxis des Bundes

Wie bereits einleitend erwähnt, ist im Subventionsgesetz geregelt, was der Bund unter einer Subvention versteht und unter welchen Bedingungen eine solche ausgerichtet werden kann. Begrifflich wird zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen unterschieden. Mit einer Finanzhilfe fördert der Bund Tätigkeiten Dritter, die für die Öffentlichkeit von Bedeutung sind, ohne Unterstützung jedoch nicht wahrgenommen würden. Das Instrument der Abgeltung dient hingegen zum Ausgleich jener Lasten, die Dritten bei der Erfüllung bundesrechtlicher Pflichten entstehen (EFV 2021a).

4.2.1_Direkte Bundessubventionen

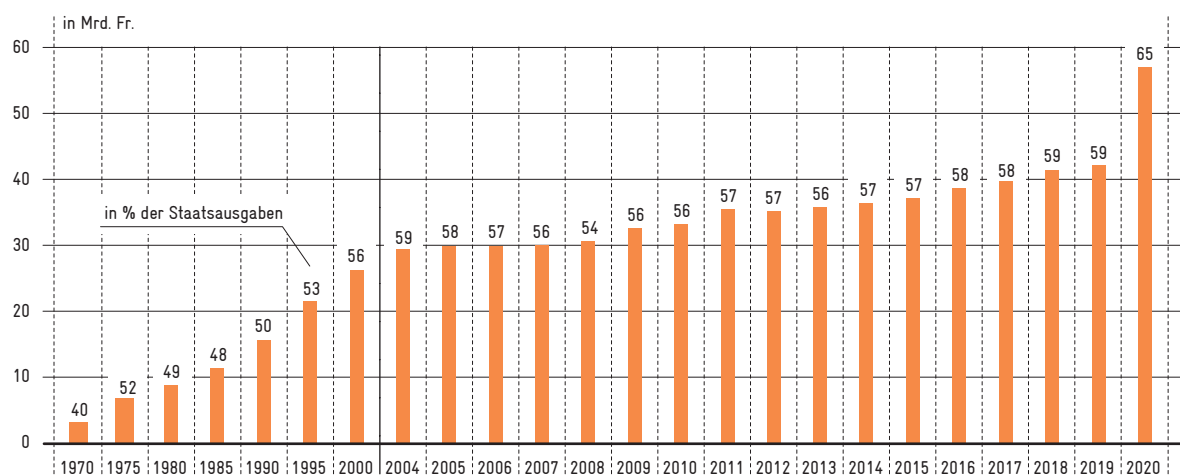
Das Volumen der ausgerichteten Bundessubventionen ist über die letzten Dekaden stetig angestiegen. Waren es 1970 noch knapp 3,2 Mrd. Fr. betrug der entsprechende Wert 2019 bereits 42,3 Mrd. Fr. (vgl. Abbildung 2). Somit sind die Bundessubventionen in den letzten 50 Jahren um über Faktor 13 gestiegen. Auch inflationsbereinigt hat sich das Subventionsvolumen im betrachteten Zeitraum um den noch immer imposanten Faktor 4,5 erhöht. Aufgrund der Bekämpfung der Corona-Pandemie haben die Bundessubventionen zwischen 2019 und 2020 zudem einen kräftigen Wachstumsschub erfahren und sind sprunghaft um 14 Mrd. Fr. auf 57 Mrd. Fr. angestiegen (vgl. hierzu Box 8). Somit schüttete der Bund 2020 18-mal (inflationsbereinigt: 6-mal) mehr Subventionen aus als 1970.

Das Subventionsvolumen hat sich in den letzten 50 Jahren inflationsbereinigt um Faktor 4,5 erhöht.

Abbildung 2

Entwicklung der Bundessubventionen (1970–2020)

Absolut gesehen ist das Subventionsvolumen des Bundes in den letzten 50 Jahren um beinahe Faktor 13 gewachsen. Als Anteil an den Bundesausgaben ausgedrückt, stieg dieser Wert jedoch «nur» von 40% (1970) auf 59% im Jahre 2019. Werden zudem die im Rahmen der Corona-Krise ausbezahlten Subventionen berücksichtigt, beträgt dieser Wert im Jahr 2020 bereits 65%.



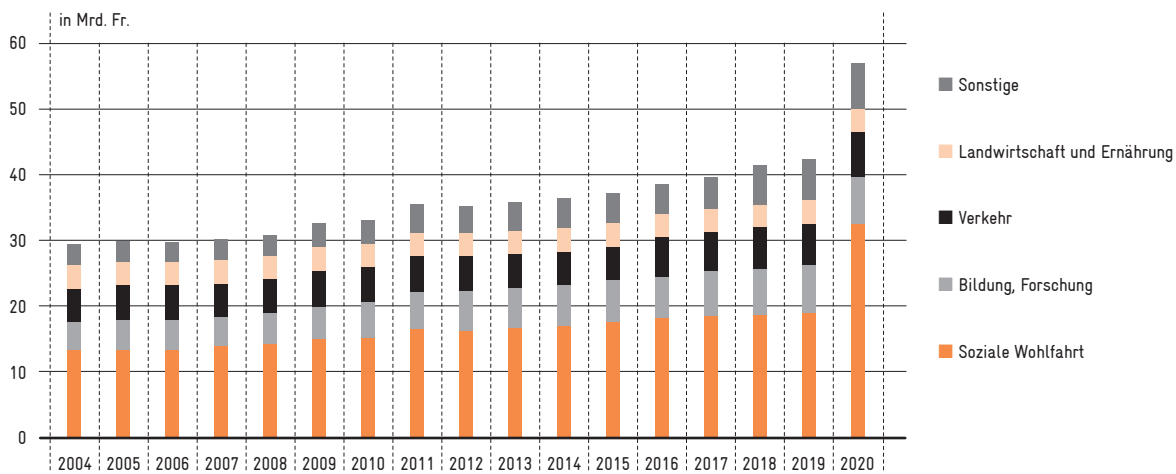
Anmerkung: Die Daten von 1970 bis 2000 sind im Subventionsbericht 2008 des Bundesrats ausgewiesen. Die Daten ab 2004 stammen aus einer Anfrage bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

Quelle: Bundesrat (2008), EFV (2021b), Eigene Berechnungen

Abbildung 3

Aufteilung der Bundessubventionen nach Aufgabengebieten (2004–2020)

Knapp die Hälfte (45%) der Bundessubventionen entfielen bis 2019 auf den Bereich der sozialen Wohlfahrt, gefolgt von den Bereichen Bildung und Forschung (17%), Verkehr (15%) sowie Landwirtschaft und Ernährung (8%).



Anmerkung: Die Kategorie «Sonstige» beinhaltet die Aufgabengebiete Beziehungen zum Ausland, Sicherheit, Kultur und Freizeit, Gesundheit, Umwelt und Raumordnung sowie Wirtschaft.

Quelle: EFV (2021b), Eigene Berechnungen

Etwas weniger dramatisch präsentiert sich die Entwicklung, wenn die Bundessubventionen ins Verhältnis zu den jährlichen Bundesausgaben gesetzt werden. Der entsprechende Wert betrug 1970 noch 40 % und stieg bis 2019 auf 59 %. Trotzdem, diese Zahlen illustrieren, dass Subventionen auf Bundesebene über die Zeit erheblich an Bedeutung gewonnen haben; seit den 1990er Jahren machen sie über 50 % der Bundesausgaben aus. Berücksichtigt man zudem die im Rahmen der Corona-Pandemie gesprochenen Mittel, gibt der Bund aktuell 2 von 3 Fr. (65 %) in Form einer Subvention aus. Ob diese Quote in den nächsten Jahren wieder sinkt, muss sich zeigen – allzu oft lassen sich einmal gesprochene Subventionen im politischen Prozess nicht mehr abschaffen.

Seit 2004 weist der Bund die Aufteilung der Subventionen nach Aufgabengebieten aus (vgl. Abbildung 3). Dabei zeigt sich, dass die Aufteilung zwischen 2004 und 2019 einigermassen stabil geblieben ist: Jährlich werden etwa 45 % der Subventionen für die soziale Wohlfahrt ausgerichtet. Weitere 17 % entfallen auf Bildung und Forschung und der Verkehr schlägt mit rund 15 % zu Buche. Die Bereiche Landwirtschaft und Ernährung (8 %), Beziehungen zum Ausland (6 %) und die Wirtschaft (5 %) summieren sich auf weitere rund 20 % der ausgerichteten Subventionen. Auch hier zeigt sich ein deutlicher Corona-Effekt. So ist der Anteil der Subventionen für die soziale Wohlfahrt 2020 auf 57 % angestiegen. Insgesamt stellten 2020 somit beinahe 40 % der Bundesausgaben Subventionen im Bereich der sozialen Wohlfahrt dar.

Aktuell gibt der Bund 2 von 3 Fr. in Form einer Subvention aus.

Anlässlich der Corona-Pandemie geschaffene Subventionen

Nicht nur die EU reagierte mit einem grosszügigen Subventionsregime auf die Corona-Krise (vgl. Abschnitt 3.2). Auch in der Schweiz wurde die Staatsschatulle weit geöffnet. Wie erwähnt stieg das Subventionsvolumen zwischen 2019 und 2020 um knapp 14 Mrd. Fr. an. Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, wofür diese Mittel ausgegeben wurden.

Covid-19 Subvention	Mio. Fr.
Aufgebot Schutzdienstpflichtige	9
Darlehen	9
Finanzhilfen	100
Leistung Erwerbsersatz	2201
Bundesbeitrag an die ALV	10 775
Bürgschaften	60
Soforthilfe für Kulturunternehmen	4
Soforthilfe für Kulturschaffende	8
Ausfallentschädigung Kulturunternehmen &-schaffende	139
Kulturvereine im Laienbereich	18
Beschaffung Arzneimittel	3
Kinderbetreuung	6
Beitrag Tourismus	13
Darlehen Internationales Komitee vom Roten Kreuz	200
Humanitäre Hilfe	51
Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit	57
Beitrag Schweiz an IWF CCRT	25
Darlehen SFL/SIHF	20
Ausbau der indirekten Presseförderung	12
Bundesfinanzierung SARS-CoV-2-Test	194
Total	13 904

Quelle: EFV (2021c)

Keine Transparenz bezüglich der Empfänger von Subventionen

Die in Abbildung 3 aufgezeigten Subventionen werden aufgrund von 285 Tatbeständen in Verfassung und Gesetzen ausgerichtet. Sie sind überdies in einer öffentlich zugänglichen Datenbank erfasst (EFV 2021c). Im Gegensatz zur nachfolgend besprochenen Praxis der Kantone, kann dem Bund somit eine gewisse Transparenz bei der Vergabe von Subventionen attestiert werden.

Allzu weit her ist es dann aber mit dieser Transparenz, wie etwa das Beispiel der Investitionsbeiträge aufzeigt, doch nicht: Der Bund spricht eine Vielzahl von Investitionsbeiträgen, besonders in den Infrastruktursektoren Energie und Verkehr. Diese werden meist in Form von Fonds organisiert, die dann auch in der Subventionsdatenbank erscheinen. So lässt sich dieser entnehmen, dass der Bund 2019 den Netzzuschlagsfonds

mit rund 1,4 Mrd. Fr. speiste, wohin dieses Geld effektiv floss, wird jedoch nicht ausgewiesen. Erst Zusatzrecherchen zeigen, dass der Netzzuschlagsfonds unter anderem Investitionsbeiträge für Klein- und Grosswasserkraft finanziert. Bis anfangs 2019 wurden etwa Grosswasserkraftwerke mit rund 100 Mio. Fr. unterstützt (BFE 2019). Ebenso können für Biomasse-, Kehrlichtverbrennungs- und Klärgasanlagen sowie Holzkraftwerke Investitionsbeträge beim Bund beantragt werden, die dann wiederum über den Netzzuschlagsfonds abgewickelt werden.

Ein weiteres Beispiel stellt der Bahninfrastrukturfonds dar, der – gemäss Subventionsdatenbank – 2020 mit 5,2 Mrd. Fr. alimentiert wurde. Der Fonds finanzierte bis dato Investitionsbeiträge in der Höhe von rund 4 Mrd. Fr. – wohin dieses Geld jedoch genau floss, lässt sich der Subventionsdatenbank nicht entnehmen.

Weiter umfasst die Datenbank nur die jährlich ausbezahlten Subventionsbeträge und schafft somit keine Transparenz bezüglich des geplanten Subventionsrahmens einzelner Projekte und Bereiche. So können etwa im Verkehrsbereich private Güterverkehrsanlagen von Investitionsbeiträgen profitieren. Für die Jahre 2016 bis 2020 hatte das Parlament hierfür einen Rahmenkredit von 250 Mio. Fr. bewilligt, für die Jahre 2021 bis 2024 sollen es sogar 300 Mio. Fr. sein (BAV 2020). Die Subventionsdatenbank weist jedoch nur die getätigten Investitionen aus, die im Jahr 2019 rund 8 Mio. Fr. betragen.

Was, wenn in der Schweiz das EU-Beihilferecht gelten würde?

Das Subventionsgesetz sieht vor, dass die gesprochenen Subventionen mindestens alle sechs Jahre überprüft werden und dem Parlament diesbezüglich Rechenschaft abgelegt wird. Im Grundsatz gilt dabei, dass Subventionen hinreichend zu begründen sind und ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen sollen. Sie sind zudem einheitlich und gerecht zu leisten sowie nach finanzpolitischen Erfordernissen auszugestalten. Die Überprüfung an sich wird von den zuständigen Departementen anhand eines Fragebogens vorgenommen. Dabei steht primär die Begründung, der Umfang, die Ausgestaltung, die Steuerung sowie das Verfahren der Subventionsvergabe im Zentrum der Prüfung.

Kriterien, wie sie etwa das EU-Recht bei der Vergabe von Beihilfen vorsieht (insbesondere die Selektivität einer Subvention sowie deren Potenzial den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel zu beeinträchtigen), scheinen bei der Überprüfung der Bundessubventionen keine Rolle zu spielen. Interessant wäre es nun zu wissen, welche der heute vom Bund ausgerichteten direkten Subventionen unter einem Prüfraster, wie es beispielsweise in der EU zur Anwendung kommt, als problematisch eingestuft würden. Dafür müsste einerseits für jede einzelne Subvention abgeklärt werden, ob ein Unternehmen davon profitiert, wobei der Unternehmensbegriff weit auszulegen ist. So ist es im Wettbewerbsrecht üblich, dass sämtliche Nachfrager oder Anbieter von Gütern und Dienst-

Bei der Überprüfung von Subventionen geht es in der Schweiz primär um prozedurale Fragen.

leistungen im Wirtschaftsprozess als Unternehmen gelten, und zwar unabhängig von ihrem Eigner, der Rechts- und Organisationsform sowie – bestehenden oder nicht bestehenden – Gewinnmotiven. Andererseits wäre zu bestimmen, ob eine Subvention selektiven Charakter hat und ob sie den Wettbewerb in der Schweiz verfälscht bzw. zu verfälschen droht.

Die in der Schweiz öffentlich verfügbaren Informationen lassen jedoch in der Regel nicht einmal eine grobe Abschätzung zu, ob eine Subvention unter europäischem Beihilferecht allenfalls problematisch wäre. Denn, wie bereits erwähnt, lässt sich der Subventionsdatenbank grundsätzlich nicht entnehmen, wer genau der Empfänger einer Subvention ist. Dies wäre aber Grundvoraussetzung, um abzuschätzen, ob es sich beim Empfänger um ein Unternehmen handelt und ob die Subvention selektiv gewährt wurde. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass eine Subvention – selbst wenn sie nach den obigen Kriterien problematisch erscheinen würde – in der EU nicht automatisch unzulässig ist. Es wäre weiter zu prüfen, ob nicht ein Ausnahmetatbestand (vgl. Box 5) vorliegt.

Was sich hingegen einigermaßen verlässlich abschätzen lässt, ist, ob eine Subvention unter dem europäischen Prüfraster per se als unbedenklich eingestuft würde. So betreffen etwa 38 Positionen in der Subventionsdatenbank 2020 Pflichtbeiträge an internationale Organisationen. Es handelt sich hierbei um eine Gesamtsumme von 408 Mio. Fr. Genauso lassen sich Subventionen, die privaten Haushalten zugutekommen (z.B. Leistungen an die AHV), als a priori unproblematisch bezeichnen. Insgesamt kann so für ungefähr 100 der 285 Positionen in der Subventionsdatenbank geschlossen werden, dass diese beihilferechtlich höchstwahrscheinlich kein Problem darstellen würden. Betragsmässig entspricht diese einer Summe von rund 24 Mrd. Fr.

Kaum greifen dürfte hingegen die in der EU geltende «De minimis»-Regel, dass nur Beihilfen geprüft werden, die in den letzten drei Jahren kumulativ den Wert von 200 000 € überstiegen. Betrachtet man die Jahre 2018 bis 2020, lassen sich in der Subventionsdatenbank nur 7 Einträge mit einer Gesamthöhe von knapp einer halben Million Franken finden, die kumuliert unter 200 000 Fr. liegen. Letztlich verbleibt somit eine Summe von über 30 Mrd. Fr., für die nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich darunter Subventionen befinden, die aufgrund drohender Marktverzerrungen unter EU-Recht kritisch beurteilt würden.

4.2.2_Nur die Spitze des Subventionseisbergs?

Mit den in der Subventionsdatenbank erfassten Direktzahlungen wurde nur die offensichtlichsten Subventionen des Bundes angesprochen. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese lediglich die Spitze des Subventionseisbergs darstellen, denn es existiert eine Vielzahl weiterer Subventionsarten, die nirgends systematisch erfasst und ausgewiesen werden. Zu nennen sind insbesondere die nachfolgenden Subventionen, denen allen das Potenzial für marktverzerrende Wirkungen innewohnt.

Die in der Schweiz öffentlich verfügbaren Informationen lassen keine Abschätzung zu, ob eine Subvention problematisch ist.

– **Bürgschaften und Garantien:** Im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung gewährt der Bund Garantien und Bürgschaften.^{|24} Der Bund erteilt diese Garantien in der Regel unentgeltlich. Damit beinhalten sie eine Subventionskomponente, da der Schuldner infolge der Bürgschaft oder Garantie günstiger Kredite beziehen kann. So verbürgte der Bund im Jahr 2020 etwa Darlehen der SBB in Höhe von 915 Mio. Fr., was dieser einen Zinsvorteil von 11,2 Mio. Fr. verschaffte (EFV 2021d). In der Subventionsdatenbank werden jedoch nur realisierte Aufwände aus den eingegangenen Verpflichtungen ausgewiesen – Eventualverpflichtungen sowie implizite Zinsvorteile werden nicht berücksichtigt.

Insgesamt belief sich die bewilligte Garantiesumme des Bundes Ende 2020 auf knapp 100 Mrd. Fr. und die eingegangenen Verpflichtungen auf rund 42 Mrd. Fr. (EFV 2021e). Ein Teil hiervon dürfte aus beihilferechtlicher Sicht unproblematisch sein, etwa die gegenüber der Schweizerischen Nationalbank (SNB) garantierte Rückzahlung von Krediten in der Höhe von rund 12 Mrd. Fr., die diese dem Internationalen Währungsfonds (IWF) gewährt. Nicht ausgeschlossen werden kann hingegen, dass beispielsweise die gewährten Bürgschaften und Garantien für den sozialen Wohnungsbau (16,8 Mrd. Fr.), konzessionierte Transportunternehmen (11 Mrd. Fr.), die Hochseeschifffahrt (1,7 Mrd. Fr.) oder den Pflichtlagerwechsel (0,5 Mrd. Fr.) mit marktverzerrenden Effekten einhergehen.

– **Zinsvergünstige Darlehen:** Nicht nur bürgt der Bund für Kredite, teilweise vergibt er diese auch gleich selbst, und zwar nicht immer zu marktüblichen Konditionen. Auch dies kommt einer Subventionierung des Kreditnehmers gleich. In der Staatsrechnung werden die Darlehen des Bundes teilweise im Finanz- und teilweise im Verwaltungsvermögen ausgewiesen. Im Finanzvermögen findet sich beispielsweise ein Darlehen an die SBB von 4,4 Mrd. Fr., das 2019 mit einem Durchschnittssatz von 1,14 % verzinst wurde. Die Frage, ob dies einer marktgerechten Verzinsung entspricht, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Fest steht jedoch, dass mögliche Zinsvorteile nicht als Subvention erfasst werden. Klar zinsfrei ist überdies das an die SBB vergebenen und im Verwaltungsvermögen verbuchte Darlehen von 183 Mio. Fr.

Von zinsgünstigen Darlehen im Umfang von beinahe 1,6 Mrd. Fr. dürften überdies auch die BLS, die Rhätische Bahn, die Swiss sowie diverse andere konzessionierte Transportunternehmen profitiert haben.^{|25}

Auch bei den restlichen vom Bund gesprochenen Darlehen im Umfang von beinahe 5,5 Mrd. Fr., ist davon auszugehen, dass diese vielfach nicht

Zinsvergünstige Darlehen kommen einer Subventionierung des Kreditnehmers gleich.

24 Mit einer Bürgschaft oder Garantie verpflichtet sich der Bund, bestimmte Zahlungen zu Gunsten des Garantiennehmers zu leisten, sofern ein Kreditnehmer seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommt.

25 Insgesamt wurden 2019 im Verwaltungsvermögen Darlehen im Verkehrsbereich mit einem Anschaffungswert von 1,7 Mrd. Fr. ausgewiesen (EFV 2020). Der Bilanzwert dieser Darlehen beträgt jedoch nur 232 Mio. Fr. – bei rund 1,5 Mrd. Fr. scheint es sich somit eher um «A fonds perdu»-Beiträge als um Darlehen zu handeln.

zu marktüblichen Konditionen vergeben wurden und teilweise auch an im Wettbewerb stehende Unternehmen gingen. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang etwa die Darlehen für Hotelerneuerungen in der Höhe von 236 Mio. Fr.

– **Abgaben- und Gebührenbefreiung:** Auch Abgaben- und Gebührenbefreiungen können Subventionen darstellen. Neben den nachfolgend (vgl. Tabelle 1 in Abschnitt 4.2.3) besprochenen Abgabenbefreiungen im Bereich der CO₂-Gebühren sowie der Automobilsteuern und den Schwerverkehrsabgaben (LSVA), ist etwa die Rückerstattung des Netzzuschlages zur Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien zu erwähnen. Eine solche Rückerstattung ist unter gewissen Umständen für stromintensive Unternehmen möglich und belief sich gemäss dem Bundesamt für Energie 2018 auf 101 Mio. Fr. (BFE 2021).

Um eine umfassende Übersicht über die Subventionstätigkeit des Bundes zu erlangen, wäre überdies abzuklären, ob etwa Unternehmen Waren und Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen abgegeben oder anderweitige Sonderrechte eingeräumt werden. Ein weiteres Themenfeld betrifft Regulierung, die einzelnen Unternehmen Vorteile im Markt – allenfalls sogar in Form eines (hoheitlichen) Monopols – verschafft. Zu denken ist beispielsweise an selektive Kabotage- und Nachtfahrverbote oder an Monopole, wie es etwa das Gesetz für die Schweizerische Post auf Briefen bis 50 Gramm vorsieht.

4.2.3_Weitverbreitete Steuervergünstigungen

Eine weitere, bis anhin nicht angesprochene Subventionsart stellen Steuervergünstigungen dar. Diese sind weitverbreitet, obwohl das Subventionsgesetz in Art. 7 Bst. g explizit festhält, dass auf Finanzhilfen in Form von Steuervergünstigungen in der Regel verzichtet werden sollte. Wie sich der Staatsrechnung entnehmen lässt, wird das Ausmass der Steuervergünstigungen in der Schweiz jährlich auf mindestens 24 Mrd. Fr. geschätzt (vgl. Tabelle 1).²⁶ Diese Praxis sollte insbesondere auch deshalb kritisch hinterfragt werden, da Steuervergünstigungen zu den intransparentesten und schädlichsten Subventionsformen gehören (vgl. Box 9).

Steuervergünstigungen sind weitverbreitet, obwohl der Gesetzgeber festhält, dass auf solche möglichst zu verzichten ist.

Direkte Bundessteuer, Mehrwertsteuer und Stempelabgaben

Wie Tabelle 1 entnommen werden kann, entfielen 2019 beinahe 10 Mrd. Fr. der gewährten Steuervergünstigungen auf die direkte Bundessteuer, davon jedoch rund 8,6 Mrd. Fr. auf natürliche Personen. Es handelt sich grösstenteils um Abzüge für die Altersvorsorge (Beiträge an die 2. und 3.

26 Dabei scheint die vom Bund gewählte pauschale Bezeichnung der ausgewiesenen steuerlichen Einnahmeausfälle als «Steuervergünstigungen» unglücklich. Diese umfassen etwa mit der Einkommensgenerierung zusammenhängende Kosten (z.B. Abzüge), die keine Steuervergünstigungen im eigentlichen Sinn darstellen und auch nicht die Merkmale einer Subvention aufweisen. Auch Ausnahmen von der Stempelabgabe stellen etwa nicht per se Steuervergünstigungen dar, da der Staat keinen grundsätzlichen Anspruch auf eine solche Transaktionsabgabe hat.

Säule) sowie für die Berufskosten. Steuererleichterungen für natürliche Personen stellen aber grundsätzlich keine beihilferechtlich problematischen Subventionen dar.

Tabelle 1

Ausgewählte Steuervergünstigungen des Bundes (2019)

Steuerart	Geschätzte Vergünstigung in Mio. Fr.
Direkte Bundessteuer	9800
Mehrwertsteuer	8100
Stempelabgaben	4400
Mineralölsteuer	1500
CO ₂ -Abgabe	70
Schwerverkehrsabgabe	30
Total	23900

Quelle: EFV (2020)

Gemäss der Staatsrechnung 2019 wurden jedoch zwischen 2007 und 2016 immerhin 1,2 Mrd. Fr. pro Jahr im Bereich der Regionalpolitik für Steuervergünstigungen «ausgegeben», die Unternehmen zugutekamen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) (2020) schätzt den Wert der entsprechenden Steuererleichterungen in einem neueren Bericht sogar noch um einiges höher, nämlich auf jährlich 1,7 Mrd. Fr. Gleichzeitig hält sie jedoch fest, dass dieser Betrag in den letzten Jahren gesunken sei, da im Rahmen einer Gesetzesrevision im Jahr 2016 eine Obergrenze für Steuererleichterungen sowie eine verstärkte Transparenz eingeführt wurden.²⁷ Spannend ist in diesem Zusammenhang auch, dass die EFK zum Schluss kommt, dass die meisten der unterstützten Vorhaben auch ohne Steuererleichterungen realisiert worden wären – der Mitnahmeeffekt wird auf rund zwei Drittel der eingesetzten Mittel geschätzt.

Weitere Einnahmeausfälle in der Höhe von rund 8 Mrd. Fr. resultieren bei der Mehrwertsteuer. Es handelt sich hauptsächlich um Steuerausnahmen im Immobilien- und Gesundheitsbereich sowie um Mindereinnahmen aufgrund des reduzierten Steuersatzes für Grundnahrungsmittel, Pflanzen und Druckerzeugnisse. Ob solche Steuervergünstigungen als problematisch eingestuft werden müssen, ist fraglich und hängt von deren genauen Ausgestaltung ab. Zumindest kann festgehalten werden, dass ihnen – solange sie einheitlich für ganze Branchen gelten – ein eher geringes Potenzial für Wettbewerbsverzerrungen innewohnt.²⁸

Die meisten unter der «Lex Bonny» unterstützten Vorhaben wären auch ohne Steuererleichterung realisiert worden.

²⁷ Die entsprechenden Steuererleichterungen konzentrieren sich hauptsächlich auf einige noch unter dem Beschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (sogenannte «Lex Bonny») unterstützte Projekte, die auf maximal zehn Jahre begrenzt sind und 2020 ausgelaufen sind.

²⁸ Nicht alle Mehrwertsteuervergünstigungen gelten jedoch automatisch für die ganze Branche. So gilt etwa erst seit dem 1. Januar 2018 derselbe Mehrwertsteuersatz für elektronische und gedruckte Zeitungen (ESTV 2017).

4,4 Mrd. Fr. betragen zudem die geschätzten Steuervergünstigungen im Bereich der Stempelabgaben.^{|29} Dabei handelt es sich um vom Bund erhobene Steuern auf bestimmten Vorgängen des Rechtsverkehrs, wie etwa der Ausgabe und dem Handel von Wertschriften oder der Zahlung von Versicherungsprämien.^{|30} Gemäss der Klassierung der Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) (2011) kann davon ausgegangen werden, dass rund Dreiviertel der entsprechenden Steuervergünstigungen auf die Abgabe für Versicherungsprämien (hauptsächlich Lebensversicherungen sowie Kranken, Invaliden- und Unfallversicherung) entfallen. Von ihnen dürften somit in erster Linie wiederum natürliche Personen profitieren. Rund 1 Mrd. Fr. entgeht dem Bund zudem aufgrund von Ausnahmen im Bereich der Umsatzabgaben. Diese Ausnahmen betreffen zwar Unternehmen, scheinen jedoch – prima vista – nicht selektiver Natur zu sein. Trotzdem, auch bei den Stempelabgaben, kann nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass problematische Subventionstatbestände bestehen. Zu nennen ist etwa die pauschale Befreiung von konzessionierten Transportunternehmen von der Emissionsabgabe.

Das Ausmass der Steuervergünstigungen wird unterschätzt

Zusätzliche 1,6 Mrd. Fr. Steuervergünstigungen finden sich, wie Tabelle 1 zu entnehmen ist, im Bereich der Mineralölsteuer, der CO₂-Abgaben und der Schwerverkehrsabgaben. Ob diese unter einem Prüfraster, wie es etwa die EU verwendet, zulässig wären, lässt sich mit den vorhandenen Informationen nicht abschätzen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass gerade in der EU Beihilfen mit einem umweltpolitischen Hintergrund oft freigestellt, also zulässig, sind (vgl. Box 5).

Bewusst sein muss man sich letztlich, dass die in Tabelle 1 ausgewiesenen Zahlen das Ausmass der potenziell marktverzerrenden Steuervergünstigungen wohl unterschätzen. So führt die ESTV (2011) in ihrer Klassierung der steuerlichen Ausnahmeregelungen verschiedene Steuervergünstigungen für juristische Personen auf, die sich Mangels verfügbarer Daten nicht quantifizieren lassen. Darunter fallen beispielsweise:

- Steuerbefreiungen von Gebietskörperschaften und ihren Anstalten
- Steuerbefreiungen konzessionierter Verkehrsunternehmen
- Reduzierter Steuersatz für Vereine, Stiftungen und übrige juristische Personen
- Beschleunigte Abschreibung bei Pflichtlagern

Viele Steuervergünstigungen für Unternehmen lassen sich Mangels verfügbarer Daten nicht quantifizieren.

29 Die in Tabelle 1 ausgewiesenen Zahlen beruhen überwiegend auf Schätzung aus dem Jahr 2004; inwiefern sie noch aktuell sind, ist unklar.

30 Der Bund erhebt drei Arten von Stempelabgaben: die Emissionsabgabe, die Umsatzabgabe und die Abgabe auf Versicherungsprämien (ESTV 2016).

Problematische Steuervergünstigungen

Steuervergünstigungen stellen Staatsausgaben in Form von Mindereinnahmen dar. Und diese fallen in der Schweiz beträchtlich aus: Wie in Tabelle 1 ausgewiesen, beliefen sich die Mindereinnahmen des Bundes aufgrund von Steuervergünstigungen 2019 – konservativ geschätzt – auf ca. 24 Mrd. Fr. Dies entspricht rund 30% der Bundeseinnahmen oder 3,3% des Schweizer BIP.

Wie kommt es, dass in der Schweiz so viele Steuervergünstigungen gewährt werden, obwohl das Subventionsgesetz explizit festhält, dass auf Finanzhilfen in dieser Form möglichst verzichtet werden soll? Die Antwort auf diese Frage dürfte darin zu finden sein, dass Steuervergünstigungen ein äusserst beliebtes Instrument der Interessenspolitik sind und sich besonders gut für «Rent seeking» eignen. Zum einen können sie zielsicher eingesetzt werden: Durch die entsprechende Ausgestaltung von Steuervergünstigungen können der eigenen Klientel einfach und gezielt monetäre Vorteile zugekommen lassen werden. Zum anderen sind die Kosten solcher Vergünstigungen oft schwer quantifizierbar und bis zu einem gewissen Grad «unsichtbar» – sie erscheinen weder im Budget noch in der Staatsrechnung. Und schliesslich lassen sich die Kosten von Steuervergünstigungen bequem und weitgehend unbemerkt auf die Allgemeinheit verteilen.

Gleichzeitig gehören Steuervergünstigungen zu den schädlichsten Subventionsarten und gehen mit einer Vielzahl von Nachteilen einher (Jeitziner und Moes 2011). Neben unsystematischen Anreizwirkungen sind vor allem Mitnahmeeffekte und die unklaren – sich meist nicht in der beabsichtigten Form einstellenden – Verteilungswirkungen zu nennen. Zudem führen Steuervergünstigungen zu Verzerrungen des Steuersystems, da jede Vergünstigung durch eine höhere Belastung des verbleibenden Steuersubstrats kompensiert werden muss. Auch erhöhen sich die Komplexität des Steuersystems und es werden Vollzugsprobleme geschaffen. Oftmals lässt sich nämlich nur mit grossem administrativem Aufwand abklären, wer genau Anspruch auf eine spezifische Steuervergünstigung hat. Da es sich bei Steuervergünstigungen überdies oft um «versteckte» Subventionen handelt, wird die Budgetverantwortung verwischt und es kommt zu einer erheblichen Unterschätzung der eigentlichen Staatstätigkeit – steuerliche Vergünstigungen spiegeln sich nicht in der Staatsquote.

4.2.4_Eine gigantische eidgenössische Subventionsmaschine

Insgesamt präsentiert sich der Bund als riesige Subventionsmaschine, die jährlich viele Milliarden Franken umwälzt – entweder in Form von Auszahlungen oder eines Verzichts auf Einnahmen. Ein Grossteil dieser Subventionen ist dabei unproblematisch. Sortiert man die direkten Subventionen aus, von denen nicht Unternehmen, sondern natürliche Personen oder internationale Organisationen profitieren, reduziert sich der Subventionsberg um 24 Mrd. Fr. Nach wie vor verbleiben aber rund 30 Mrd. Fr. an Subventionen, für die nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich darunter solche finden, die einer Überprüfung auf wettbewerbsverzerrende Wirkungen – wie sie etwa die EU kennt – nicht standhalten würden.

Nicht eingerechnet sind hierbei subventionsartige Steuervergünstigungen, auch wenn die Analyse in Abschnitt 4.2.3 ergeben hat, dass sich diese Problematik mit der Abschaffung der «Lex Bonny» wohl bis zu einem gewissen Grad entschärft hat. Dazu kommen Abgaben- und Gebührenbefreiungen, die sich in ihrer Summe auf mehrere Milliarden Franken belaufen dürften. Ergänzt werden kann diese Aufzählung um zu Vor-

Für Subventionen im Wert von ca. 30 Mrd. Fr. lassen sich wettbewerbsverzerrende Wirkungen nicht ausschliessen.

zugsbedingungen abgegebene Waren und Dienstleistungen, Sonderrechte, bevorteilende Regulierung etc. – alles Subventionsinstrumente, die Unternehmen in ihrer Wirkung wirtschaftliche Vorteile zukommen lassen, von denen sie unter normalen Marktbedingungen nicht profitieren würden.

Auch wenn sich aufgrund der mangelnden Transparenz kaum belastbare Aussagen treffen lassen, kann somit davon ausgegangen werden, dass das Ausmass potenziell wettbewerbsverzerrender Subventionen auf Ebene des Bundes erheblich ist. Doch selbst wenn in der Schweiz ähnliche strenge Regeln wie in der EU zur Anwendung kämen, müsste man wohl nicht davon ausgehen, dass die heutige Subventionspraxis in ihrer ganzen Breite in Frage gestellt würde. Das EU-Beihilferecht mag zwar für den Laien manchmal undurchsichtig sein und immer einmal wieder auch zu umstrittenen Entscheiden führen. Letztlich ist es aber nicht unausgewogen und lässt Spielraum, um etwa gesellschafts-, regional- oder umweltpolitischen Anliegen Rechnung zu tragen.

Viele der in der Schweiz gesprochenen Subventionen dürften deshalb im Grundsatz – allenfalls mit gewissen Modifikationen – auch unter einem Beihilferegime wie es die EU kennt akzeptabel sein. Trotzdem würde eine strukturierte und regelmässige Überprüfung von Subventionen auf ihre wettbewerblichen Wirkungen erlauben, die schädlichen unter ihnen zu identifizieren und auszumerzen. Eine Voraussetzung hierfür wäre jedoch eine viel weitergehende Transparenz bezüglich der Subventionsvergabe des Bundes, als sie heute besteht.

Eine regelmässige Überprüfung von Subventionen würde erlauben, die schädlichsten unter ihnen auszumerzen.

4.3 Subventionen auf Ebene der Kantone

Während auf der Bundesebene mit dem Subventionsgesetz – und einigen anderen Normen (vgl. Abschnitt 4.1) – die Vergabe von Subventionen zumindest in Teilaspekten geregelt ist, gibt es auf der Ebene der Kantone und ihrer Gemeinden faktisch keine subventionsrechtlichen Schranken. Werden schon vom Bund nur gewisse Arten von Subventionen systematisch erfasst, scheinen solche Übersichten in den Kantonen gänzlich zu fehlen – auf der kantonalen Ebene kann im Bereich der Subventionspraxis von einem Blindflug gesprochen werden.

4.3.1 Mangelnde Transparenz und Kontrolle

Grundsätzlich vergeben die Kantone die gleichen bzw. ähnliche Subventionen wie der Bund. Entsprechend könnte man davon ausgehen, dass zumindest ein Teil der kantonal vergebenen Subventionen den Staatsrechnungen der Kantone entnommen werden könnte. Die Durchforstung 26 kantonalen Staatsrechnungen würde jedoch den Rahmen dieser Publikation sprengen. Zudem ist zu beachten, dass sich die kantonalen Staatsrechnungen stark hinsichtlich Struktur, Gliederung sowie Detaillierungs- und Aggregationsgrad unterscheiden (vgl. Box 10). Aussagekräftige, zwischen den Kantonen vergleichbare Zahlen lassen sich deshalb kaum eruieren.

Heterogene kantonale Staatsrechnungen

Wie unterschiedlich die Struktur der kantonalen Staatsrechnungen ist, lässt sich exemplarisch anhand der Beiträge an öffentliche und private Unternehmen aufzeigen. Während einzelne Kantone (z.B. Basel-Land) die Empfänger von Beiträgen namentlich ausweisen, finden sich in den meisten Staatsrechnungen nur aggregierte Angaben, wobei teilweise nicht einmal zwischen öffentlichen und privaten Empfängern unterschieden wird. Auch Darlehen und Beteiligungen werden in den einzelnen Staatsrechnungen in sehr unterschiedlicher Art und Weise erfasst. Oftmals fehlt nur schon eine klare Zuweisung zum Finanz- oder Verwaltungsvermögen und nur in den wenigsten Fällen ist ersichtlich, ob ein Darlehen zu Sonderkonditionen vergeben wurde. Auch der von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV 2021f) auf Basis der kantonalen Staatsrechnungen erstellte konsolidierte und harmonisierte Finanzbericht hilft nicht weiter, da er ein Aggregationsniveau aufweist, das eine sinnvolle Abschätzung des Subventionsausmasses in den Kantonen verunmöglicht.

Ein weiteres Problem stellt die unterschiedliche Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden dar. So kann leicht der Eindruck entstehen, dass ein dezentral organisierter Kanton, der viele Aufgaben an seine Gemeinden delegiert, weniger Subventionen gewährt als ein zentral organisierter. Verlässliche und vergleichbare Zahlen bezüglich der Subventionspraxis der Kantone lassen sich somit nicht ermitteln.

Kantone wehren sich vehement gegen strengere Regeln

Der Verdacht liegt nahe, dass auch auf Ebene der Kantone Subventionen fließen, die unter einem europäischen Prüfraster als problematisch eingestuft würden. Denn, wie Hirsbrunner (2017) festhält, unter den Unternehmensbegriff im Sinn des EU-Beihilferechts kann durchaus auch ein Profi-Sportverein, eine Jugendherberge, ein Alpinverein oder ein Thermalbad – also typischerweise auf kantonaler Ebene geförderte Institutionen – fallen. Ferner kann auch der Betrieb von Museen, Archiven, Bibliotheken, Theatern, Kunst-, Konzert- und Opernhäusern etc., wenn er gegen Entgelt, erfolgt eine wirtschaftliche Tätigkeit im Sinn des EU-Beihilferechts darstellen.

So befürchten gerade auch die Kantone selbst, dass – würde die Schweiz ein Verbot staatlicher Beihilfen nach den Massstäben des EU-Rechts einführen – grundsätzlich das gesamte staatliche Handeln einer beihilferechtlichen Kontrolle unterworfen wäre und auch Sachverhalte erfasst würden, denen die Kantone eine regionale oder lokale Bedeutung zumessen. Ebenfalls sehen sie die kantonale Steuerhoheit gefährdet. So wäre es beispielsweise fraglich, inwiefern es noch möglich wäre, kantonale Steuerergünstigungen zu Gunsten von einzelnen Unternehmen zu gewähren (KdK 2018).

Auch der Betrieb von Museen, Bibliotheken, Theatern etc. kann eine beihilferechtlich relevante Tätigkeit darstellen.

Kantonale Steuervergünstigungen – ein verbreitetes Phänomen?

Wie in Abschnitt 4.1 dargelegt, müssen die Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Steuergesetzgebung die Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) von 1990 beachten. Dieses erlaubt, neu angesiedelten Unternehmen für eine Maximaldauer von zehn Jahren Steuererleichterungen zu gewähren. Dabei kann auch eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit einer Neugründung gleichgestellt werden. Alle Kantone haben gemäss Oesch (2013) die entsprechenden Vorgaben des StHG in ihre Steuergesetzgebung übernommen und damit die Grundlagen für einzelbetriebliche Steuervergünstigungen geschaffen. Einige Kantone haben auch die Voraussetzungen und das Verfahren für die Gewährung von Steuererleichterungen gesetzlich konkretisiert. Welche Unternehmen in welchem Ausmass von solchen kantonalen Steuervergünstigungen profitieren, ist jedoch – wohl nicht zuletzt aufgrund des Steuergeheimnisses – weitgehend unbekannt. Die mangelnde Transparenz sowie die fehlenden institutionalisierten Kontrollmechanismen bewirken de facto eine Regulierungslücke. Zurzeit ist es nicht möglich, Steuererleichterungen systematisch auf ihre Vereinbarkeit mit dem StHG überprüfen zu lassen.

Ob die Befürchtungen der Kantone gerechtfertigt sind oder nicht, ist umstritten. Wie bereits erwähnt, lässt aber gerade das europäische Beihilferecht beträchtlichen Spielraum um etwa gesellschafts-, regional- oder umweltpolitischen Anliegen Rechnung zu tragen. Zudem liegt auf der Hand, dass sich die Kantone nicht gerne kontrollieren lassen und sich die Politik möglichst viele Freiheiten ausbedingen möchte, um Steuermittel nach eigenem Gutdünken zu verteilen. Gegeben die volkswirtschaftliche Schädlichkeit vieler Subventionen kann dies jedoch kein Grund sein, Transparenz sowie eine Überprüfung von – kleinen und grossen – Subventionen auf ihre wettbewerblichen Auswirkungen rundweg abzulehnen. Auch die Kantone sind gehalten, das verfassungsmässige Prinzip der staatlichen Wettbewerbsneutralität zu respektieren und dessen Umsetzung gegenüber der Öffentlichkeit nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. Dass in diesem Bereich durchaus noch Raum für Verbesserungen besteht, zeigen die drei nachfolgenden Beispiele.

Auch die Kantone sind gehalten, das Prinzip der staatlichen Wettbewerbsneutralität zu respektieren.

4.3.2_Der Klassiker: Staatsgarantien für Kantonalkassen

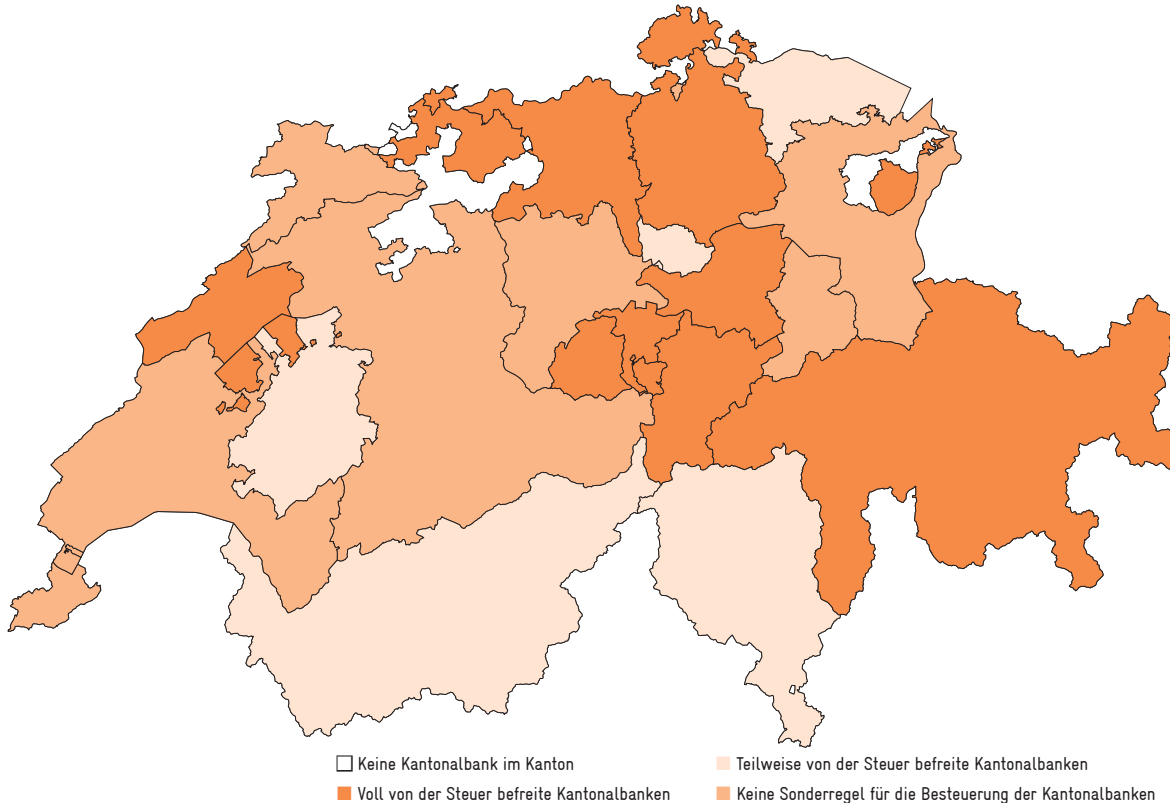
In der Schweiz sind heute 24 Kantonalkassen tätig, von denen viele steuerliche Privilegien geniessen (vgl. Abbildung 4). Sie sind teilweise von der direkten Bundessteuer und/oder von den Kantonssteuern befreit.

Neben den steuerlichen Privilegien sind aber vor allem die Staatsgarantien zu erwähnen: 21 der 24 Kantonalkassen verfügen aktuell noch über eine explizite Staatsgarantie. Lediglich die Kantone Bern, Genf und Waadt gewähren ihren Kantonalkassen seit einigen Jahren keine explizite Staatsgarantie mehr. Dass eine Staatsgarantie einen geldwerten Vorteil auf dem Kapitalmarkt darstellt, ist unbestritten und spiegelt sich etwa in den Ratings von Agenturen wie Standard & Poor's. So wurde beispielsweise die Zürcher Kantonalkasse (ZKB) 2021 erneut mit einem «AAA»-Rating ausgezeichnet. Dieses Rating berücksichtigt jedoch unter anderem die bestehende Staatsgarantie. Das sogenannte «Stand-alone Rating» –

Abbildung 4

Verbreitete Steuerprivilegien für Kantonalbanken

Noch heute sind rund die Hälfte der Kantonalbanken in der Schweiz vollständig steuerbefreit. Fünf sind teilweise steuerbefreit, und nur in sieben Kantonen unterliegen sie denselben steuerlichen Spielregeln wie ihre privaten Konkurrenten.



Quelle: KPMG (2018), eigene Berechnungen

also das Rating ohne Berücksichtigung der Staatsgarantie – wird hingegen um drei Stufen tiefer mit nur «aa-» eingeschätzt (S&P 2021).

Dabei muss eine Staatsgarantie an sich noch nicht bedeuten, dass eine problematische Beihilfe vorliegt. Wird für diese etwa eine risikogerechte Abgeltung verlangt (ähnlich einer Versicherungsprämie), dürften sich die wettbewerbsverzerrenden Effekte in Grenzen halten. Nur in Glarus und Zürich scheint jedoch das Haftungsrisiko für den Kanton überhaupt eine Rolle bei der Bestimmung der jährlichen Abgeltung für die Staatsgarantie zu spielen.

In den meisten anderen Kantonen wird die Abgeltung schlicht als Prozentsatz der erforderlichen Eigenmittel bestimmt, einige wenige Kantone kennen auch Modelle, in denen die anfallende Entschädigung vom Jahresgewinn abhängig gemacht wird. Gemeinsam ist diesen Abgeltungsmodellen, dass der klare Bezug zu den mit einer Staatsgarantie einhergehenden Vorteilen – die sich etwa bei den Konditionen der Beschaffung von Eigen- und Fremdkapital manifestieren – fehlt. Und noch immer gibt es auch Kantone (Appenzell Innerrhoden, Zug und das Tessin), die von ihren Kantonalbanken überhaupt keine Abgeltungen für die Staatsgarantie verlangen.

Interpretationsbedürftige Leistungsaufträge

Oftmals wird zur Rechtfertigung der Privilegien der Kantonalbanken darauf hingewiesen, dass diese im Gegenzug einen Leistungsauftrag zu erfüllen hätten. Die Leistungsaufträge der einzelnen Kantonalbanken unterscheiden sich jedoch stark in Umfang und Detaillierungsgrad. Auffallend oft beschränken sie sich zudem auf interpretationsbedürftige Formulierungen wie «Die Bank fördert die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Kantons und befriedigt die Finanzbedürfnisse der Bevölkerung». Ein klarer monetärer Wert der aufgrund solcher Leistungsaufträge erbrachten (Mehr)Leistungen lässt sich auf jeden Fall nicht ermitteln. Davon, dass der Wert der den Kantonalbanken gewährten Privilegien gerade die durch die Leistungsaufträge verursachten Mehrkosten aufwiegt, kann nicht ausgegangen werden.

Anzustreben wären aus einer subventionstechnischen Sicht deshalb eine möglichst wettbewerbsneutrale Lösung. Der «sauberste» Weg zur Erreichung dieses Ziels würde darin bestehen, einerseits jegliche Privilegien für die Kantonalbanken abzuschaffen. Andererseits sollten diejenigen Finanzdienstleistungen, die der Staat der Bevölkerung gerne zur Verfügung stellen würde, die jedoch nicht oder nicht in der gewünschten Qualität vom Markt bereitgestellt werden, identifiziert und in einem Leistungsauftrag schriftlich festgehalten werden. Um einen möglichst sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln sicherzustellen, wäre der Leistungsauftrag überdies auszuschreiben und an jene Institution zu vergeben, die ihn am kostengünstigen erbringen kann.

Die Privilegien der Kantonalbanken sind abzuschaffen.

4.3.3_Versteckte Subventionierung öffentlicher Spitäler

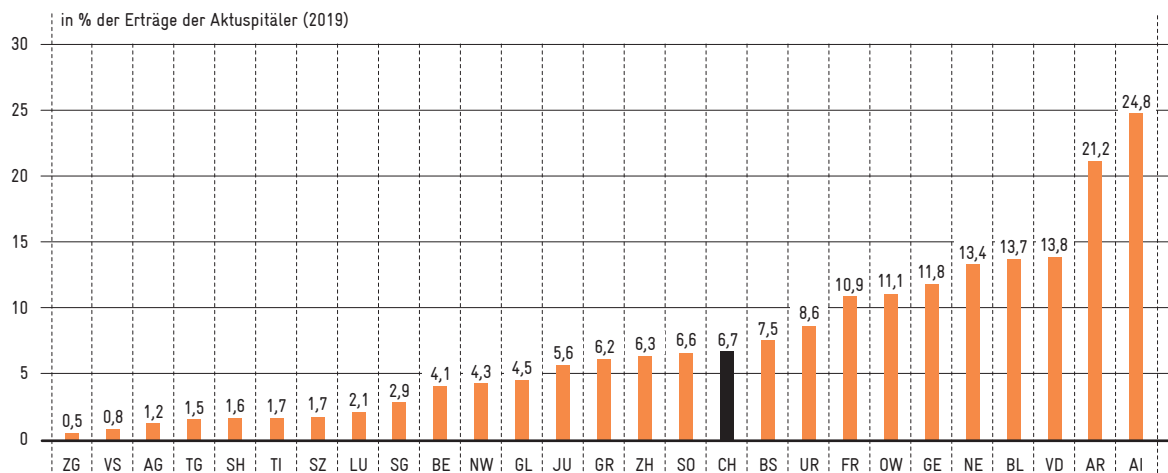
Die bis anhin umfassendste Reform des schweizerischen Krankenversicherungsgesetzes (KVG) stellt die «Neue Spitalfinanzierung» dar, die 2012 in Kraft trat. Mit ihr sollte insbesondere das Kostenwachstum im stationären Spitalbereich eingedämmt werden, ohne die Qualität der Gesundheitsversorgung zu gefährden. Hauptziel war die Schaffung von mehr Wettbewerb unter den Spitälern zur Erhöhung der Effizienz in der Leistungserbringung sowie Transparenz bezüglich Kosten und Leistungsqualität. Die wichtigsten Elemente der Neuen Spitalfinanzierung umfassen:

- **Spitalplanung:** Nur Spitäler, die auf einer kantonalen Spitalliste fungieren, dürfen den Krankenkassen und den Kantonen im Rahmen der obligatorischen Krankenversicherung (OKP) Leistungen verrechnen.
- **Freie Spitalwahl:** Auch allgemein versicherte Patienten dürfen frei zwischen Listenspitälern inner- und ausserhalb des Wohnkantons wählen.
- **DRG-basierte Fallpauschalen:** Anstatt die Spitäler selbst zu finanzieren, werden stationäre Leistungen über Fallpauschalen vergütet.
- **Gemeinwirtschaftliche Leistungen:** Die Fallpauschalen dürfen keine Kostenanteile für sogenannte gemeinwirtschaftliche Leistungen (GWL) beinhalten. Dazu gehören unter anderem die Aufrechterhaltung von

Abbildung 5

Grosse kantonale Unterschiede bei der Ausschüttung von GWL

Der Anteil der gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) an den Erträgen der Akutspitäler betrug 2019 im Schweizer Durchschnitt 7%. Dabei zeigen sich jedoch massive kantonale Unterschiede: Während die Spitäler in den Kantonen Wallis und Zug faktisch ohne GWL auskamen, wurde insbesondere in der Romandie (Neuenburg, Waadt und Genf) aber auch in den beiden Appenzell und Basel-Landschaft äusserst grosszügig mit den GWL umgegangen.



Quelle: BAG (2021), Felder et al. (2021), Eigene Berechnungen

Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen oder Forschung und universitäre Lehre.

Beihilferechtlich relevant könnten einerseits die Spitalisten sein, da nur Listenspitäler dem Wohnkanton eines Patienten sowie dessen Grundversicherung Behandlungskosten verrechnen dürfen. Wie Cosandey et al. (2018) festhalten, fällt in diesem Zusammenhang auf, dass es 2015 in der Schweiz kein öffentliches Spital gab, das nicht auf einer kantonalen Spitalliste fungierte. Dabei werden die Kriterien für die Aufnahme in die Spitalisten zwar nicht offensichtlich diskriminierend festgelegt. De facto werden sie aber immer so gewählt, dass zunächst die eigenen öffentlichen Spitäler die entsprechenden Anforderungen erfüllen.

Es gibt keine öffentlichen Spitäler, die nicht auf einer kantonalen Spitalliste fungieren würden.

Eklatante Unterschiede bei den GWL

Andererseits sind die von den Kantonen finanzierten GWL anzusprechen. Zunächst sticht ins Auge, dass GWL fast nur an öffentliche Spitäler ausgerichtet werden – gemäss Felder und Gasser (2021) sind zwar 53% der Spitäler private Kliniken, sie erhielten 2019 aber gerade einmal 6% oder 115,1 Mio. Fr. der schweizweit ausgeschütteten GWL im Umfang von 1,86 Mrd. Fr.³¹ Zudem wird das Konzept von den Kantonen sehr unterschied-

31 Neben der Abgeltung von GWL gibt es noch zwei weitere Subventionskanäle in der Praxis: Einerseits gewähren die Kantone den öffentlichen Spitalern teilweise höhere Basisfallwerte und andererseits unterstützen sie ihrer Spitäler oft mit Investitionsbeiträgen, etwa in Form von verbilligten Darlehen. Insgesamt subventionierten die Kantone 2019 die öffentlichen Spitäler so mit rund 2,5 Mrd. Fr. (Felder et al. 2021).

lich ausgelegt, was in eklatanten Unterschieden in der Ausschüttungspraxis resultiert (vgl. Abbildung 5).

In absoluten Beträgen ausgedrückt, lag der Schweizer Durchschnitt der ausgeschütteten GWL 2019 bei 217 Fr. pro Einwohner. Im Kanton Zug wurden dabei 8 Fr. pro Einwohner ausgegeben, während sich die entsprechenden Beträge in der Waadt auf 565 Fr., in Basel-Stadt auf 649 Fr. und in Appenzell-Ausserrhodon sogar auf 864 Fr. beliefen. Insgesamt handelt es sich dabei um erkleckliche Summen. So schütteten etwa die Kantone Waadt und Genf 2019 insgesamt 455 bzw. 272 Mio. Fr. GWL aus und auch im Kanton Basel-Stadt belief sich die entsprechende Summe noch immer auf 127 Mio. Fr.

Diese Zahlen legen die Vermutung nahe, dass sich hinter einem beträchtlichen Teil der ausgeschütteten GWL schlicht und einfach Subventionen zur Stützung der eigenen Spitäler verstecken. Dies verzerrt den interkantonalen Wettbewerb, aber vor allem auch den Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Spitälern. Gestützt wird diese Vermutung durch anekdotische Evidenz: So mussten im Kanton Neuenburg als Antwort auf ein parlamentarisches Postulat der Verwendungszweck der ausbezahlten GWL für das Neuenburger Kantonsspital HNE offengelegt werden. Dabei konnten für das Jahr 2017 nur 42 Mio. Fr. der insgesamt ausgerichteten 64 Mio. Fr. überhaupt einem konkreten Verwendungszweck zugewiesen werden – 22 Mio. Fr. wurden für Leistungen ausbezahlt, «die noch zu identifizieren sind» (Conseil d'État NE 2017).

Auch im Bereich der GWL wäre somit die Schaffung von Transparenz die Voraussetzung, um wettbewerbsverzerrende Subventionen zu verhindern. Wie bei den Leistungsaufträgen für die Kantonalbanken sollte zudem klar festgehalten werden, wofür genau GWL ausgeschüttet werden. Dies wiederum würde die Ausschreibung solcher nicht durch die Fallpauschalen gedeckter, aber gesellschaftlich erwünschter Leistungen erlauben.

Ein Teil der ausgeschütteten GWL dient schlicht und einfach der Subventionierung kantonaler Spitäler.

4.3.4_Kantonale Gebäudeversicherungen – ein Relikt?

Bis Anfang des 20. Jahrhunderts bestand die Aufgabe der kantonalen Gebäudeversicherungen darin, Immobilien gegen Brandschäden zu versichern. Wie Wanner (2002) jedoch zeigt, erweiterten zwischen 1926 und 1956 alle kantonalen Gebäudeversicherer den Versicherungsschutz auf Elementarschäden – etwa Hochwasser, Sturm, Hagel, Lawinen oder Steinschlag –, also auf Risiken, die bis dahin als weitgehend nicht versicherbar galten. Die vier Kantone Freiburg, Jura, Nidwalden und Waadt gingen sogar noch weiter und führten eine Versicherungspflicht (Feuer- und Elementarschaden) für Mobilien, sprich Hausrat, ein. Dieser Kontrahierungszwang ist bis heute umstritten, sind Mobilien doch für deren Eigentümer kaum je von existenzieller Bedeutung, und auch das Schadenspotenzial ist in der Regel erheblich kleiner als bei Immobilien. Während die Kantone Freiburg und Jura in der Zwischenzeit wieder davon abgerückt sind, ihre Einwohner zur Versicherung der Mobilien zu

verpflichten, haben die Versicherten in den Kantonen Nidwalden und Waadt weiterhin keine Wahl.

Etwas weniger weitgehend als der Kontrahierungszwang für Mobilien, aber potenziell mit massiven Marktverzerrungen verbunden, ist die neuere Entwicklung, dass gewisse Kantone ihren Gebäudeversicherungen erlauben, ihr Geschäftsfeld in benachbarte Märkte auszudehnen und somit in den Wettbewerb mit privaten Versicherern zu treten (z.B. im Bereich von Hausrats- oder Landwirtschaftsversicherungen).

Unterschiedliche kantonale Modelle

Die unterschiedlichen kantonalen Regelungen im Bereich der Gebäudeversicherungen lassen sich schematisch anhand zweier Dimensionen charakterisieren. Erstens unterscheiden sich die Kantone darin, ob sie eine Versicherungspflicht formulieren oder nicht. Der zweite Unterschied besteht in der Marktorganisation – also Versicherungsmonopol versus Markt (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2

Kantonale Regelungsmodelle der Gebäudeversicherung

	Markt	Monopol	
Versicherungspflicht für Gebäude	Ja	3 Kantone: OW, SZ und UR	19 Kantone: AI, AR, BL, BS, BE, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, SG, TG, VD, ZG und ZH
	Nein	4 Kantone: GE, TI, VS und AI	

Quelle: Rutz und Schmid (2014)

Die sieben Kantone, die kein Versicherungsmonopol kennen, werden aufgrund ihrer Anfangsbuchstaben auch als «GUSTAVO»-Kantone bezeichnet. Sie vereinigen aktuell ca. 30 % des schweizerischen Gebäudebestands auf sich. 70 % der Gebäude sind hingegen bei kantonalen Gebäudeversicherungen versichert – die betroffenen rund 1,9 Mio. Gebäude sind also versicherungstechnisch dem Markt entzogen. Es handelt sich hierbei um eine Versicherungssumme von ca. 2000 Mrd. Fr. (VKG 2021).

70 % der Gebäude sind versicherungstechnisch dem Markt entzogen.

Monopolistische Gebäudeversicherungen und EU-Beihilferecht

Im Rahmen der Umsetzung der Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft vom 18. Juni 1992, die mit dem Wegfall von staatlichen Pflicht- und Monopolrechten einhergingen, wurden die staatlichen Gebäudeversicherungen in der EU in den 1990er Jahren weitgehend abgeschafft. Und auch eine Versicherungspflicht für Gebäude besteht heute nur noch in wenigen Ländern, etwa in Spanien oder Frankreich.³² Die Märkte für Ge-

32 Zu den verschiedenen Versicherungsmodellen in Europa vgl. z.B. Porrini und Schwarze (2014) oder Schwarze und Wagner (2009).

bäudeversicherungen sind in der EU zudem heute national organisiert, d.h. die entsprechenden Leistungen können innerhalb eines Landes überall bezogen werden.

In der Schweiz wurde vor allem im Zusammenhang mit der Diskussion um das Rahmenabkommen immer wieder Befürchtungen geäussert, dass die Geschäftsmodelle der kantonalen Gebäudeversicherungen nicht mit dem EU-Beihilferecht vereinbar wären. Moser und Ziegler (2018) vertreten in diesem Zusammenhang die Meinung, dass das Monopol der kantonalen Gebäudeversicherungen an sich kein beihilferechtliches Problem darstelle. Dieses würde in erster Linie die Dienstleistungsfreiheit im EU-Binnenmarkt beschränken und wäre erst dann problematisch, wenn mit der EU ein Finanzdienstleistungs- oder Versicherungsabkommen abgeschlossen würde.³³

Beihilferechtlich relevant sind jedoch zweifelsohne die ausserhalb des Monopols erbrachten Dienstleistungen, die einige kantonale Gebäudeversicherungen – teilweise sogar ausserhalb des eigenen Kantons – in Konkurrenz zur Privatassekuranz anbieten.³⁴ Diese beinhalten das Potenzial für Wettbewerbsverzerrungen. Kritisch sind insbesondere jegliche Formen von Quersubventionierungen aus dem Monopolbereich zu im Wettbewerb stehenden Tätigkeiten. Dabei ist nicht nur an direkte Geldflüsse zu denken. Genauso problematisch sind etwa Regulierungs- und Finanzierungsvorteile, die Verwendung von Daten aus dem Monopol, Informationsvorsprünge oder Reputationsvorteile, die sich aufgrund der staatlichen Eigentümerschaft ergeben. Zwar lässt sich die Gefahr solcher Wettbewerbsverzerrungen mittels geeigneten Organisationsmodellen (z.B. institutionelle oder buchhalterische Trennung des Monopol- vom Wettbewerbsbereich) verringern, ausgeschlossen werden können sie jedoch nicht.

Ausserhalb des Monopols erbrachte Dienstleistungen sind beihilferechtlich relevant.

Im Minimum ist deshalb zu fordern, dass sich die kantonalen Gebäudeversicherungen auf ihr angestammtes Geschäft – nämlich die Versicherung von Feuer- und Elementarschäden – beschränken. Helfen würde in diesem Zusammenhang auch, wenn das unselige Urteil des Bundesgerichts in Sachen «glarnerSach» endlich revidiert würde (vgl. Box 12).

33 Auch wenn die kantonalen Gebäudeversicherungsmonopole allenfalls aus beihilferechtlicher Sicht kein Problem darstellen, kann deren Berechtigung aus ordnungspolitischer Perspektive in Frage gestellt werden. Für eine kurze Übersicht der Vor- und Nachteile mittelbarer rechtlicher Gebäudeversicherungsmonopole vgl. z.B. Rutz und Schmid (2014).

34 Für eine Übersicht hierzu vgl. wiederum Rutz und Schmid (2014).

Die Sache mit der «glarnerSach»

Die Gebäudeversicherung des Kantons Glarus ist ein öffentlich-rechtliches Unternehmen, das unter dem Namen «glarnerSach» auftritt. 2010 beschloss die Landsgemeinde des Kantons ein Gesetz, das die glarnerSach ermächtigte – neben dem Monopolbereich und im Wettbewerb mit den privaten Versicherungsgesellschaften – «Fahrhabe und Gebäude gegen Feuer- und Elementarschäden sowie weitere Gefahren» zu versichern und zwar inner- sowie ausserhalb des Kantons. Das Novum hierbei war vor allem die Erlaubnis einer ausserkantonalen Tätigkeit. Heute bietet die glarnerSach kantonsübergreifend verschiedene Versicherungsleistungen an, beispielsweise Transport-, Haftpflicht- und Motorfahrzeugversicherungen.

Das Bundesgericht hatte in diesem Zusammenhang zu beurteilen, ob das Gesetz gegen die in der Bundesverfassung verankerte Wirtschaftsfreiheit verstosse. Dies wurde vom Bundesgericht verneint: die Wirtschaftsfreiheit sei durch eine öffentliche Wirtschaftstätigkeit in Konkurrenz zu Privaten nicht tangiert. Mit diesem Urteil hat das Bundesgericht der Ausdehnung staatlicher Tätigkeit in private Märkte Tür und Tor geöffnet. Die Argumentation mutet abenteuerlich an: Ein gewisser «Wettbewerb der Systeme» sei allenfalls sogar wünschbar, da er eine disziplinierende Wirkung entfalte. Abgesehen davon, dass ein solcher Wettbewerb in der Bundesverfassung aus ordnungspolitischen Gründen nicht vorgesehen ist, dürfte er in vielen Fällen zu Marktverzerrungen zu Ungunsten Privater führen.

4.3.5_Übertriebenen Befürchtungen der Kantone

Auf der kantonalen Ebene bestehen heute de facto keine subventionsrechtlichen Schranken. Es fehlt zudem an Transparenz wo, welche Subventionen ausgeschüttet werden und wer davon profitiert. Als Folge hiervon gibt es auch keine systematischen Kontrollmöglichkeiten, ob eine Subvention das Prinzip der staatlichen Wettbewerbsneutralität respektiert. Die Befürchtung der Kantone, dass Transparenz und Kontrolle analog zum europäischen Beihilferecht im grossen Stil Sachverhalte erfassen würde, denen die Kantone eine regionale oder lokale Bedeutung zureschen, scheint dabei übertrieben.

Dass es in der EU ab und an zu Entscheidungen kommt, die eine lokale Tragweite haben – etwa den vielzitierten Entscheid gegen ein lokales Schwimm- und Thermalbad in Deutschland³⁵ – ist unbestritten. Solche Fälle stellen aber doch eher die Ausnahme dar. Zudem dürfte gerade im lokalen Kontext die «De minimis»-Regeln (vgl. Abschnitt 3.2) und die Freistellungen für gesellschafts-, regional- oder umweltpolitischen Anliegen besonders oft zum Tragen kommen. Vergessen werden sollte letztlich nicht, dass auch kleinere regionale Akteure Anrecht darauf haben, dass der Staat (hier die Kantone und Gemeinden) den Wettbewerb durch seine Subventionspraxis nicht zugunsten anderer Akteure verzerrt.

Die grössten und drängendsten Herausforderungen dürften aber so oder so nicht im Bereich der kantonalen Subventionen an einzelne private Unternehmen zu finden sein. Vielmehr stehen – wie die obigen Bei-

Auch kleinere regionale Akteure haben ein Anrecht darauf, dass der Staat den Wettbewerb nicht verzerrt.

35 EU-Kommission, Beschluss vom 23.7.2014 - SA.33045 – Deutschland, «Möglicherweise unzulässige Beihilfe zugunsten der Kristall Bäder AG».

spiele aufzeigen – staatliche bzw. staatsnahe Institutionen wie die Kantonalbanken, öffentliche Spitäler oder Gebäudeversicherungen im Zentrum der beihilferechtlichen Problematik. Weitere «Problemfelder» lassen sich im Bereich Wirtschaftsförderung, Luftverkehr (Stichwort: Flughäfen), öffentlicher Verkehr und vor allem im Energiesektor identifizieren. Die entsprechenden Sachverhalte sind dabei weder neu noch unbekannt und harren schon seit langem einer Lösung.

Die Hoffnung, mit dem Rahmenabkommen Schwung in die Sache zu bringen, hat sich mit dessen Scheitern zerschlagen. Wie von den Gegnern des Rahmenabkommens immer wieder in der Diskussion aufgebracht, liegt es nun an der Schweiz selbst, die entsprechenden Reformschritte an die Hand zu nehmen. Dies kann sich – sofern dann überhaupt ein politischer Reformwille besteht – als Vorteil entpuppen, müssen doch nicht die europäischen Beihilferegeln «blind» übernommen werden. Es besteht Spielraum für die Anpassung der Vergaberegeln für Subventionen an die schweizerischen Verhältnisse. Das nachfolgende Kapitel 5 skizziert mögliche Reformschritte.

5_ Notwendige Reformen

Zwei wichtige Gründe sprechen dafür, dass sich die Schweiz ernsthaft mit dem Thema Subventionen und Beihilfen auseinandersetzen sollte: Erstens gehen Subventionen allzu oft mit Fehlanreizen und Marktverzerrungen einher und weisen deshalb ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Nur schon aus diesem Grund sollten Bund und Kantone ihr aktuelle Vergabepraxis überdenken.

Zweitens stellen Subventionen und Beihilfen für ein kleines Land wie die Schweiz, das auf einen möglichst ungehinderten Marktzugang im Ausland angewiesen ist, immer mehr einen Risikofaktor dar. Die Thematik ist mit dem Scheitern des Rahmenabkommens nicht vom Tisch. Im Gegenteil, auch wenn in vielen Ländern Subventionen und Beihilfen im Inland nach wie vor grosszügig gewährt werden: Marktverzerrende drittstaatliche Subventionen sind zusehends verpönt und werden immer mehr zum Ziel von Regulierungen. Auch in der Schweiz manifestiert sich diese an sich widersprüchliche Haltung: Während das ausgedehnte inländische Subventionsregime kaum hinterfragt wird, berät das Parlament über ein Investitionsverbot für ausländische Unternehmen, insbesondere für solche, die staatlich kontrolliert oder mitfinanziert werden (Salvi 2018).

Subventionen stellen für einen ungehinderten Marktzugang im Ausland zunehmend ein Risiko dar.

Zwei Fliegen auf einen Schlag

In diesem Sinn könnten mit einer Reform der heutigen Praxis der Subventionsvergabe durch den Bund und die Kantone gleichzeitig zwei Ziele erreicht werden. Zum einen würde die Abschaffung von Subventionen, die ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen (bzw. mit einem Bekenntnis, auf solche künftig zu verzichten), den hiesigen Binnenmarkt stärken. Zum anderen würde dies auch dazu beitragen, den Schweizer Unternehmen langfristig den dringend benötigten Marktzugang im Ausland – sei dies in der EU oder anderen Regionen der Welt – zu sichern.

Nachfolgend werden mögliche Reformschritte zur Diskussion gestellt, wobei diese in ihrer Reihenfolge tendenziell immer «invasiver» werden.

1 **Transparenzvorschriften**

Voraussetzung, um über die Sinnhaftigkeit einzelner Subventionen zu entscheiden, ist Transparenz. Während auf Bundesebene mit der Subventionsdatenbank zumindest im Bereich der direkten Subventionen eine gewisse Transparenz besteht, fehlen entsprechende kantonale Pendant. Auf Kantonebene befindet sich die Öffentlichkeit in Sachen Subventionen mehr oder weniger im Blindflug. In Anbetracht der potenziell schädlichen Auswirkungen von Subventionen wäre deshalb – im Sinne einer Mindestmassnahme – die Schaffung von Transparenz zu fordern. Schon dies könnte eine erhebliche disziplinierende Wirkung entfalten, müssten

die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung doch vermehrt darauf achten, dass ihre Vergabepaxis in der Öffentlichkeit zu rechtfertigen ist.

Dass die Führung einer öffentlichen Datenbank für vergebene Subventionen keine übermässige Forderung darstellt, zeigt das Beispiel des Bundes. Wichtig wäre jedoch, dass in solchen Datenbanken nicht nur direkte Subventionen erfasst werden, sondern alle Arten von Bevorzugungen, die der Staat (Bund, Kantone und Gemeinden) privaten und öffentlichen Unternehmen zukommen lässt. Orientieren könnte man sich dabei am europäischen oder am geplanten britischen Meldesystem.

2 Prüfung von Subventionen auf marktverzerrende Auswirkungen

Mit der Schaffung von Transparenz wäre die Basis geschaffen, um die Vergabe von Subventionen einer regelmässigen Prüfung auf ihre (wettbewerblichen) Auswirkungen zu unterziehen. Wie in Abschnitt 4.2.1 dargelegt, sieht das Subventionsgesetz vor, dass die Bundessubventionen mindestens alle sechs Jahre überprüft werden und dem Parlament diesbezüglich Rechenschaft abgelegt wird: Subventionen sind hinreichend zu begründen und sollen ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen. Sie sind zudem einheitlich und gerecht zu leisten sowie nach finanzpolitischen Erfordernissen auszugestalten. Ein solcher Überprüfungsmechanismus scheint auf Ebene der Kantone nicht zu bestehen. Eine regelmässige Evaluation von Subventionen sowie eine minimale Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit sollte – auch dies eigentlich eine Selbstverständlichkeit – auch auf Ebene der Kantone der Normalfall sein.

Bezüglich der Ausgestaltung der Subventionsprüfungen besteht auch auf Bundesebene Optimierungspotenzial: Heute werden die entsprechenden Überprüfungen von den zuständigen Departementen selbst vorgenommen. Dies wirft Governance-Fragen auf; dafür sollten unabhängige Dritte verantwortlich sein. Zudem werden im Rahmen solcher Prüfungen primär die Begründung, der Umfang, die Ausgestaltung, die Steuerung sowie das Verfahren der Subventionsvergabe – also prozedurale Fragen – thematisiert. Kriterien wie die Selektivität einer Subvention oder deren Potenzial zur Wettbewerbsverfälschung scheinen bei der Überprüfung von Bundessubventionen hingegen keine Rolle zu spielen. Es ist dringend zu empfehlen, solche Kriterien in Zukunft – auf Ebene des Bundes und der Kantone – im Prüfkatalog zu berücksichtigen.

3 Verfalldatum für Subventionen

Subventionen sollten mit einem Verfalldatum versehen werden (sogenannte Sunset-Klausel). Das heisst, jede genehmigte Subvention sollte

ein klar definiertes Enddatum haben und ohne parlamentarischen Beschluss zur Weiterführung automatisch eingestellt werden. Dabei würde es sich anbieten, die regelmässig vorgenommenen Prüfungen als Entscheidungsgrundlage für die Weiterführung oder Einstellung einer Subvention zu verwenden. Dies würde bedeuten, dass – unter dem heutigen Regime des Bundes – die Genehmigung einer Subvention auf nicht mehr als sechs Jahre beschränkt würde.

Zu vermuten wäre, dass der mit einer solchen Sunset-Klausel einhergehende und wiederkehrende Zwang zur Diskussion über Sinn und Unsinn einzelner Subventionen eine gewisse Disziplinierung bewirken würde. Insbesondere dürfte die Perpetuierung von Subventionen, deren Existenzzweck sich erübrigt hat, oder die anderen Zielen klar entgegenlaufen, erschwert werden.

Eine noch stärker disziplinierende Wirkung könnte zudem mit dem «One in, one out»-Prinzip erzielt werden. Dabei müsste für jede neu beschlossene Subvention eine oder mehrere alte in ähnlichem Umfang abgeschafft werden. Insgesamt würde dies einer Art Subventionsbremse gleichkommen, die jedoch Spielraum lässt, um auf sich verändernde Rahmenbedingungen zu reagieren.

4 Keine neue «Lex Bonny» durch die Hintertür

Steuervergünstigungen stellen in der Schweiz eine weitverbreitete Subventionsart dar. Dies, obwohl das Subventionsgesetz explizit festhält, dass auf derartige Finanzhilfen in der Regel verzichtet werden sollte. Der Grund hierfür ist, dass Steuervergünstigungen zu den schädlichsten Subventionsarten gehören; sie gehen mit einer Vielzahl von Nachteilen einher (vgl. Box 9). Von vielen auf Bundesebene gewährten Steuervergünstigungen profitieren in erster Linie jedoch natürliche Personen (etwa in Form von Abzügen für die Altersvorsorge oder aufgrund der Befreiung von Stempelabgaben) und sie sind deshalb aus einer beihilferechtlichen Sicht unproblematisch. Nicht so selektive Steuervergünstigungen für Unternehmen, wie sie etwa unter der «Lex Bonny» gewährt wurden. Diese ist 2020 ausgelaufen, womit das Problem verzerrender Steuersubventionen für juristische Personen an Dringlichkeit verloren haben dürfte. Ob dieselbe Aussage auch auf die Kantone zutrifft, sei dahingestellt; hierfür fehlt schlicht die nötige Transparenz.

Wichtig wäre es, die erzielten Fortschritte zu bewahren. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auch auf die am G7-Gipfel im Juni 2021 erzielte Einigung auf eine globale Mindeststeuer von 15 % für international tätige Unternehmen hinzuweisen. Vordergründig könnte man eine solche Mindeststeuer als Schritt in die richtige Richtung interpretieren, wird dadurch doch der Spielraum für potenziell schädliche Steuervergünstigungen eingeschränkt. Doch primär wird durch eine solche Mass-

nahme der disziplinierende Steuerwettbewerb zwischen Ländern – bzw. in der Schweiz zwischen den Kantonen – beeinträchtigt. Zudem besteht die Versuchung, erzwungene Steuererhöhungen durch selektive Subventionen, also indirekte Steuervergünstigungen, wettzumachen. Bereits sind Stimmen laut geworden, die solche staatlichen Subventionen zur Diskussion stellen (Schlittler 2021). So werden etwa Vorzugskredite für Investitionen oder Fördergelder für Forschung und Entwicklung, wie sie auch andere Länder kennen, als mögliche Reaktion auf die Einführung einer globalen Mindeststeuer genannt. Hier ist klar darauf zu achten, dass nicht unter dem Deckmantel der globalen Mindeststeuer neue marktverzerrende Beihilfen eingeführt werden.

5 Spezielle Regeln für staatsnahe Unternehmen

Wie in **Box 1** angesprochen, sind es in vielen Ländern in erster Linie staatliche und staatsnahe Unternehmen, die von Subventionen profitieren. Gerade die Ausführungen zur Subventionspraxis der Kantone (vgl. Abschnitt 4.3), lassen vermuten, dass sich die Sachlage auch in der Schweiz nicht fundamental anders präsentiert. Eine weitere Reformmöglichkeit würde deshalb ein neues Regelungsmodell für staatliche Unternehmen darstellen, wie dies etwa Baumann (2019) vorschlägt.

Im Grundsatz würde dabei die privatwirtschaftliche Staatstätigkeit in einem (neuen) Querschnittsgesetz geregelt, wie dies beispielsweise in Australien heute der Fall ist.³⁶ Dies, um sicherzustellen, dass Bund, Kanton und Gemeinden sowie öffentliche Unternehmen bei der Ausübung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten über keine staatlich bedingten Wettbewerbsvorteile verfügen. Dabei ist einerseits an organisatorische Vorkehrungen, wie die institutionelle und buchhalterische Trennung von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Tätigkeiten oder Regeln bezüglich der Kostenallokation, zu denken. Andererseits wären nicht-abschliessende Prinzipien festzulegen, die die wichtigsten staatlich bedingten Wettbewerbsvorteile adressieren. Solche Prinzipien umfassen etwa marktübliche Finanzierungsbedingungen, steuerliche und regulatorische Neutralität, die Vermeidung von Informationsvorteilen oder das Verbot von Quersubventionierungen.

Aus Verfahrenssicht wäre zudem für einen angemessenen – zivil- oder verwaltungsrechtlichen – Schutz für betroffene private Anbieter zu sorgen. Über die Möglichkeit der Geltendmachung von Schadenersatz oder die Forderung der Herausgabe des Gewinns könnte zudem die (präventive) Wirkung eines solchen Gesetzes erhöht werden. Geprüft werden könnte letztlich auch die Einführung eines Melde- und Prüfverfahrens

³⁶ Zum australischen Modell vgl. etwa Baumann (2019).

für staatliche Unternehmen, die planen eine privatwirtschaftliche Tätigkeit aufzunehmen.³⁷ Damit würde etwa ordnungspolitisch fragwürdigen Expansionsstrategien, wie sie beispielsweise die BKW oder die Schweizer Post verfolgen, ein Riegel vorgeschoben.

6 Einführung eines eigenständigen Beihilferechts

Die weitestgehende Reformvariante wäre die Einführung eines eigenständigen schweizerischen Beihilferechts. Dabei könnte man sich am heutigen EU-Beihilferecht oder an der britischen «Subsidy Control Bill» orientieren, was eine gewisse Gleichwertigkeit der Rechtssysteme sicherstellen würde. Fairerweise muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass die Schweiz diesfalls bis zu einem gewissen Grad einen internationalen Sonderweg einschlagen würde, finden sich doch ausserhalb der EU kaum Länder, die sich freiwillig ein Beihilferegime auferlegt haben (vgl. Abschnitt 3.4). Die EU – nach wie vor der mit Abstand wichtigste Handelspartner der Schweiz – wird jedoch wohl über kurz oder lang auf faire Wettbewerbsbedingungen als Eintrittspreis in ihren Binnenmarkt pochen. In diesem Sinne könnte die Einführung eines eigenständigen Beihilferechts (gerade nach dem Scheitern des InstA) als Beitrag zur längerfristigen Sicherung des EU-Binnenmarktzugangs gesehen werden.

Wäre dies, wie die Kantone immer wieder verlauten lassen, ein zu grosses «Opfer»? Würde damit – im Sinne eines Kollateralschadens – nicht das föderale System der Schweiz aus den Fugen gehoben und würden Sachverhalte erfasst, denen die Kantone hohe lokale Bedeutung zumessen? Wie bereits an verschiedenen Stellen erwähnt, scheinen solche Befürchtungen als übertriebene Schwarzmalerei, kommen doch gerade im lokalen Kontext die «De minimis»-Regeln und die Freistellungen von Beihilfen für gesellschafts-, regional- oder umweltpolitischen Anliegen besonders oft zum Tragen. Natürlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass die eine oder andere (liebgewonnene) kantonale Subvention aufgrund der negativen wettbewerblichen Wirkungen gestrichen bzw. angepasst werden müsste. Dies ist jedoch nicht als «Kollateralschaden» einzustufen, sondern schlichte Umsetzung des verfassungsmässig verankerten Prinzips der Wirtschaftsfreiheit, dem auch die Kantone verpflichtet sind.

Aus einer realpolitischen Sicht wäre es wohl naiv davon auszugehen, dass zurzeit in der Schweiz Mehrheiten für die Einführung eines Beihilferechts gefunden werden könnten. Trotzdem dürften die Diskussionen um das gescheiterte InstA die Problematik von Beihilfen – zumindest in gewissen Kreisen – auf den Tisch gebracht haben. Das Momentum sollte

³⁷ Dies etwa in Anlehnung an die im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTGV) vorgesehene Meldepflicht für die SRG. Demnach hat die SRG dem Bakom vorgängig Meldung zu erstatten, wenn sie Tätigkeiten ausserhalb ihrer Konzession aufnimmt.

genutzt werden, um das Bewusstsein für die möglichen negativen Auswirkungen von Subventionen in der Öffentlichkeit zu schärfen und dem international längst anerkannten Prinzip der «Competitive neutrality» auch in der Schweiz zum Durchbruch zu verhelfen.

Eine Minimalvoraussetzung dafür stellen Transparenz und Kontrollmechanismen dar. Während auf Bundesebene beides in Ansätzen vorhanden ist, besteht diesbezüglich bei den Kantonen dringlicher Handlungsbedarf – insbesondere der heutige Subventionsblindflug sollte so schnell wie möglich beendet werden. Es darf davon ausgegangen werden, dass bereits die Schaffung von Transparenz sowie die wiederkehrende Überprüfung der wettbewerblichen Auswirkungen einer Subvention eine gewisse disziplinierende Wirkung entfalten würde. Sollte sich diese als nicht ausreichend erweisen, wären weitere Reformschritte in Betracht zu ziehen, etwa konkrete Verfalldaten für Subventionen, spezielle Regeln für staatsnahe Unternehmen (wie sie heute bereits verschiedene Länder kennen) oder – als Ultima Ratio – die Einführung eines an der EU angelehnten Beihilferechts.

Literatur

- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2021): Kennzahlen der Schweizer Spitäler 2019. Statistiken zur Krankenversicherung. Bern: März 2021.
- Baumann, Phil (2019): Wettbewerbsverzerrungen durch privatwirtschaftliche Staatstätigkeit. In: Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft, 138. Zürich: Schulthess.
- BAV, Bundesamt für Verkehr (2020): Investitionsbeiträge für private Güterverkehrsanlagen. <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrsmittel/eisenbahn/gueterverkehr/investitionsbeitraege-fuer-private-gueterverkehrsanlagen-der-sch.html>. Zugriff: 13.10.2021.
- BFE, Bundesamt für Energie (2019): 101.2 Millionen an Investitionsbeiträgen für Grosswasserkraftwerke. <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/news-und-medien/medienmitteilungen/mm-test.msg-id-74013.html>. Zugriff: 13.10.2021.
- BFE, Bundesamt für Energie (2021): Rückerstattung Netzzuschlag – Zusammenstellung Kennzahlen 2017 und 2018. Bern: Mai 2021.
- Buomberger, Peter (2014): Auswege aus dem Regulierungsdickicht. Zürich: Avenir Suisse.
- Bundesrat (2008): Subventionsbericht 2008 des Bundesrats vom 30. Mai 2008. BBl 2008, S. 6229–6326.
- Bundesrat (2021): Klimapolitik: Der Bundesrat stellt die Weichen für eine neue Gesetzesvorlage. <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/medien/medienmitteilungen.msg-id-85164.html>. Zugriff: 13.10.2021.
- Claici, Adina und Pau, Elisa (2018): GCR Know How State Aid – Economics in State Aid. Brussels: Copenhagen Economics.
- Conseil d'État NE (2017): Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil en réponse au postulat de la commission des finances 15.114, du 4 février 2015, Hôpital neuchâtelais (HNE) – subventions pour prestations d'intérêt général (PIG). Neuchâtel: 2017.
- Cosandey, Jérôme; Roten, Noémi und Rutz, Samuel (2018): Gesunde Spitalpolitik. Zürich: Avenir Suisse.
- Dümmler, Patrick und Roten, Noémi (2018): Eine Agrarpolitik mit Zukunft. Zürich: Avenir Suisse.
- Dümmler, Patrick; Rühli, Lukas; Hug Alonso, Teresa und Bonato, Mario (2021): Wirkungsvolle Klimapolitik. Der liberale Weg zu einer CO₂-neutralen Zukunft. Zürich: Avenir Suisse.
- EFK, Eidgenössische Finanzkontrolle (2020): Prüfung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik. https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/19437/19437BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf. Zugriff: 15.11.2021.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2020): Band 1 Bericht zur Staatsrechnung 2019. Bern: März 2020.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021a): Subventionen, Subventionsüberprüfung. https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruef.html. Zugriff: 05.01.2021.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021b): Subventionen nach Aufgabengebiet. In: Unveröffentlichte Rohdaten.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021c): Datenbank der Bundessubventionen. https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruef/db_bundessubv.html. Zugriff: 18.10.2021.

- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021d): Band 2B - Staatsrechnung 2020 der Verwaltungseinheiten Teil II (EFC, WBF, UVEK). Bern: März 2021.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021e): Band 1 Bericht zur Staatsrechnung 2020. Bern: März 2021.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021f): Detaillierte Daten FS – Standardauswertungen Kantone im Vergleich. <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html>. Zugriff: 13.10.2021.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2011): Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund?. Bern: Februar 2011.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2016): Was sind die Stempelabgaben?. <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/verrechnungssteuer/stempelabgaben/fachinformationen/stempelabgaben.html>. Zugriff: 23.08.2021.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2017): Steuersatzänderung per 1. Januar 2018 für elektronische Zeitungen, Zeitschriften und Bücher ohne Reklamecharakter. Bern: Juni 2017.
- EU-Kommission, Europäische Kommission (2020a): WEISSBUCH - Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten. https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper_de.pdf. Zugriff: 15.10.2021.
- EU-Kommission, Europäische Kommission (2020b): State aid Scoreboard 2019. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2019.pdf. Zugriff: 12.10.2021.
- EU-Kommission, Europäische Kommission (2021a): State aid Scoreboard 2020. https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/state_aid_scoreboard_note_2020.pdf. Zugriff: 12.10.2021.
- EU-Kommission, Europäische Kommission (2021b): Aid by main objectives in current prices. https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/view/AID_SCB_OBJ/default/table?lang=en&category=AID_SCB_OBJ. Zugriff: 15.10.2021.
- EU-Kommission, Europäische Kommission (2021c): Fragen und Antworten – Vorschlag für neue Verordnung gegen Verzerrungen im Binnenmarkt durch Subventionen aus Drittstaaten. Brüssel: Mai 2021.
- Eurostat (2022): GDP and main components (output, expenditure and income). <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>. Zugriff: 27.01.2022.
- Felder, Stefan; Gasser, Patrik und Meyer, Stefan (2021): Tarif- und Finanzierungsunterschiede im akutstationären Bereich zwischen öffentlichen Spitälern und Privatkliniken 2013-2019. <https://www.ospita.ch/api/rm/CH3U9Y8U3ZWC864/studie-ospita-2021-schlussbericht-def.pdf>. Zugriff: 09.11.2021.
- Hall, David (2002): EU competition policies and public services. In: Transfer: European Review of Labour and Research, 8(2), S. 198–213.
- Hirsbrunner, Simon (2017): Könnte die Schweiz ein Verbot staatlicher Beihilfen verkraften? In: Zeitschrift für Europarecht, 19(3), S. 60–66.
- Jeitziner, Bruno und Moes, Alowin (2011): Steuervergünstigungen des Bundes: Bestandesaufnahme und Optimierungsbedarf. In: Die Volkswirtschaft, (10), S. 50–55.
- Kantonsrat St.Gallen (2021): Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit zur Beteiligung an der Innovationspark AG und zur Gewährung von Betriebsbeiträgen vom 2. Februar 2021. nGS 2021–016.
- KdK, Konferenz der Kantonsregierungen (2018): Staatliche Beihilfen im Verhältnis Schweiz-EU. Bern: März 2018.
- KPMG (2018): Potenzielle Steuerschuld der Kantonalbanken - Die Finanziellen Auswirkungen einer Unterstellung der steuerbefreiten Kantonalbanken unter die Gewinn- und Kapitalsteuerpflicht im Jahr 2016. https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/18076/18076BE_Studie_KPMG.pdf. Zugriff: 13.10.2021.

- KPMG (2021): Government Stimulus tracker. Government Response - Global landscape. <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/government-response-global-landscape.html>. Zugriff: 12.10.2021.
- McKinsey (2020): US coronavirus relief funds: A guide for state and local governments. <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/%20us-coronavirus-relief-funds-a-guide-for-state-and-local-governments>. Zugriff: 12.10.2021.
- Moser, Peter und Ziegler, Andreas (2018): Gebäudeversicherungsmonopol und Beihilfenregelung der Europäischen Union - Gutachten zuhanden der Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen. Chur und Lausanne: November 2018.
- Müller, Jürg und Ammann, Basil (2020): Liquidität schützt vor Überschuldung nicht. Avenir Suisse Blog, 17. April. <https://www.avenir-suisse.ch/liquiditaet-schuetzt-vor-ueberschuldung-nicht/>. Zugriff: 23.09.2020.
- Müller, Jürg; Grabher, Laurenz und Ammann, Basil (2022): Wie hat sich die staatliche Förderung der Medien entwickelt? Avenir Suisse Blog, 5. Januar. <https://www.avenir-suisse.ch/wie-hat-sich-die-staatliche-foerderung-der-medien-entwickelt/>. Zugriff: 17.01.2022.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010): Policy Roundtables – Competition, State Aids and Subsidies. <https://www.oecd.org/competition/sectors/48070736.pdf>. Zugriff: 12.10.2021.
- Oesch, Matthias (2012): Staatliche Subventionen und auswärtige Wirtschaftsteilnehmer. In: Zeitschrift für schweizerisches Recht, 131 (2012) I(Heft 3), S. 255–284.
- Oesch, Matthias (2013): Die (fehlende) Disziplinierung staatlicher Beihilfen durch Kantone. In: Aktuelle juristische Praxis, S. 1337–1348.
- Oesch, Matthias (2020): Schweiz - Europäische Union: Grundlagen, bilaterale Abkommen, autonomer Nachvollzug. Zürich: EIZ Publishing.
- Oesch, Matthias und Burghartz, Nina (2018): Die fehlende Disziplinierung staatlicher Beihilfen in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft, (5), S. 26–29.
- Oesch, Matthias und Renfer, Stefan (2021): Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM). In: Oesch, Matthias; Weber, Rolf H. und Zäch, Roger (Hrsg.): Wettbewerbsrecht II Kommentar - VKU, SVKG, VertBek, PüG, BöB, UWG, BGBM, THG (2., aktualisierte und erweiterte Auflage.). Zürich: Orell Füssli.
- Porrini, Donatella und Schwarze, Reimund (2014): Insurance models and European climate change policies: an assessment. In: European Journal of Law and Economics, 38(1), S. 7–28. Springer.
- Regierungsrat Kanton Zürich (2018): Regierungsrat beantragt Kantonsrat Verpflichtungskredit für den Innovationspark Zürich. <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2018/11/verpflichtungskredit-fuer-den-innovationspark-zuerich.html>. Zugriff: 03.11.2021.
- Rutz, Samuel (2016): Das Märchen vom Tafelsilber. Zürich: Avenir Suisse.
- Rutz, Samuel und Schmid, Lukas (2014): Von alten und neuen Pfründen– Wie die Kantone Monopole stützen statt Märkte fördern. Zürich: Avenir Suisse.
- Salvi, Marco (2018): Investitionskontrollen: der ungebetene Schutz. Zürich: Avenir Suisse.
- Schäfer, Fabian (2021): NZZ, Neue Zürcher Zeitung. Nach dem Scheitern des Rahmenvertrags denkt der Bundesrat daran, EU-Recht autonom zu übernehmen – ist das absurd, oder scheint es nur so?. 30.06.2021.
- Schöchli, Hansueli (2020): NZZ, Neue Zürcher Zeitung. Was die Vision des Schweizer Silicon Valley bisher ausgelöst hat. 14.05.2020.

- Schwarze, Reimund und Wagner, Gert G. (2009): Natural Hazards Insurance in Europe – Tailored Responses to Climate Change Needed. In: Working Papers in Economics and Statistics, University of Innsbruck.
- Schlittler, Thomas (2021): SonntagsBlick. Schweizer Grosskonzerne rufen nach staatlichen Subventionen. 13.06.2021.
- Staatskanzlei des Kantons Bern (2016): Netzwerkstandort Biel/Bienne des Swiss Innovation Park SIP; Objektkredit. <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaeft/geschaeft/suche/geschaeft.gid-087416a1ee824780b7d340615965b29b.html>. Zugriff: 02.11.2021.
- Switzerland Innovation (2021): About us: Funds. <https://www.switzerland-innovation.com/network-west/node/371>. Zugriff: 02.11.2021.
- S&P, S&P Global Ratings (2021): Zuercher Kantonalbank. Frankfurt: November 2021.
- Taboada, Diego und Cosandey, Jérôme (2022): Privat vor Staat - auch in der Prävention. Zürich: Avenir Suisse.
- VKG, Vereinigung Kantonaler Gebäudeversicherungen (2021): Erfolgsrezept KGV. <https://www.vkg.ch/de/%C3%BCber-uns/erfolgsrezept-kgv/>. Zugriff: 16.07.2021.
- Wanner, Christine (2002): 100 Jahre zeitgemäss - Meilensteine in der Brand- und Elementarschadenversicherung in der Schweiz. Bern: Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen.

Zürich

Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich
Tel +41 44 445 90 00
Fax +41 44 445 90 01

Lausanne

Chemin de Beau-Rivage 7
1006 Lausanne
Tel +41 21 612 66 10

www.avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch