



Alle Dokumente
finden Sie hier:



go.akademien-schweiz.ch/atable

Follow-up 3/24 • 10. September 2024

Staatliche Finanzhilfen: mehr Wirkung und weniger unerwünschte Nebeneffekte

1. Erkenntnisse

1.1. Fazit Referate (Folien erstes Referat online verfügbar)

Subventionen als finanzpolitisches Instrument: eine rechtliche Einordnung

Andreas Lienhard, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht, Kompetenzzentrum für Public Management, Institut für öffentliches Recht, Universität Bern

Fast 60% der Gesamtausgaben des Bundes sind Subventionen. In den letzten 10 Jahren haben Subventionen um einen Drittel zugenommen. Es gibt verschiedene Arten von Subventionen, sie dienen entweder zur Förderung oder zum Erhalt von selbstgewählten im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeiten (sogenannte Finanzhilfen; ausmachend rund 1/4) oder zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben (sogenannte Abgeltungen; ausmachend rund 3/4). Subventionen bedürfen einer Kompetenz in der Bundesverfassung sowie einer spezialgesetzlichen Rechtsgrundlage. Das Subventionsgesetz schafft allgemeine Voraussetzungen für Subventionen. Gemäss Subventionsgesetz sollte auf steuerliche Vergünstigungen grundsätzlich verzichtet werden. Subventionen werden regelmässig und durch verschiedene Behörden überprüft. Der Bundesrat durchleuchtet die Subventionen alle 6 Jahre departementsweise. Wichtig sind auch die Prüfungen durch die Eidg. Finanzkontrolle, was punktuell oder als Synthese erfolgt. Zudem gibt es die parlamentarische Oberaufsicht, etwa durch die Geschäftsprüfungskommissionen GPK und die Parlamentarische Verwaltungskontrolle PVK. Im Weiteren können Subventionen auch Gegenstand von Aufgabenüberprüfungen sein.

Zwecks Verbesserung der Transparenz der Subventionen wäre eine Datenbank der Subventionen wünschbar, die Bund/Kantone/Gemeinden und auch indirekte Subventionen umfasst (letztere sind in der Subventionsdatenbank des Bundes nicht enthalten). Insbesondere mittels gezielter Gesetzesfolgenabschätzungen könnten unerwünschte Nebenwirkungen sowie Mitnahmeeffekte besser erkannt und vermieden werden. Zur Eindämmung möglicher Dysfunktionalitäten von Subventionen bezüglich Klima bzw. Biodiversität wäre zu erwägen, das Subventionsgesetz mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach auch die Nachhaltigkeit eine Voraussetzung zur Gewährung von Subventionen ist (analog der Nachhaltigkeit als Zuschlagskriterium im öffentlichen Beschaffungswesen).

Akademien der Wissenschaften Schweiz (a+) • Generalsekretariat

Haus der Akademien • Laupenstrasse 7 • Postfach • 3001 Bern • Schweiz

+41 31 306 92 20 • info@akademien-schweiz.ch • [akademien-schweiz.ch](https://www.akademien-schweiz.ch)  [@academies_ch](https://twitter.com/academies_ch)

 [swiss_academies](https://www.instagram.com/swiss_academies)

Subventionen mit schädlichen Auswirkungen für das Klima in der Schweiz: erste Ergebnisse

Philippe Thalmann, Ausserordentlicher Professor, Direktor des Labors für urbane Ökonomie und Umwelt der EPFL

Im Referat wird eine noch nicht abgeschlossene Studie zu den wichtigsten Subventionen mit schädlichen Auswirkungen für das Klima vorgestellt, deswegen sind noch keine definitiven Zahlen verfügbar. Die für die Studie untersuchten Subventionen sind Direktzahlungen sowie diverse Steuererleichterungen aller föderalen Ebenen; keine Subventionen der Energie- und Klimapolitik. In mehreren Arbeitsschritten wurden u.a. die Kosten der untersuchten Subvention für die öffentlichen Finanzen quantifiziert, deren unerwünschter Anreizeffekt auf das Verhalten analysiert und die Klimawirkung bestimmt (Quantifizierung der durch die Subvention verursachten Treibhausgase). Insgesamt wurde für 6 Subventionen die schädliche Wirkung aufs Klima untersucht (*mündliche Vorstellung*). Erkenntnisse: Bei Subventionen mit problematischer Klimaauswirkung handelt es sich vor allem um Steuerabzüge und -befreiungen. Viele davon lassen sich nach steuerlichen Grundsätzen oder durch andere Ziele rechtfertigen; gleichzeitig sollte ihre Wirkung aufs Klima ebenfalls beurteilt werden. Wenn Steuerabzüge zu signifikant mehr Treibhausgasemissionen führen, so sollte dies zusammen mit den Haushaltskosten in die Güterabwägung bei einer Beurteilung einfließen.

1.2. Diskussion

Gibt es z.B. in anderen Ländern Erfahrungen mit Massnahmen wie der Einführung eines Nachhaltigkeitskriteriums?

Man könnte im Hinblick auf eine Ergänzung des Subventionsgesetzes mit einer Nachhaltigkeitsbestimmung nach einer gewissen Zeit die neu in das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen aufgenommene Nachhaltigkeitsregelung evaluieren, um zu prüfen, was das Nachhaltigkeitskriterium effektiv bringt.

Deutschland kennt eine Nachhaltigkeitsprüfung für alle Subventionen gemäss «subventionspolitischer Leitlinien». Die Ergebnisse der Prüfungen sind im jeweiligen Datenblatt einer Subvention dargelegt. Es geht dabei um die soziale, ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit.

Steuervergünstigungen: Grössenordnung? Abgrenzung?

Wie stark Vergünstigungen die Steuereinnahmen reduzieren, ist nicht bekannt. Dies u.a., weil ein Überblick über alle Steuervergünstigungen fehlt und ein Teil davon auch nicht quantifiziert ist. Eine Identifikation, Quantifizierung und Aufnahme in die Subventionsdatenbank dürfte sinnvoll sein. Eine Studie aus dem Kanton Bern aus dem Jahr 2009 schätzt bzgl. Bundessteuern, dass durch die Steuervergünstigungen das Steuersubstrat um einen Drittel und die Einnahmen um die Hälfte reduziert werden. Es gibt allerdings unterschiedliche Arten von «Steuervergünstigungen»: Einerseits die verhaltenslenkenden Steuererleichterungen im Sinne des Subventionsgesetzes, wie etwa die Reduktion der Mineralölsteuer. Andererseits gibt es die Steuerabzüge, die fiskalisch motiviert sind und dem Fiskus gar nicht zustehen, wie etwa die Abzüge für berufliche Kosten (sog. Gewinnungskosten).

Wie hoch sind die Mitnahmeeffekte?

Es gibt Zahlen dazu aus dem Energiebereich, v.a. zu steuerlichen Abzügen. Gemäss Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung haben der Bund und die Kantone 2005 zwischen 1.1 bis 1.7 Milliarden Franken Steuererleichterungen für energetische Sanierungen gewährt. Die Mitnahmeeffekte liegen bei 60-80%; das ist der Giftschränk der Subventionen. Diese Zahlen sind

über die Zeit sehr stabil. Auch das Gebäudeprogramm, etwa die Solarförderung, wird regelmässig untersucht.

Weshalb gibt es so viele Subventionen?

Speziell in der Schweiz trägt das liberale Staatsverständnis dazu bei, weil Leistungen oft an Dritte delegiert werden, auch in Form von Subventionen. Der Föderalismus mit den Transferzahlungen an die Kantone fördert dies ebenfalls. Schliesslich sind Subventionen in einer Konsensdemokratie beliebtes Mittel zur Akzeptanzbeschaffung.

Dem Staat stehen vereinfacht gesagt drei Instrumente zur Steuerung zur Verfügung: Carrots (wie Subventionen), sticks (wie Verbote) and sermons (wie Informationskampagnen). Letztere sind oft wenig wirkmächtig. Verbote sollte der Staat nicht zu häufig einsetzen, weil ansonsten Akzeptanzprobleme drohen. Bleiben die Karotten: Karotten sind wenig nachhaltig, da nach Gebrauch nicht mehr vorhanden. Subventionen sind teuer, aber ideal in der Schweiz, um Akzeptanz zu schaffen. Wie könnte man den Subventionsabbau tatsächlich realisieren? Bei dieser Frage sollte verstärkt berücksichtigt werden, dass es bei Subventionen immer auch um Akzeptanzbeschaffung geht.

Wie wurden die Subventionen bestimmt, die vertieft auf schädliche Auswirkungen für das Klima untersucht worden sind? Und wie wurde die Klimawirkung eruiert?

Es gab keine breite Voranalyse aller Subventionen, sondern Experteneinschätzungen, bei welchen Subventionen es sich lohnt, die Auswirkungen aufs Klima genauer anzuschauen. Die Klimawirkung zu bestimmen, also den zusätzlichen Ausstoss an Treibhausgasen, ist nicht einfach. Wir (Thalmann et al.) haben v.a. mit Angaben aus der Forschungsliteratur gearbeitet.

Welche Massnahmen können dazu führen, dass neue Subventionen weniger umweltschädigende Effekte haben werden?

Schon im Subventionsgesetz eine Bestimmung einfügen (Vorschlag Lienhard), wonach unerwünschte Effekte bspw. auf das Klima bzw. die Biodiversität zu prüfen sind (analog Regelung im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen sowie Prüfung der Umweltwirkung von Gesetzesentwürfen in der Botschaft). Es ist schwierig, eine Subvention abzuschaffen; einfacher ist es, im Zuge einer Überprüfung eine Subvention anzupassen. Gleichzeitig ist es wichtig, Subventionen zeitlich zu begrenzen, weil sie dann vor einer evtl. Verlängerung überprüft und neu diskutiert werden.

Die Tourismusförderung möchte Touristen aus Übersee gewinnen: ist das nicht ein Widerspruch zur Klimapolitik?

Eine neue Vereinbarung zwischen der Stadt Luzern und der Luzern Tourismus AG sieht vor, dass unter anderem auf Marketingaktivitäten in Fernmärkten wie beispielsweise Asien und Amerika verzichtet wird. Im Kanton Zürich erhebt der Kanton keine Kurtaxe. Der Tourismusverband zieht selbst eine City Tax ein und verwendet einen grossen Teil für Destinationswerbung (u.a. Erschliessung von Fernmärkten).

Die Wirkung von Subventionen an Tourismusorganisationen im Hinblick auf deren Werbung auf Überseemärkten dürften Touristiker einschätzen können. Auf dieser Basis könnten politische Massnahmen diskutiert werden.

2. Vertiefung

Sämtliche weiterführenden Dokumente finden Sie online unter go.akademien-schweiz.ch/atable:

- Präsentation
- Kontakte Wissenschaft