

Staatliche Fussabdrücke auf Kantonebene

Studie für das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Dr. Samuel Rutz

Melanie Häner

3. April 2019

1 Ausgangslage und Gegenstand der Studie

Im März 2017 hat der Nationalrat das Postulat 15.3387 «Für einen funktionierenden Wettbewerb. Gegen wettbewerbsverzerrende staatliche Beihilfen» der FDP-Liberale Fraktion überwiesen. Dieses fordert den Bundesrat auf, dem Parlament einen Bericht zu unterbreiten, der Formen und Umfang wettbewerbsverzerrender staatlicher Beihilfen an staatliche und private Unternehmen auf allen Staatsebenen aufzeigt. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO hat Swiss Economics in diesem Kontext den Auftrag erteilt, den staatlichen Fussabdruck der Schweizer Kantone zu erfassen: Dazu wurde in einem ersten Schritt für alle Kantone eine Übersicht über die Leistungsgewährungen und Belastungsverminderungen (sogenannter «grosser Fussabdruck») erstellt. Dieser grosse Fussabdruck beinhaltet insbesondere die folgenden Aspekte:

1. Beiträge an öffentliche und private Unternehmungen sowie an private Institutionen ohne Erwerbszweck
2. Investitionsbeiträge an öffentliche und private Unternehmen sowie an private Institutionen ohne Erwerbszweck
3. Finanzielle Zusagen (Bürgschaften, staatliche Garantien, Abnahmegarantien etc.) und zugesicherte Subventionen
4. (Zinsvergünstigte) Darlehen
5. Abgabe von Waren und Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen
6. Einräumung von Sonderrechten ohne Ausschreibungen
7. Verzicht auf Forderungen
8. Steuererleichterungen (z.B. im Rahmen der kantonalen Standortförderung)
9. Abgaben- und Gebührenbefreiungen
10. Staatliche Beteiligungen

Die einzelnen grossen kantonalen Fussabdrücke sind in Excel-Listen festgehalten, die jeweils pro Kanton die jährlichen Geldleistungen, Garantien und Belastungsverminderungen ausweisen. Erstellt wurden sie mittels öffentlich zugänglicher Daten und Informationsquellen, wie etwa den kantonalen Staatsrechnungen, Geschäftsberichten, Zeitungsartikeln etc.¹ Jeder Listeneintrag ist mit einer Bezeichnung versehen und umfasst – wo verfügbar – die Beträge für die Jahre 2015, 2016 und 2017. Sofern vorhanden, werden zudem Zusatzinformationen zu den Listeneinträgen geliefert und die konkreten Leistungsempfänger bezeichnet.

In einem zweiten Schritt wurden anhand einfacher und transparenter Kriterien diejenigen Beträge und Leistungen aus dem grossen Fussabdruck eliminiert, die offensichtlich nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Daraus resultiert je Kanton ein «kleiner Fussabdruck». Die resultierenden kleinen kantonalen Fussabdrücke sind in denselben Excel-Listen abgebildet wie die grossen Fussabdrücke. Damit ist die Anwendung der Selektionskriterien für jede einzelne Position einfach nachvollziehbar.

¹ Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) erstellt auf Basis der kantonalen Staatsrechnungen einen konsolidierten und harmonisierten Finanzbericht. Somit existieren in der Schweiz eigentlich zwischen den Kantonen vergleichbare Zahlen. Diese werden jedoch auf einem Aggregationsniveau ausgewiesen, das für die Erstellung der kantonalen Fussabdrücke ungeeignet ist.

2 Aufbau der kantonalen Fussabdrücke

Die einzelnen Excel-Files, welche die kantonalen Fussabdrücke beinhalten, sind nach einheitlichen Kriterien konzipiert. Sie umfassen jeweils sieben Excel-Blätter:

1. **Deckblatt:** Dem Deckblatt lässt sich entnehmen, welcher kantonale Fussabdruck im entsprechenden Excel-File dargestellt wird. Neben dem Kantonsnamen werden zudem die Links zu den verwendeten Staatsrechnungen aufgeführt. Ferner wird übersichtsmässig der 3-Jahres-Durchschnitt für jeweils die einzelnen Kategorien des grossen und kleinen Fussabdrucks ausgewiesen.
2. **Beiträge:** Im Excel-Blatt «Beiträge» werden alle monetären Beiträge an öffentliche und private Unternehmen sowie an Organisationen ohne Erwerbszweck erfasst.
3. **Investitionsbeiträge:** Die Investitionen werden – sofern dies die Staatsrechnung zulässt – separat nach Beiträgen an öffentliche und private Unternehmen sowie Organisationen ohne Erwerbszweck ausgewiesen.
4. **Finanzielle Zusagen:** Bei den finanziellen Zusagen werden jeweils die Unterkategorien «Bürgschaften», «Eventualverpflichtungen» und «Leasing-/Mietverträge» erfasst. Unter die finanziellen Zusagen werden überdies auch die als Subventionen ausgewiesenen Zahlungen («Zugesicherte Subventionen») subsumiert.²
5. **Darlehen:** Darlehen werden von den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich erfasst. So weisen einige Kantone nur die Gesamtsumme der vergebenen Darlehen aus, während der Staatsrechnung anderer Kantone z.B. die Unterteilung nach Darlehen im Verwaltungs- und Finanzvermögen entnommen werden kann. Die im Einzelfall erfassten Darlehenskategorien orientieren sich primär an der Gliederung der entsprechenden Staatsrechnung.
6. **Beteiligungen:** Im Excel-Blatt «Beteiligungen» werden die staatlichen Beteiligungen an Unternehmen und Organisationen aufgelistet. Diese umfassen typischerweise Beteiligungen an Kantonalbanken, Spitälern, Kraftwerken, den Schweizer Salinen etc. Wo möglich, wird zwischen Beteiligungen des Verwaltungs- und des Finanzvermögens unterschieden.
7. **Weiteres:** Im Excel-Blatt «Weiteres» werden die restlichen in obiger Aufzählung erwähnten Kategorien zusammengefasst. Es handelt sich konkret um Abgaben von Waren und Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen, Einräumung von Sonderrechten ohne Ausschreibungen, Verzicht auf Forderungen, Steuererleichterungen sowie Abgaben- und Gebührenbefreiung. Grundsätzlich handelt es sich um Kategorien, die nicht oder nicht immer aus den Staatsrechnungen ersichtlich sind und deshalb oft den Rückgriff auf andere Informationsquellen bedingen. Des Weiteren sind diese Informationen oft eher qualitativer Natur und lassen keine exakte Quantifizierung zu (bspw. Kurse zur Unterstützung der Start-up-Gründung und -entwicklung im Rahmen der Standortförderung).

Generell unterscheiden sich die kantonalen Staatsrechnungen stark hinsichtlich Struktur, Gliederung und Detaillierungsgrad. Als übergeordnete Regel wurde deshalb bei der Erstellung der einzelnen Excel-Blätter darauf geachtet, dass möglichst die Struktur der jeweiligen kantonalen

² In einigen französischsprachigen Kantonen wird für Beiträge der Begriff «subventions» verwendet. Diese werden aufgrund der Buchungsnummern entsprechend nicht auf dem Excel-Blatt «Finanzielle Zusagen» sondern unter den Beiträgen erfasst.

Staatsrechnung übernommen wurde. Bei einer fixen Struktur der Unterkategorien auf den einzelnen Excel-Blättern hätten sich unlösbare Zuordnungsprobleme ergeben. So wäre z.B. wünschbar gewesen, die Darlehen für alle Kantone zumindest nach Verwaltungs- und Finanzvermögen auszuweisen. Dies hätte jedoch dazu geführt, dass in Kantonen, die ihre Darlehen nicht weiter unterteilen, eine willkürliche Zuordnung hätte vorgenommen werden müssen.

Im Resultat führt diese Vorgehensweise offensichtlich zu unterschiedlich detaillierten Fussabdrücken, was auch deren Vergleichbarkeit gewisse Grenzen setzt. So resultiert etwa in Kantonen, in denen die Staatsausgaben vergleichsweise hoch aggregiert ausgewiesen werden, oftmals ein relativ hoher Fussabdruck. Ferner hängt die Grösse des kantonalen Fussabdrucks auch von der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ab: Ein dezentral organisierter Kanton, der viele Aufgaben an seine Gemeinden delegiert, wird zwangsläufig ein kleinerer Fussabdruck aufweisen, als ein zentral organisierter Kanton.

3 Konkrete Vorgehensweise bei der Erstellung des grossen Fussabdrucks

Die nachfolgende Abbildung zeigt auf, nach welchem Schema bei der konkreten Erstellung der grossen kantonalen Fussabdrücke vorgegangen wurde:

Schritt 1: Recherche in Staatsrechnungen, Jahresberichten und Geschäftsberichten nach den folgenden Kategorien

- Beiträge an Unternehmungen und Organisationen
- Investitionsbeiträge
- Finanzielle Zusagen (Bürgschaften, Subventionen und Eventualverpflichtungen)
- Darlehen (wo möglich auch der Zinsverzicht, der durch Sonderkonditionen bei der Darlehensvergabe verursacht wurde)
- Staatliche Beteiligungen

Schritt 2: Generelle Internetrecherche zur Ergänzung obenstehender Kategorien mit den folgenden Stichworten

- «Beiträge», «Beiträge an öffentliche Unternehmungen», «Beiträge an private Unternehmungen», «Beiträge an Organisationen»
- «Investitionsbeiträge»
- «Finanzielle Zusagen», «Bürgschaften», «Subventionen», «Eventualverpflichtungen»
- «Darlehen»
- «Staatliche Beteiligungen»

Schritt 3: Generelle Internetrecherche zu den übrigen im Excel-Blatt «Weiteres» erfassten Kategorien

- Abgabe von Waren und Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen (Stichworte: «Waren zu Vorzugsbedingungen», «Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen», «Sonderkonditionen»)
- Einräumung von Sonderrechten ohne Ausschreibung (Stichwort: «Sonderrechte»)
- Verzicht auf Forderungen (Stichworte: «Verzicht auf Forderungen», «Forderungsverzicht»)
- Steuererleichterungen (Stichworte: «Steuererleichterungen», «steuerbefreite Institutionen», «Steuererleichterungen + juristische Personen»)

Schritt 4: Zusätzliche Recherchen unter Berücksichtigung folgender Quellen

- Regionale Zeitungen und «Google News»
- Webseite der Kantone (insbesondere Rubrik «Standortförderung» und «Wirtschaftsförderung»)
- Kantonsmonitoring «Von alten und neuen Pfründen», Avenir Suisse (2014)

Die so erstellten grossen Fussabdrücke wurden den einzelnen Kantonen mit der Bitte um Überprüfung und Stellungnahme vorgelegt. Die Grosszahl der Kantone ergriff diese Möglichkeit. Wann immer unter Wahrung der ursprünglichen Struktur der Excel-Blätter möglich, wurden die entsprechenden Rückmeldungen berücksichtigt und in die kantonalen Fussabdrücke eingearbeitet.

4 Zuordnung einzelner Beträge im grossen kantonalen Fussdruck

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Zuordnung einzelner Beträge zu den Kategorien «Beiträge», «Investitionsbeiträge», «finanzielle Zusagen», «Darlehen» und «Beteiligungen» in der Regel ohne grössere Probleme vorgenommen werden konnte, da in den meisten Kantonen einheitliche Buchungsnummern in der Staatsrechnung zur Anwendung kommen. Dies erhöht die interkantonale Vergleichbarkeit der Fussabdrücke.

Innerhalb der einzelnen Kategorien unterscheiden sich die einzelnen kantonalen Staatsrechnungen jedoch – wie bereits erwähnt – teilweise stark in Struktur, Gliederung und Detaillierungsgrad. Bei den «Beiträgen» etwa weisen verschiedene Kantone (z.B. St. Gallen und Bern) nur sehr grobe Kategorien aus, während andere Kantone (z.B. Basel-Stadt) sogar einzelne Empfänger auflisten. Demgegenüber werden beispielsweise im Kanton Basel-Stadt die ausbezahlten Beiträge nicht nach privaten und öffentlichen Empfängern unterteilt.

Auch die Darlehen und Beteiligungen werden in sehr unterschiedlicher Art und Weise ausgewiesen. Oftmals fehlt in den Staatsrechnungen eine Zuweisung der entsprechenden Kategorien zum Finanz- oder Verwaltungsvermögen. Damit wird eine Einschätzung, ob ein Darlehen bzw. eine Beteiligung der öffentlichen Aufgabenerfüllung dient oder nicht, faktisch verunmöglicht. Auch weitere Gliederungskriterien – etwa die Aufteilung nach privaten und öffentlichen Unternehmen –, die allenfalls Hinweise über Sinn und Zweck der vergebenen Darlehen und Beteiligungen liefern könnte, lassen sich den kantonalen Staatsrechnungen in der Regel nicht ent-

nehmen. Spezifisch bei den Darlehen zeigt sich zudem, dass nur in den wenigsten Fällen ersichtlich ist, ob diese zu Sonderkonditionen vergeben wurden. Gerade für die im zweiten Schritt vorzunehmende Beurteilung, ob ein Darlehen in den kleinen staatlichen Fussabdruck einfließen soll, wären solche Informationen von zentraler Bedeutung.

Für die Kategorie «Weiteres» lassen sich schliesslich meist nur qualitative Informationen finden, da die entsprechenden Leistungen nicht in den kantonalen Staatsrechnungen erfasst werden. Verfügbar sind für die meisten Kantone Angaben zu Steuererleichterungen und -befreiungen. Teilweise lassen sich zudem Informationen zu anderen Wirtschaftsförderungsmassnahmen wie Tourismus- oder Start-up-Förderung finden. Übersichten – die jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht vollständig sind – bestehen des Weiteren betreffend die Einräumung von Sonderrechten ohne Ausschreibungen, beispielsweise im Kaminfegerwesen oder im Bereich der amtlichen Vermessung.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Staatsrechnungen der Kantone kaum Schlüsse darüber zulassen, in welchem Zusammenhang die ausgewiesenen Leistungsgewährungen und Belastungsverminderungen gewährt wurden.

5 Die grossen kantonalen Fussabdrücke im Vergleich

Nachfolgend werden die in den einzelnen kantonalen Fussabdrücken enthaltenen Informationen für die drei betrachteten Jahre (2015, 2016 und 2017) tabellarisch zusammengefasst, um einen groben Vergleich unter den Kantonen zu ermöglichen. In einer vierten Tabelle wird für jede Kategorie der Mittelwert über die drei betrachteten Jahre ausgewiesen. Es gilt zu beachten, dass keine Summen über die verschiedenen Kategorien gebildet werden sollten, da ansonsten Bestandes- und Flussgrössen vermischt würden. So ist ein Darlehen etwa typischerweise eine Bestandesgrösse, die über ihre gesamte Laufzeit in der Staatsrechnung erscheint, während es sich bei einem jährlich gesprochenen Beitrag um eine Flussgrösse handelt.

Zu den einzelnen in den Tabellen 1 bis 4 ausgewiesenen Beträgen ist festzuhalten, dass diese mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren sind. So ist etwa bei den «Beiträgen» darauf hinzuweisen, dass diese in manchen Kantonen auch Zahlungsströme an das Gemeinwesen beinhalten, die vorliegend nicht von Interesse sind. Dies erklärt sich damit, dass die Beiträge in einzelnen Staatsrechnungen (z.B. Basel-Landschaft) nur summarisch unter dem Titel «Beiträge an das Gemeinwesen und Dritte» aufgeführt werden. Des Weiteren gilt es zu beachten, dass die meisten «Finanziellen Zusagen» (wie etwa die Staatsgarantien für die Kantonalbanken) in den Staatsrechnungen nicht quantifiziert werden. Ferner ist auch bei den Investitionsbeiträgen Vorsicht geboten: Gewisse Kantone (beispielsweise Thurgau) weisen in ihren Staatsrechnungen nur Bilanzzahlen und keine Beträge aus, was eine Summierung über die Zeit verunmöglicht.

Ein Blick auf die ersten drei Tabellen erhellt, dass die erfassten Beträge über die drei betrachteten Jahre relativ konstant sind. Nur bei den «Beiträgen» und den «Finanziellen Zusagen» lässt sich zwischen 2015 und 2016 ein Sprung von rund 4 Mrd. Fr. bzw. 3 Mrd. Fr. feststellen. Bei den «Beiträgen» ist dies darauf zurückzuführen, dass der entsprechende Wert 2015 im Kanton Bern (noch) nicht in der Staatsrechnung aufgeführt wurde. Die Differenz bei den «Finanziellen Zusagen» erklärt sich hingegen mit der 2016 eingeführten Staatsgarantie für die Pensionskasse des Kanton Basel-Stadt. Zwischen 2016 und 2017 lässt sich zudem ein Anstieg der Beteiligungen von knapp 1,5 Mrd. Fr beobachten.

Mit Abstand den grössten Block stellen die finanziellen Zusagen in den kantonalen Fussabdrücken dar. Wird Tabelle 4 betrachtet, resultiert im 3-Jahres-Durchschnitt über die Kantone aufsummiert ein Betrag von gut 27 Mrd. Fr. Allerdings dürfte aber gerade das Ausmass der finanziellen Zusagen in den kantonalen Fussabdrücken systematisch unterschätzt werden, da diese in den Staatsrechnungen oft nicht monetarisiert werden (beispielsweise Staatsgarantien der Kantonalbanken). Mit insgesamt rund 20 Mrd. Fr. fällt überdies auch die Kategorie «Beiträge» stark ins Gewicht. Auf immerhin 15 Mrd. Fr. belaufen sich die über alle Schweizer Kantone aggregierten Beteiligungen. Die Darlehen und Investitionsbeiträge schlagen sich schliesslich mit jährlich insgesamt rund 6 Mrd. Fr. bzw. 2 Mrd. Fr. in den Staatsrechnungen nieder.

Auffallend sind auch die grossen Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen. So beliefen sich beispielsweise die Beiträge im Kanton Bern im Durchschnitt auf 3,2 Mrd. Fr., während der entsprechende Posten in der Luzerner Staatsrechnung mit 3 Mio. Fr. ausgewiesen wurde. Noch ausgeprägter präsentiert sich das Bild bei den finanziellen Zusagen, die im Kanton Genf 2017 11 Mrd. Fr. betragen, während der Kanton Thurgau im selben Jahr in seiner Staatsrechnung lediglich Zusagen von 1 Mio. Fr. verbuchte. Ähnliche Differenzen lassen sich auch für die übrigen Kategorien identifizieren. Fraglich ist jedoch letztlich, ob diese Differenzen auf unterschiedliche kantonale Politiken bezüglich Leistungsgewährung und Belastungsverminderung zurückzuführen sind, oder ob die Gründe nicht eher in den unterschiedlich strukturierten und detaillierten Staatsrechnungen zu suchen sind. So kann ein hoher Betrag in einem kantonalen Fussabdruck schlicht die Folge eines hohen Aggregationsniveaus der Staatsrechnung sein. Ein tiefer Betrag mag hingegen bloss die Folge des Verzichts auf die Monetarisierung einer bestehenden Staatsgarantie sein.

Von Auge erkennbar ist in den Tabellen auch ein gewisser «Röstigraben». Besonders der im interkantonalen Vergleich grosse Fussabdruck des Kantons Genf sticht hervor. In allen aufgeführten Kategorien fällt Genf durch relative hohe Beträge auf, wobei vor allem die finanziellen Zusagen von durchschnittlich 11,7 Mrd. Fr. pro Jahr (vgl. Tabelle 4) stark ins Gewicht fallen. Zum Vergleich: Die finanziellen Zusagen im Kanton Wallis, der zweithöchste ausgewiesene Betrag, belaufen sich auf 2,5 Mrd. Fr – also weniger als ein Viertel des Genfer Betrags. Auch die Kantone Neuenburg (2,2 Mrd. Fr.) und Waadt (1,6 Mrd. Fr.) weisen relativ hohe finanzielle Zusagen aus; es handelt sich um den viert- bzw. sechsthöchsten in Tabelle 4 aufgeführten Betrag. Wiederum kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass dies weniger das Resultat unterschiedlicher Politiken, als von unterschiedlich strukturieren Staatsrechnungen ist.

Tabelle 1: Grosser Fussabdruck der Schweizer Kantone 2015 (in Mio. Fr.)

	Beiträge	Investitions- beiträge	Darlehen *	Finanzielle Zusagen **	Beteiligungen
AG	1'305	21	384	474	777
AI	35	8 ^c	30	28	2
AR	51	16 ^e	39	n/a	62
BE	n/a	478	n/a	1'311	264
BL	532 ^a	34	223	565	359
BS	916 ^b	50	576	2	2'005
FR	647	6	156	1'573	143
GE	2'294	69	874	12'327	2'344
GL	50	7	7	4	97
GR	481	63	204 ⁱ	180	301
JU	157	43	11	61	23
LU	2	12	2	152	677
NE	572	9	91	2'256	115
NW	33	22	12 ⁱ	n/a	119
OW	68	4	6	150	23
SG	1'356	14	224	30	1'224 ^j
SH	157	28	35	0	96
SO	510	3	77	160	145
SZ	181	57 ^f	84	2	2
TG	574	4 ^g	238	51	1'140
TI	757	28	519	50	336
UR	43	3 ^h	10	n/a	49
VD	2'010	117	356	1'302	180
VS	790	48	531	2'325	110
ZG	141 ^d	1	41	3	106 ^j
ZH	1'863	71	908	2'340	4'063
Total	15'525	1'216	5'638	25'346	14'762

* Die mittel- und langfristigen Verbindlichkeiten werden in dieser Zusammenstellung nicht berücksichtigt

** Ohne Sonder- und Zusatzkredite

^a Inklusive «Beiträge an Gemeinwesen und Dritte»; ^b «Zahlungsströme» enthalten Buchungen, die nicht den drei definierten Unterkategorien zugeordnet werden können; ^c inklusive «eigene Beiträge» / «eigene Investitionsbeiträge»; ^d total Beiträge an Gemeinwesen und Dritte; ^e eigene Investitionsbeiträge an private Unternehmen ausgeschlossen, da Doppelzahlungsgefahr besteht; ^f ohne Verpflichtungskredite; ^g Bilanzzahlen; ^h nur Beträge, keine Bestände aufsummiert; ⁱ ohne kurzfristige Finanzanlagen; ^j Gesellschaftskapital

Tabelle 2: Grosser Fussabdruck der Schweizer Kantone 2016 (in Mio. Fr.)

	Beiträge	Investitions- beiträge	Darlehen *	Finanzielle Zusagen **	Beteiligungen
AG	1'307	9	366	515	777
AI	36	9 ^c	30	28	2
AR	105	22 ^e	40	1	50
BE	3'144	1'090	n/a	2'202	461
BL	526 ^a	16	253	346	367
BS	1'007 ^b	243	936	2'271	1'843
FR	648	1	149	1'677	159
GE	2'307	65	1'062	11'575	2'425
GL	51	5	6	21	97
GR	450	96	208 ⁱ	180	301
JU	157	36	11	60	23
LU	4	11	0	154	677
NE	480	8	98	2'164	115
NW	34	19	11 ⁱ	n/a	119
OW	71	3	6	143	23
SG	1'397	7	243	29	1'224 ^j
SH	154	38	55	0	96
SO	541	2	77	201	138
SZ	212	16 ^f	78	2	2
TG	617	2 ^g	238	1	1'146
TI	771	41	541	47	337
UR	74	3 ^h	20	n/a	50
VD	2'806	120	337	1'632	180
VS	799	43	503	2'422	166
ZG	142 ^d	7	32	2	108 ^j
ZH	1'955	40	647	2'459	4'196
Total	19'795	1'952	5'947	28'132	15'082

* Die mittel- und langfristigen Verbindlichkeiten werden in dieser Zusammenstellung nicht berücksichtigt

** Ohne Sonder- und Zusatzkredite

^a Inklusive «Beiträge an Gemeinwesen und Dritte»; ^b «Zahlungsströme» enthalten Buchungen, die nicht den drei definierten Unterkategorien zugeordnet werden können; ^c inklusive «eigene Beiträge» / «eigene Investitionsbeiträge»; ^d total Beiträge an Gemeinwesen und Dritte; ^e eigene Investitionsbeiträge an private Unternehmen ausgeschlossen, da Doppelzahlungsgefahr besteht; ^f ohne Verpflichtungskredite; ^g Bilanzzahlen; ^h nur Beträge, keine Bestände aufsummiert; ⁱ ohne kurzfristige Finanzanlagen; ^j Gesellschaftskapital

Tabelle 3: Grosser Fussabdruck der Schweizer Kantone 2017 (in Mio. Fr.)

	Beiträge	Investitions- beiträge	Darlehen *	Finanzielle Zusagen **	Beteiligungen
AG	1'340	11	339	501	777
AI	35	9 ^d	30	28	2
AR	105	26 ^e	53	4	44
BE	3'271	1'074	574	2'317	601
BL	1'058 ^a	4	314	349	376
BS	1'037 ^b	227	953	2'307	1'842
FR	667	1	151	1'417	158
GE	2'366	100	1'033	11'196	2'510
GL	57	2	3	21	97
GR	448	86	212 ⁱ	176	301
JU	160	33	13	54	23
LU	3	6	2	164	677
NE	456	7	111	2'142	115
NW	34	8	10 ⁱ	n/a	119
OW	68	4	3	160	23
SG	1'435	11	416	24	1'938 ^j
SH	154	18	46	10 ^k	96
SO	540	1	76	196	344
SZ	217	15 ^f	24	2	53
TG	617	5 ^g	287	1	1'264
TI	788	41	281	28	397
UR	76	1 ^h	32	n/a	50
VD	2'514	119	345	1'583	180
VS	834	58	519	2'689	166
ZG	147 ^d	10	25	3	115 ^j
ZH	2'128	82	602	2'216	4'190
Total	20'555	1'959	6'454	27'588	16'458

* Die mittel- und langfristigen Verbindlichkeiten werden in dieser Zusammenstellung nicht berücksichtigt

** Ohne Sonder- und Zusatzkredite

^a Inklusive «Beiträge an Gemeinwesen und Dritte»; ^b «Zahlungsströme» enthalten Buchungen, die nicht den drei definierten Unterkategorien zugeordnet werden können; ^c inklusive «eigene Beiträge» / «eigene Investitionsbeiträge»; ^d total Beiträge an Gemeinwesen und Dritte; ^e eigene Investitionsbeiträge an private Unternehmen ausgeschlossen, da Doppelzählungsgefahr besteht; ^f ohne Verpflichtungskredite; ^g Bilanzzahlen; ^h nur Beträge, keine Bestände aufsummiert; ⁱ ohne kurzfristige Finanzanlagen; ^j Gesellschaftskapital; ^k maximal 10'000'000 Fr.

Tabelle 4: Grosser Fussabdruck der Schweizer Kantone 3-Jahres-Durchschnitt (in Mio. Fr.)

	Beiträge	Investitions- beiträge	Darlehen *	Finanzielle Zusagen **	Beteiligungen
AG	1'317	14	363	496	777
AI	36	9 ^c	30	28	2
AR	87	21 ^e	44	2	52
BE	3'207	881	574	1'944	442
BL	705 ^a	18	263	420	367
BS	987 ^b	173	822	1'527	1'896
FR	654	3	152	1'556	154
GE	2'322	78	1'033	11'699	2'426
GL	53	5	5	15	97
GR	460	81	208 ⁱ	179	301
JU	158	37	12	58	23
LU	3	10	1	157	677
NE	502	8	100	2'187	115
NW	33	16	11 ⁱ	n/a	119
OW	69	4	5	151	23
SG	1'396	10	294	28	1'462 ^j
SH	155	28	45	4	96
SO	531	2	77	185	209
SZ	203	29 ^f	62	2	19
TG	603	4 ^g	254	18	1'183
TI	772	37	447	41	356
UR	64	3 ^h	21	n/a	50
VD	2'514	119	345	1'583	180
VS	808	50	518	2'479	147
ZG	143 ^d	6	33	4	110 ^j
ZH	1'982	64	719	2'338	4'150
Total	19'764	1'710	6'438	27'101	15'433

* Die mittel- und langfristigen Verbindlichkeiten werden in dieser Zusammenstellung nicht berücksichtigt

** Ohne Sonder- und Zusatzkredite

^a Inklusive «Beiträge an Gemeinwesen und Dritte»; ^b «Zahlungsströme» enthalten Buchungen, die nicht den drei definierten Unterkategorien zugeordnet werden können; ^c inklusive «eigene Beiträge» / «eigene Investitionsbeiträge»; ^d total Beiträge an Gemeinwesen und Dritte; ^e eigene Investitionsbeiträge an private Unternehmen ausgeschlossen, da Doppelzählungsgefahr besteht; ^f ohne Verpflichtungskredite; ^g Bilanzzahlen; ^h nur Beträge, keine Bestände aufsummiert; ⁱ ohne kurzfristige Finanzanlagen; ^j Gesellschaftskapital

6 Herleitung des kleinen Fussabdrucks

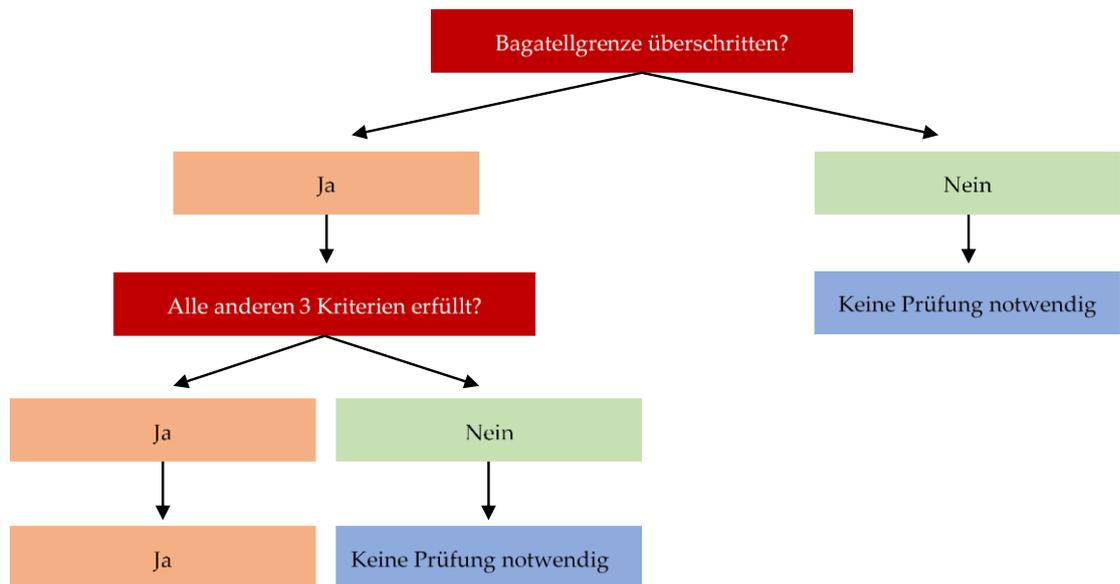
Zur Bestimmung des kleinen staatlichen Fussabdrucks ist vorab festzulegen, nach welchen Kriterien dieser erstellt werden soll. Das SECO hat in diesem Zusammenhang die folgenden Kriterien festgelegt, die kumulativ erfüllt sein müssen, damit eine Position des grossen Fussabdrucks Bestandteil des kleinen Fussabdrucks wird:

1. **Bagatellgrenze:** Es werden nur staatliche Mittel berücksichtigt, die über die letzten drei Jahre einen Wert von CHF 200'000 überstiegen haben. Damit wird sichergestellt, dass Mittel, die in der Praxis zu unerheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen und damit für das Postulat (15.3387) nicht relevant sind, nicht vom kleinen Fussabdruck umfasst werden.
2. **Unternehmensbegriff:** Staatliche Mittel werden nur berücksichtigt, falls sie bei einem Unternehmen zu wirtschaftlichen Vorteilen führen könnten. Dabei kommt ein rein «funktionaler» Unternehmensbegriff», wie ihn das Kartellgesetz kennt, zur Anwendung: Als Unternehmen gelten sämtliche Nachfrager oder Anbieter von Gütern und Dienstleistungen im Wirtschaftsprozess, unabhängig von ihrer Rechts- oder Organisationsform. Entscheidend ist das Ausüben einer wirtschaftlichen Tätigkeit, eine Gewinnerzielungsabsicht ist hingegen nicht erforderlich.
3. **Wettbewerbsverzerrung:** Es muss die Möglichkeit bestehen, dass durch den wirtschaftlichen Vorteil des Empfängers von staatlichen Mitteln seine Stellung gegenüber seinen Mitbewerbern in einem Schweizer Markt verstärkt wird. Der kleine staatliche Fussabdruck umfasst also lediglich Mittel, die möglicherweise eine Wettbewerbsverzerrung auf einem Schweizer Markt verursachen. Nicht erforderlich ist, dass der interkantonale Wettbewerb tatsächlich verzerrt wird. Allein die Möglichkeit der Wettbewerbsverzerrung reicht aus, um dieses Kriterium zu erfüllen.
4. **Beiträge zur sozialen Sicherheit:** Die Beteiligungen der Kantone an der Finanzierung von Sozialversicherungen wie AHV oder IV sind vom kleinen staatlichen Fussabdruck ausgenommen.

7 Konkrete Vorgehensweise bei der Herleitung des kleinen Fussabdrucks

Während sich das erste der in Abschnitt 6 genannten Kriterien einheitlich und automatisiert auf alle Positionen anwenden lässt, ist insbesondere bei den Kriterien 2 und 3 eine Abwägung im Einzelfall erforderlich. Dabei wurde nach dem Ausschlussprinzip vorgegangen: Nur wenn mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden konnte, dass nicht ein Unternehmen (im Sinn von Kriterium 2) Adressat einer Zahlung ist, dass die Zahlung nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung auf einem Schweizer Markt (im Sinn von Kriterium 3) führt oder aber der Betrag der sozialen Sicherheit dient (im Sinn von Kriterium 4), wurde der entsprechende Betrag nicht in den kleinen Fussabdruck übernommen.

Da die vier Kriterien kumulativ erfüllt sein müssen, wurde bei der Erstellung der kleinen Fussabdrücke nach folgendem Schema vorgegangen:



Falls also die Bagatellgrenze bei einer Position nicht überschritten wurde, wurden die restlichen drei Kriterien erst gar nicht geprüft, sondern mit «keine Prüfung notwendig» gekennzeichnet. Wurde demgegenüber die Bagatellgrenze überschritten, erfolgte eine Prüfung, ob eines der restlichen drei Kriterien offensichtlich nicht erfüllt ist. Sofern dies der Fall war, wurde die Prüfung abgebrochen und die restlichen zwei Kriterien mit «keine Prüfung notwendig» bezeichnet. Konnte schliesslich keines der Kriterien mit Sicherheit verneint werden, wurden die entsprechenden Zellen im Excel-File mit «Ja» gekennzeichnet und der betrachtete Betrag in den kleinen Fussabdruck übernommen. Der Vorteil dieser Vorgehensweise ist, dass eine unnötige und allenfalls willkürliche Anwendung der vier Kriterien vermieden werden kann, da insbesondere kleine Beträge (welche die Bagatellgrenze nicht überschreiten) hinsichtlich ihrer verzerrenden Wirkungen auf den Wettbewerb oftmals nur sehr schwer bewertbar sind.

Generell ist anzumerken, dass für die Anwendung der Kriterien 2 bis 4 oftmals nur sehr wenig Information zur Verfügung stand, weshalb umso mehr auf eine einheitliche Anwendung über die verschiedenen Kantone hinweg geachtet wurde. So wurden beispielsweise Beiträge an Spitäler, die nicht weiter spezifiziert wurden, konsequent in den kleinen Fussabdruck aufgenommen, während für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen die wettbewerbsverzerrende Wirkung durchgehend verneint wurde.³ Das Beispiel der Spitalfinanzierung macht klar, dass die Beurteilung einzelner Beträge immer wieder auch mit einem gewissen Ermessenspielraum einhergeht. Nicht zuletzt aus diesem Grund wurde in den Excel-Listen mit interaktiven «Drop down»-Elementen gearbeitet, die eine einfache und unkomplizierte Anpassung der vorgenommenen Beurteilungen erlauben, sollten (künftig) zusätzliche Informationen zur Verfügung stehen.

³ Gemeinwirtschaftliche Leistungen (GWL) werden unter anderem für die Aufrechterhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen sowie die Forschung und die universitäre Lehre ausbezahlt. Sofern die GWL von den Kantonen nicht für ein (versteckte) Subventionierung ihrer Spitäler «zweckentfremdet» werden, sollten diese Leistungen deshalb nicht marktverzerrend wirken.

8 Die kleinen kantonalen Fussabdrücke im Vergleich

Tabelle 5 gibt den 3-Jahres-Durchschnitt der kleinen kantonalen Fussabdrücke für die einzelnen Kantone wieder.⁴ Unschwer zu erkennen ist, dass die Beteiligungen nicht Bestandteil des kleinen Fussabdrucks sind, da die Höhe einer staatlichen Beteiligung an sich kein Indiz für eine allfällige Wettbewerbsverzerrung darstellt.

Werden die Tabellen 4 und 5 miteinander verglichen, ist ersichtlich, dass – über alle Kantone hinweg betrachtet – die grösste Differenz zwischen dem grossen und dem kleinen kantonalen Fussabdruck bei den finanziellen Zusagen besteht. Während sich der 3-Jahres-Durchschnitt des grossen Fussabdrucks auf rund 27 Mrd. Fr. beläuft, beträgt jener des kleinen Fussabdrucks lediglich 7 Mrd. Fr. Dies liegt in erster Linie daran, dass in einzelnen Kantonen finanzielle Zusagen in erheblichem Ausmass an öffentlich-rechtliche Pensionskassen ausgeschlossen werden konnten, da diese nicht im Wettbewerb mit anderen (privaten) Pensionskassen stehen und somit das Kriterium «Wettbewerbsverzerrung» nicht erfüllt ist. So konnten beispielsweise im Kanton Bern die Garantieverpflichtungen gegenüber den Kantonalen Pensionskassen sowie gegenüber der Bernischen Lehrerversicherungskasse aus dem kleinen Fussabdruck ausgeschlossen werden. Ähnlich stellt sich die Situation im Kanton Genf dar, was zu einer massiven Relativierung der überdurchschnittlich hohen finanziellen Zusagen von 11,7 Mrd. Fr. im grossen Fussabdruck führt. In den kleinen Fussabdrücken zeichnet sich aufgrund dieser Relativierungen dann auch kein deutlicher «Röstigraben» mehr ab.

Wie schon bei den grossen Fussabdrücken, ist auch bei der Interpretation der kleinen Fussabdrücke Vorsicht geboten. Gerade in Kantonen, die etwa ihre Beträge in der Staatsrechnung stark aggregieren, besteht die Gefahr, dass der kleine Fussabdruck vergleichsweise hoch ausfällt. Sind die einzelnen Positionen und Beiträge nämlich detailliert in der Staatsrechnung ausgewiesen, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass viele dieser Beträge die Bagatellgrenze nicht überschreiten.

⁴ Da das Kriterium der Bagatellgrenze den durchschnittlichen Betrag über die letzten drei Jahre betrachtet, lassen sich keine kleinen Fussabdrücke für die einzelnen Jahre erstellen.

Tabelle 5: Kleiner Fussabdruck der Schweizer Kantone 3-Jahres-Durchschnitt (in Mio. Fr.)

	Beiträge	Investitions- beiträge	Darlehen *	Finanzielle Zusagen **
AG	1'232	14	359	380
AI	15	8 ^c	30	28
AR	70	3 ^e	44	2
BE	3'207	881	574	901
BL	321 ^a	18	263	297
BS	593 ^b	168	822	120
FR	441	3	152	266
GE	2'322	78	1'033	1'598
GL	46	5	5	15
GR	433	81	208 ⁱ	179
JU	152	37	12	58
LU	2	10	1	153
NE	274	8	100	8
NW	11	8	11 ⁱ	n/a
OW	63	3	5	125
SG	1'101	5	294	21
SH	120	23	0	4
SO	246	2	76	153
SZ	190	29 ^f	56	2
TG	563	1 ^g	254	0
TI	659	36	447	41
UR	49	3 ^h	20	n/a
VD	2'420	119	345	1'582
VS	808	50	518	1'088
ZG	95 ^d	6	33	4
ZH	1'982	64	719	299
Total	17'415	1'663	6'381	7'324

* Die mittel- und langfristigen Verbindlichkeiten werden in dieser Zusammenstellung nicht berücksichtigt

** Ohne Sonder- und Zusatzkredite

^a Inklusive «Beiträge an Gemeinwesen und Dritte»; ^b «Zahlungsströme» enthalten Buchungen, die nicht den drei definierten Unterkategorien zugeordnet werden können; ^c inklusive «eigene Beiträge» / «eigene Investitionsbeiträge»; ^d total Beiträge an Gemeinwesen und Dritte; ^e eigene Investitionsbeiträge an private Unternehmen ausgeschlossen, da Doppelzählungsgefahr besteht; ^f ohne Verpflichtungskredite; ^g Bilanzzahlen; ^h nur Beträge, keine Bestände aufsummiert; ⁱ ohne kurzfristige Finanzanlagen; ^j Gesellschaftskapital

9 Fazit

Ziel dieser Studie ist es – in Erfüllung des Postulats 15.3387 «Für einen funktionierenden Wettbewerb. Gegen wettbewerbsverzerrende staatliche Beihilfen» – mithilfe öffentlich zugänglicher Informationen Anhaltspunkte für das potenzielle Ausmass wettbewerbsverzerrender staatlicher Massnahmen auf Kantonsebene aufzuzeigen. Zu diesem Zweck wurde für jeden Kanton gemäss der vom SECO vorgegebenen Methodik ein grosser und ein kleiner Fussabdruck für die Jahre 2015, 2016 und 2017 erstellt. Bei der Interpretation der in den Fussabdrücken ausgewiesenen Beträgen ist jedoch Vorsicht geboten. Insbesondere wäre es unzulässig, die einzelnen Beträge in den kleinen kantonalen Fussabdrücken als Beihilfen zu bezeichnen. Ein im kleinen Fussabdruck ausgewiesener Betrag bedeutet nur (aber immerhin), dass aufgrund der vorhandenen Informationen das Vorliegen von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Schweizer Markt nicht ausgeschlossen werden kann.

Um die Frage zu beantworten, ob die einzelnen Beträge tatsächlich zu Wettbewerbsverzerrungen führen können, bräuchte es vertiefte Abklärungen, die jedoch ohne Mithilfe der Kantone nicht zu bewältigen sind. Denn öffentliche Informationen, die einen Nachvollzug erlauben, aus welchen konkreten Gründen Leistungsgewährungen und Belastungsverminderungen gewährt wurden, werden von den Kantonen heute nicht bzw. nicht systematisch bereitgestellt. Selbst wenn solche Informationen von den Kantonen zugänglich gemacht würden, wäre für den Grossteil der Einträge im kleinen Fussabdruck eine aufwändige Einzelfallbetrachtung erforderlich, denn für die Beurteilung, ob eine staatliche Massnahme potenziell zu Wettbewerbsverzerrungen führt, sind letztlich immer die Marktwirkungen entscheidend.

swiss economics

Swiss Economics SE AG
Weinbergstrasse 102
CH-8006 Zürich

T: +41 (0)44 500 56 20
F: +41 (0)44 500 56 21

office@swiss-economics.ch