



Bern, den 24. November 2021

---

## **Staatlicher Fussabdruck**

Bericht des Bundesrates  
in Erfüllung des Postulates 15.3387 FDP-Libe-  
rale Fraktion vom 4. Mai 2015

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Aufbau und Definition</b> .....	<b>5</b>
2.1	Einleitende Bemerkungen .....	5
2.2	Der grosse Fussabdruck des Staates .....	7
2.3	Der kleine Fussabdruck des Staates .....	8
<b>3</b>	<b>Der grosse und kleine Fussabdruck des Bundes</b> .....	<b>9</b>
3.1	Beiträge .....	11
3.2	Investitionsbeiträge .....	12
3.3	Finanzielle Zusagen .....	12
3.4	Darlehen.....	14
3.5	Abgabe von Waren und Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen.....	15
3.6	Einräumung von Sonderrechten ohne Ausschreibung .....	16
3.7	Verzicht auf Forderungen.....	17
3.8	Steuervergünstigungen .....	17
3.9	Abgaben- und Gebührenbefreiungen .....	19
3.10	Staatliche Beteiligungen .....	20
<b>4</b>	<b>Der grosse und kleine Fussabdruck der Kantone</b> .....	<b>21</b>
<b>5</b>	<b>Lösungsmöglichkeiten</b> .....	<b>21</b>
<b>6</b>	<b>Schlussfolgerungen</b> .....	<b>22</b>

## Zusammenfassung

Im März 2017 überwies der Nationalrat das Postulat der FDP-Liberale Fraktion 15.3387 «Für einen funktionierenden Wettbewerb. Gegen wettbewerbsverzerrende staatliche Beihilfen». Der Bundesrat wurde damit beauftragt, einen Bericht vorzulegen, der die Formen und den Umfang von wettbewerbsverzerrenden staatlichen Beihilfen auf allen Staatsebenen aufzeigt. Empfänger dieser Beihilfen können private sowie staatliche Unternehmen sein. Zudem soll aufgezeigt werden, wie gegen staatliche Beihilfen, die den Wettbewerb verzerren vorgegangen werden könnte.

Diese Aufgabe ist insbesondere aus zwei Gründen anspruchsvoll. Zum einen kennt das Schweizer Recht den Begriff der staatlichen Beihilfe grundsätzlich nicht. Zum anderen ist eine seriöse Prüfung aller staatlicher Vorteilsgewährungen auf die Erfüllung selbst einer einfachen Beihilfedefinition äusserst aufwendig und bedarf vieler, nicht öffentlich zugänglicher Informationen.

Dem Anliegen des Postulats wird daher mit einem pragmatischen Ansatz entsprochen. Der Bericht definiert zuerst einen «*grossen Fussabdruck des Staates*». Dieser listet möglichst alle öffentlich bekannten Vorteilsgewährungen und Belastungsminderungen auf, die von der zentralen Bundesverwaltung ausgehen. Aus dieser Liste werden dann Posten, die offensichtlich keine staatliche Beihilfen im Sinne des Postulates darstellen, ausgeschlossen. Die verbliebenen Posten werden als «*kleiner Fussabdruck des Staates*» bezeichnet. Der kleine Fussabdruck des Staates ist somit nicht mit staatlichen Beihilfen gleichzusetzen. Aus den im grossen Fussabdruck des Staates betrachteten Posten gibt er aber eine Obergrenze für den Umfang von allfälligen staatlichen Beihilfen an. Diese Obergrenze kann jedoch je nach Definition deutlich vom tatsächlichen Umfang der staatlichen Beihilfen entfernt sein, denn die einzelnen Posten werden nur sehr konservativ vom grossen Fussabdruck des Staates ausgeschlossen.

Der kleine Fussabdruck des Staates zeigt, dass die Formen von allfällig wettbewerbsverzerrenden Vorteilsgewährungen breit sind und deren Umfang potenziell gross ist. Auf Bundesebene enthält er 248 Einzelposten, von denen die meisten den Kategorien Beiträge, Beteiligungen oder Steuervergünstigungen zuzurechnen sind. Mit mehr als CHF 24 Milliarden sind die Steuervergünstigungen betragsmässig die grösste Kategorie. Wettbewerbsverzerrende Wirkungen können hier allgemein nur schwer ausgeschlossen oder quantifiziert werden.

Auf Ebene der Kantone wurde der gleiche Ansatz gewählt. Zur Evaluation der jeweiligen «grossen» und «kleinen» kantonalen Fussabdrücke wurde eine externe Studie in Auftrag gestellt.

Auf eine Berücksichtigung der Gemeinden wurde aus Ressourcengründen verzichtet. Einen Fussabdruck für die mehr als 2'000 Gemeinden in der Schweiz zu erstellen, würde den Rahmen eines solchen Berichts sprengen und voraussichtlich keine zusätzlichen Schlussfolgerungen ermöglichen. Schliesslich würde die angewendete Bagatellgrenze dazu führen, dass diese vermutlich in zahlreichen Fällen nicht überschritten würde.

# 1 Einleitung

Unter «staatlichen Beihilfen» können bestimmte Unterstützungsmassnahmen des Staates zugunsten einzelner Unternehmen oder Branchen verstanden werden. Solche Unterstützungsmassnahmen können zur Verfolgung öffentlicher Interessen oder aus ökonomischer Sicht sinnvoll sein. Dies gilt insbesondere bei Marktversagen, wenn also eine an sich effiziente Allokation nicht allein durch einen Marktmechanismus erreicht werden kann. Ein solches existiert beispielsweise häufig bei öffentlichen Gütern oder beim Auftreten von externen Effekten, wo ein reiner Marktmechanismus keine effiziente Versorgung garantiert. Staatliche Beihilfen können aber auch schädliche Wirkungen entfalten, welche deren positiven Effekte vor allem dann überlagern können, wenn die Märkte gut funktionieren. Zu diesen schädlichen Effekten zählt zum Beispiel die Konservierung von Marktverhältnissen (ineffiziente Unternehmen werden «künstlich» am Leben erhalten) oder (damit verbunden) der ineffiziente Einsatz von staatlichen Mitteln. Vor allem aber können staatliche Beihilfen zu schädlichen Wettbewerbsverzerrungen führen. So können sie den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens begünstigen, indem potenzielle Konkurrenten eines begünstigten Unternehmens von Investitionen abgehalten werden, oder indem ein begünstigtes Unternehmen effiziente Wettbewerber aus dem Markt drängen kann. Vor diesem Hintergrund fordert das Postulat eine Auslegeordnung über Formen und Umfang staatlicher Beihilfen. Weiter soll der Bericht aufzeigen, wie wettbewerbsverzerrende Effekte derselben vermindert werden können.

Der Begriff der staatlichen Beihilfe ist insbesondere im EU-Recht gebräuchlich. Er ist dabei sehr weit gefasst, zielt aber stark auf Wettbewerbsverzerrungen<sup>1</sup> und Beeinträchtigungen des zwischenstaatlichen Handels ab. So wird eine staatliche Massnahme in Art. 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nur dann als staatliche Beihilfe qualifiziert, wenn sie tatsächlich oder potentiell geeignet ist, den Wettbewerb auf einem Markt und den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten zu beeinträchtigen. Ein ähnlicher Schwerpunkt wohnt dem Subventionsbegriff im WTO-Recht inne.<sup>2</sup> Beide Begriffe fokussieren also auf Sachverhalte, die den grenzüberschreitenden Wettbewerb potentiell beeinträchtigen. Ziel einer solchermassen ausgeprägten Beihilferegulation ist die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen im grenzüberschreitenden Handel. Weder der Beihilfebegriff im EU-Recht, noch der Subventionsbegriff im WTO-Recht, sind somit deckungsgleich mit dem Beihilfeverständnis im Postulat. Denn dieses zielt auf staatliche Vorteilsgewährungen, die in erster Linie den Wettbewerb im Inland tangieren.<sup>3</sup> Die direkte Anlehnung an eines der beiden Konzepte ist deshalb nicht zielführend.

---

<sup>1</sup> Für eine Wettbewerbsverzerrung reicht es nicht, dass ein Beitrag ein selektiver Vorteil darstellt. Ein selektiver Vorteil reicht aber aus, um das Kriterium der potenziellen Wettbewerbsverzerrung beim kleinen Fussabdruck zu erfüllen, weil bei einem selektiven Vorteil eine Wettbewerbsverzerrung nicht ausgeschlossen werden kann.

<sup>2</sup> Siehe hierzu insbesondere das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen vom 15. April 1994 (Anhang 1A.13 zum Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation; ASÜ; SR 0.632.20).

<sup>3</sup> Starke Parallelen zum Beihilfeverständnis im EU-Recht gibt es bei Vorteilsgewährungen, die von einzelnen Kantonen ausgehen und den Wettbewerb im Binnenmarkt zugunsten von Unternehmen aus diesen Kantonen verfälschen könnte. Zumindest bei Vorteilsgewährungen die vom Bund ausgehen, kann in der Regel aber nicht von einer interkantonalen Wettbewerbsverzerrung ausgegangen werden.

Das nationale Schweizer Recht kennt den ökonomisch geprägten Begriff der staatlichen Beihilfe grundsätzlich nicht. Dieser hat nur im Titel von Art. 103 des Luftfahrtgesetzes vom 21. November 1948<sup>4</sup> (LFG), der das staatsvertragliche Beihilfeverbot mit Rechtfertigungsmöglichkeit gemäss Artikel 13 des Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU (LVA)<sup>5</sup> im nationalen Recht umsetzt, Eingang in das nationale Recht gefunden.<sup>6</sup> Auf Bundesebene existiert das Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990<sup>7</sup> (SuG). Es soll sicherstellen, dass Subventionen (Finanzhilfen und Abgeltungen) nur dann gewährt werden, wenn sie hinreichend begründet sind, ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen, einheitlich und gerecht geleistet werden sowie nach finanzpolitischen Erfordernissen ausgestaltet werden. Vor diesem Hintergrund werden auch die Begriffe Finanzhilfen und Abgeltungen definiert. Die Begriffe der Finanzhilfe und Abgeltung im Sinne des SuG und jener der staatlichen Beihilfe im Sinne des Postulats sind vorliegend daher nicht deckungsgleich. Insbesondere sind nicht alle vom SuG erfassten Vorteilsgewährungen relevant für das Postulat und umgekehrt werden nicht alle für das Postulat relevanten Vorteilsgewährungen vom SuG abgedeckt. Auch wenn auf Bundesebene eine Datenbank über die Bundessubventionen im Sinne des SuG besteht,<sup>8</sup> existiert somit auch keine umfassende Auflistung von staatlichen Massnahmen, aus denen die für das Postulat relevanten Posten herausgefiltert werden könnten.

In Kapitel 2 werden der grosse und der kleine Fussabdruck des Staates genauer definiert. Kapitel 3 stellt diese Fussabdrücke des Bundes gegliedert nach Art der Vorteilsgewährung in aggregierter Form vor. Kapitel 4 fasst die Studie zu den Fussabdrücken der Kantone zusammen. Kapitel 5 enthält eine Auswahl von Lösungsansätzen für die Problematik. In Kapitel 6 wird ein Fazit gezogen. Die dem Bericht zugrundeliegende Analyse befindet sich im Anhang. Dort wird der grosse und kleine Fussabdruck des Staates in tabellarischer Form detailliert nach Art der Vorteilsgewährung präsentiert und genauer erläutert, wie die einzelnen Kriterien bei der Erstellung des kleinen Fussabdrucks des Staates genau angewandt wurden.

## 2 Aufbau und Definition

### 2.1 Einleitende Bemerkungen

Der Auftrag des Postulats ist insbesondere aus zwei Gründen anspruchsvoll. Zum einen kennt das Schweizer Recht den Begriff der staatlichen Beihilfe grundsätzlich nicht. Zum anderen ist eine seriöse Prüfung aller staatlicher Vorteilsgewährungen auf die Erfüllung selbst einer einfachen Beihilfedefinition äusserst aufwendig und bedarf vieler, nicht öffentlich zugänglicher Informationen.

---

<sup>4</sup> SR 748.0

<sup>5</sup> SR 0.748.127.192.68

<sup>6</sup> Auch das im Sommer 1972 abgeschlossen und zum 1. Januar 1973 in Kraft getretene Freihandelsabkommen (FHA, SR 0.632.401) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (damals noch Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, EWG) enthält in seinem Art. 23 Abs. 1 lit. iii) ein grundsätzliches Verbot wettbewerbsverzerrender staatlicher Beihilfen. Zudem enthalten auch die EFTA-Konvention (SR 0.632.31) sowie die meisten Freihandelsabkommen der Schweiz Bestimmungen über wettbewerbsverzerrende Subventionen und verweisen dabei grundsätzlich auf WTO-Recht. Schliesslich beinhaltet auch Art. 38 Abs. 6 Landverkehrsabkommen eine entsprechende Regelung.

<sup>7</sup> SR 616.1

<sup>8</sup> Vgl. [Datenbank der Bundessubventionen - Eidgenössische Finanzverwaltung EFV \(admin.ch\)](https://www.efv.admin.ch/datenbank).

Dem Anliegen des Postulats wird mit einem pragmatischeren Ansatz entsprochen. In einem ersten Schritt werden möglichst alle öffentlich bekannten Vorteilsgewährungen und Belastungsminderungen in den Jahren 2017–2019 (resp. 2015–2017 auf Kantons-ebene) aufgelistet, die von der zentralen Bundesverwaltung ausgehen und einer entsprechenden Kategorie<sup>9</sup> zugeordnet werden können. Die Summe dieser Posten wird als «grosser Fussabdruck des Staates» bezeichnet und beinhaltet einige Posten, welche als staatliche Beihilfen im Sinne des Postulates verstanden werden können. Posten, die offensichtlich keine staatliche Beihilfen im Sinne des Postulates darstellen, werden sodann mittels einfacher und transparenter Kriterien von dieser Aufstellung ausgeschlossen. Bei den verbliebenen Posten, dem «kleinen Fussabdruck des Staates», kann nicht ausgeschlossen werden, dass sie staatliche Beihilfen im Sinne des Postulates darstellen. Sie dienen daher der Beantwortung des Postulates.

Für dieses Vorgehen, Posten zu identifizieren, die offensichtlich keine staatlichen Beihilfen darstellen anstatt umgekehrt Posten direkt als staatliche Beihilfen zu identifizieren, sprechen in erster Linie pragmatische Gründe. Eine umfassende Prüfung der im grossen Fussabdruck des Staates enthaltenen Posten auf die Erfüllung selbst einfacher Beihilfekriterien, wäre äusserst aufwendig und bedürfte vieler, nicht öffentlich zugänglicher Informationen (z. B. betreffend Steuererleichterungen). In vielen Fällen könnte auch nicht ein ganzer Posten als Beihilfe bezeichnet werden, sondern lediglich einzelne Transaktionen. Dies ist bspw. der Fall, wenn eine Organisation nur zu einem kleinen Teil unternehmerisch tätig ist, der entsprechende Betrag jedoch der gesamten Organisation gezahlt wird. So ist zum Beispiel Skyguide zum grössten Teil hoheitlich und somit nicht unternehmerisch tätig. Allerdings werden auch einzelnen Leistungen von Skyguide angeboten, die auch von Unternehmen angeboten werden können und somit als Marktleistungen gelten. Es bestünde die Gefahr, dass mit den vorhandenen Informationen nur sehr wenige Posten zweifelsfrei als staatliche Beihilfe identifiziert werden könnten. Umgekehrt erlauben es dieselben Informationen aber, zahlreiche Posten zu identifizieren, die offensichtlich keine staatlichen Beihilfen im Sinne des vorliegenden Berichts darstellen. Anstatt Posten explizit auf Beihilfekriterien zu prüfen, ist es deshalb sinnvoll, diejenigen Posten auszuschliessen, die offensichtlich keine Beihilfen im Sinne des Postulates sind. Ein solches Ausschlussverfahren kann systematisch und damit transparent erfolgen.

Der kleine Fussabdruck des Staates ist somit nicht mit staatlichen Beihilfen gleichzusetzen. Aus den im grossen Fussabdruck des Staates betrachteten Posten gibt er aber eine Obergrenze für den Umfang von allfälligen staatlichen Beihilfen an. Diese Obergrenze kann jedoch je nach Definition deutlich vom tatsächlichen Umfang der staatlichen Beihilfen entfernt sein, denn die einzelnen Posten werden nur sehr konservativ vom grossen Fussabdruck des Staates ausgeschlossen. Dies nur dann, wenn die gegebenen Informationen zeigen, dass sie die vier Mindestkriterien für das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe offensichtlich nicht erfüllen. Namentlich sind dies Posten, die innerhalb von drei Jahren kleiner als CHF 200'000 sind oder die der sozialen Sicherung dienen. Weiter sind dies Posten, bei denen entweder ausgeschlossen werden kann, dass sie an einen Empfänger mit Unternehmenseigenschaft gehen oder den Wettbewerb im Inland verzerren (vgl. hierzu ausführlich Ziffer. 2.3).

---

<sup>9</sup> Dies sind namentlich Beiträge, Investitionsbeiträge, finanzielle Zusagen, Darlehen, Waren und Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen, Sonderrechte ohne Ausschreibung, Verzicht auf Forderungen, Steuererleichterungen, Abgaben- und Gebührenbefreiungen, Beteiligungen.

Dieser kleine Fussabdruck des Staates ermöglicht die gewünschte Auslegeordnung über Formen und Umfang potenziell wettbewerbsverzerrender staatlicher Vorteilsge-  
währungen. Das Postulat fordert eine solche Auslegeordnung auf allen Staatsebenen,  
also beim Bund, den Kantonen und den Gemeinden. Der vorliegende Bericht be-  
schränkt sich auf die Ebene des Bundes. Ein entsprechender Bericht über den Fuss-  
abdruck der einzelnen Kantone wurde im Auftrag des SECO von Swiss Economics  
erstellt.<sup>10</sup> Auf eine Berücksichtigung der Gemeinden wurde aus Ressourcengründen  
verzichtet. Einen Fussabdruck für die mehr als 2'000 Gemeinden in der Schweiz zu  
erstellen, würde den Rahmen eines solchen Berichts sprengen und voraussichtlich  
keine zusätzlichen Schlussfolgerungen ermöglichen. Schliesslich würde die angewen-  
dete Bagatellgrenze dazu führen, dass diese vermutlich in zahlreichen Fällen nicht  
überschritten würde.

### **Verwendung des Begriffs «Finanzielle Zusagen»**

Im vorliegenden Bericht sowie in der Studie von Swiss Economics (vgl. Ziff. 4) besteht  
eine Divergenz zwischen dem hier als Kategorie verwendeten Begriff «finanzielle Zu-  
sagen» (vgl. Ziff. 2.2 und 3.3) und der offiziellen Begriffsverwendung in den Richtlinien  
und Weisungen zur Haushalts- und Rechnungsführung des Bundes. In den vorliegen-  
den Texten umfasst der Begriff neben Verpflichtungen, die in Zukunft sicher eintreten  
auch Eventualverbindlichkeiten wie Bürgschaften und Garantien.

## **2.2 Der grosse Fussabdruck des Staates**

Da der Begriff der staatlichen Beihilfe potenziell sehr weitgehend ist kann der grosse  
Fussabdruck des Staates nicht den Anspruch erheben, alle für das Postulat relevanten  
Posten aufzulisten. Stattdessen umfasst er (möglichst viele) potenzielle Vorteilsge-  
währungen des Staates an Dritte ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung, die in eine  
der folgenden Kategorien eingeordnet werden können:

1. Beiträge
2. Investitionsbeiträge
3. Finanzielle Zusagen (z. B. Bürgschaften und Garantien)
4. (Zinsvergünstigte) Darlehen
5. Abgabe von Waren und Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen
6. Einräumung von Sonderrechten ohne Ausschreibung
7. Verzicht auf Forderungen
8. Steuererleichterungen
9. Abgaben- und Gebührenbefreiungen
10. Beteiligungen

<sup>10</sup> Swiss Economics, 2019, Staatliche Fussabdrücke auf Kantonsebene, Studie im Auftrag des Staats-  
sekretariats für Wirtschaft.

Erfasst werden im grossen Fussabdruck somit auch Vorteilsgewährungen des Bundes an Kantone, Sozialversicherungen und verselbstständigte Einheiten des Bundes wie z. B. Innosuisse oder den ETH-Bereich. Werden sie nicht direkt durch den Bundeshaushalt finanziert, wurden sie nicht in die vorliegende Aufstellung aufgenommen. Vom grossem Fussabdruck des Bundes ausgenommen ist somit beispielweise die Tätigkeit der Schweizerischen Nationalbank (SNB) oder der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV). Insofern handelt es sich streng genommen lediglich um den grossen Fussabdruck der zentralen Bundesverwaltung. Dies ist aus Sicht des Postulates nicht vollständig befriedigend, da gewisse Vorteilsgewährungen, die man je nach Verständnis als staatliche Beihilfen bezeichnen könnte, so nirgends, oder nur als Bestandteil eines grösseren Beitrages aufgeführt werden.

Nicht alle Posten im grossen Fussabdruck müssen tatsächlich mit einem Vorteil für den Empfänger einhergehen. So ist beispielsweise eine staatliche Mehrheitsbeteiligung für ein Unternehmen aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht nur mit Vorteilen verbunden (z. B. wegen Einschränkungen der Aktivitäten aufgrund politischer Vorgaben). Auf der anderen Seite gibt es staatliche Massnahmen, die gewissen Unternehmen oder Branchen zugutekommen, aber in keine der obigen Kategorien passen. Entsprechend werden solche Vorteile auch nicht als Teil des staatlichen Fussabdrucks verstanden. Denkbar sind beispielsweise Beschaffungen, die nicht kompetitiv erfolgen, oder geforderte Kompensationsgeschäfte bei Rüstungseinkäufen im Ausland (sog. Offset-Geschäfte).

Die Aufstellung enthält, gestützt auf öffentlich zugängliche Daten, die jährlichen Geldleistungen, Garantien und Belastungsminderungen für die Jahre 2017 bis 2019. Ein grosser Teil der Posten stammt aus der Staatsrechnung des Bundes.<sup>11</sup> Diese beinhaltet, teilweise in aggregierter Form, alle Posten der Kategorien «Beiträge», «Investitionsbeiträge», «finanzielle Zusagen», «Darlehen» und «Beteiligungen». Die Posten der restlichen Kategorien stammen entweder direkt von den involvierten Bundesämtern oder aus unterschiedlichen Berichten des Bundesrates. Diese Posten wurden mit der Staatsrechnung abgeglichen, um Doppelzählungen zu vermeiden. Um eine einheitliche Bewertung auf Ebene Bund und Kantone vorzunehmen, wurde auf die zusätzliche Beziehung der Datenbank der Bundessubventionen verzichtet.

## 2.3 Der kleine Fussabdruck des Staates

Der kleine Fussabdruck des Staates umfasst alle Posten des grossen Fussabdrucks, abzüglich jener, die offensichtlich keine staatlichen Beihilfen im Sinne des vorliegenden Berichts darstellen. Dafür müssen die folgenden vier Kriterien kumulativ erfüllt sein, welche der Bundesrat insbesondere im Sinne von Praktikabilitäts- und wettbewerbspolitischen Überlegungen festgelegt hat, um die Komplexität der vorliegenden Thematik auf ein einfaches und verständliches Mass zu reduzieren:

1. **Bagatellgrenze:** Es werden nur staatliche Mittel berücksichtigt, die über die letzten drei Jahre einen Gesamtwert von CHF 200'000 überstiegen haben. Der kleine Fussabdruck soll nur Posten enthalten, die das Marktgeschehen signifikant beeinflussen können. Auf Bundesebene spielt dieses Kriterium praktisch keine Rolle, bei den kantonalen Fussabdrücken hingegen schon.

---

<sup>11</sup> Abrufbar unter: [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Finanzberichte > Staatsrechnung.

2. **Unternehmen:** Staatliche Mittel werden nur berücksichtigt, falls sie bei einem Unternehmen zu einem geldwerten Vorteil führen. Dabei kommt ein rein «funktionaler» Unternehmensbegriff, wie ihn beispielsweise auch das Schweizer Kartellrecht (vgl. Art. 2 Abs. 1<sup>bis</sup> Kartellgesetz, KG<sup>12</sup>) kennt, zur Anwendung. Als Unternehmen gelten demnach sämtliche Nachfrager oder Anbieter von Waren und Dienstleistungen im Wirtschaftsprozess, unabhängig von ihrer Rechts- oder Organisationsform. Entscheidend ist das Ausüben einer wirtschaftlichen Tätigkeit, eine Gewinnerzielungsabsicht ist hingegen nicht erforderlich. Somit können auch einzelne Organisationen des Bundes oder Teile davon als Unternehmen angesehen werden.
3. **Mögliche Wettbewerbsverzerrung in der Schweizer Volkswirtschaft:** Posten werden nur berücksichtigt, wenn sie den Wettbewerb verfälschen können, indem sie selektiv nur ausgewählten Marktteilnehmern gewährt werden. Entscheidend sind daher der wirtschaftliche Vorteil, die Selektivität und der potenzielle Effekt auf die Schweizer Volkswirtschaft hat. Nicht erforderlich ist, dass der Wettbewerb tatsächlich verzerrt wird.
4. **Keine Beiträge zur sozialen Sicherheit:** Die Beteiligungen des Bundes und der Kantone an der Finanzierung der Sozialversicherungen (AHV/IV), die Finanzierung von Ergänzungsleistungen oder die Unterstützung von wirtschaftlich schwachen Personen bei der Prämienzahlung der Krankenversicherungen (Prämienverbilligung) sind vom kleinen Fussabdruck ausgenommen.

Insbesondere die Kriterien zwei und drei sind bei vielen Posten schwierig und nicht eindeutig zu beurteilen. Grundsätzlich gilt deshalb, dass Kriterien nur dann verneint werden, wenn sie offensichtlich nicht erfüllt sind. Kriterien können also bejaht werden, weil beispielsweise zu wenig Informationen vorliegen um sie eindeutig zu verneinen, oder weil sie sehr aggregiert sind, und ein Kriterium somit nicht vollständig verneint werden kann.<sup>13</sup> Posten werden vom kleinen Fussabdruck also nur sehr zurückhaltend ausgeschlossen. Zum einen müssen sie Kriterien verletzen, die als Mindestanforderungen für das Vorliegen einer im Postulat bezeichneten staatlichen Beihilfe gelten können. Zum anderen müssen sie diese Kriterien offensichtlich verletzen. Dies führt einerseits zu einer möglichst transparenten Einordnung der einzelnen Posten. Andererseits dürfen die Zahlen im kleinen Fussabdruck nicht als Schätzung der tatsächlichen Höhe der staatlichen Beihilfen auf Bundesebene interpretiert werden. Stattdessen bilden sie eine Zusammenstellung von potenziellen Vorteilsgewährungen, die mit einer geeigneten Beihilfedefinition und zusätzlichen Informationen darauf geprüft werden müssten, ob sie als staatliche Beihilfe bezeichnet werden können.

### 3 Der grosse und kleine Fussabdruck des Bundes

Aus den in Kapitel 2 genannten Gründen ist es fraglich, inwiefern aggregierte Zahlen für die durch das Postulat gestellten Fragen aussagekräftig sind. Dies auch vor dem Hintergrund, dass, anders als bei finanzpolitischen Überlegungen, in der Beihilfedebatte die Höhe von Vorteilsgewährungen eine eher untergeordnete Rolle spielt. Natürlich gilt, dass ein höherer Betrag den Wettbewerb potenziell stärker verzerren kann, sofern er nicht alle Unternehmen gleichermassen begünstigt. Dieser Zusammenhang

---

<sup>12</sup> SR 251

<sup>13</sup> Genauere Angaben zur Anwendung der Kriterien sind der Auflistung angefügt.

gilt aber nur sehr begrenzt. Wichtiger sind folglich andere Kriterien, wie die Selektivität einer Vorteilsgewährung. Eine Massnahme kann durch eine Vergrösserung des Adressatenkreises gleichzeitig teurer und wettbewerbspolitisch unbedenklicher werden.

Die folgende Tabelle, die den grossen und den kleinen Fussabdruck des Bundes in aggregierter Form zusammenfasst, ist dementsprechend lediglich als Verweis auf die detailliertere Darstellung der Fussabdrücke im Anhang anzusehen.

**Tabelle 1 Grosser und kleiner Fussabdruck des Bundes, 2019, in Millionen CHF, basierend überwiegend auf Schätzungen**

<b>Bundesebene</b>	<b>Gr. Fussabdruck</b>	<b>Kl. Fussabdruck</b>
<b>Beiträge</b>	49'792	6'588
<b>Investitionsbeiträge</b>	8'918	8'423
<b>Finanzielle Zusagen</b>	28'508*	9'914*
<b>(Zinsvergünstigte) Darlehen</b>	18'853*	10'276*
<b>Abgabe von Waren und Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen</b>	n.a.	n.a.
<b>Einräumung von Sonderrechten ohne Ausschreibung</b>	n.a.	n.a.
<b>Verzicht auf Forderungen</b>	11	11
<b>Steuererleichterungen**</b>	24'407	24'392
<b>Abgabe- und Gebührenbefreiungen</b>	311	274
<b>Staatliche Beteiligungen</b>	n.a.	n.a.

\* Bestandsgrösse: Gesamtbestand per Ende 2019

\*\* Diese Zahl basiert auf anderen als in dem vorliegenden Bericht untersuchten Jahren (vgl. hierzu die Ausführungen in Ziffer 3.8)

Der vorliegende Bericht summiert die Positionen in den Kategorien «Finanzielle Zusagen» und «(Zinsvergünstigte) Darlehen» als Bestandsgrösse. Das heisst, dass die einzelnen Bürgschaften, Garantien und Darlehen über ihre Gesamtlaufzeit jeweils in vollem Umfang in allen Jahren wiederholt ausgewiesen werden. Im Gegensatz dazu werden bei solchen Positionen oftmals neu vergebene Verbindlichkeiten lediglich im Vergabejahr ausgewiesen, wie beispielsweise in den Haushaltsrechnungen. Dies führt zu einer überhöhten Darstellung dieser Kategorien im vorliegenden Bericht gegenüber alternativen Ansätzen.

Aufgrund der unterschiedlichen Arten der Kategorien ist eine Summierung nicht interpretierbar. Aus diesem Grund weist der Bericht keine Zahlen zu den totalen Fussabdrücken aus.

Bei den folgenden Erläuterungen zu den einzelnen Kategorien geht es erstens jeweils um die Klärung, was unter der jeweiligen Kategorie genau zu verstehen ist. Zweitens wird diskutiert, warum die Kategorie für das Postulat relevant ist, insbesondere inwiefern einzelne Posten daraus Vorteilsgewährungen darstellen und wie sie den Wettbewerb verzerren können. Drittens werden einzelne Posten, in der Regel die jeweils höchsten, exemplarisch erwähnt. Auf eine nähere Einordnung von einzelnen Elementen wird verzichtet. Insbesondere findet keine Bewertung statt, welche Einzelposten aus wettbewerbsökonomischer Sicht als besonders kritisch eingestuft werden müssten.

### 3.1 Beiträge

Unter Beiträgen werden in diesem Postulatsbericht nicht rückzahlbare Geldleistungen an Dritte ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung verstanden. Sie umfassen einen Teil von Finanzhilfen und Abgeltungen und Beiträge an internationale Organisationen. Nach Artikel 3 SuG wird mit Finanzhilfen ein Empfänger für eine Tätigkeit unterstützt, die er selbst gewählt hat. Der wirtschaftliche Vorteil des Empfängers liegt hier auf der Hand, weil dem Subventionsgeber keine marktübliche Gegenleistung erbracht wird.<sup>14</sup> Eine Wettbewerbsverzerrung ist somit möglich, sobald der Empfänger (tatsächlichen oder potenziellen) Wettbewerbern gegenübersteht, die keine entsprechende Finanzhilfe erhalten.

Bei Abgeltungen wird der Empfänger für die Lasten entschädigt, die durch eine vom Bund übertragene oder bundesrechtlich vorgeschriebene Aufgabe entstehen (Art. 3 Abs. 2 SuG). Der wirtschaftliche Vorteil für den Empfänger ist dementsprechend weniger direkt. Ein solcher kann sich aber beispielsweise bei einer nicht marktgerechten Abgeltung ergeben, wobei Art. 9 Abs. 1 Bst. c SuG dies auf Bundesebene bereits ausschliesst. Dies dürfte vor allem dann der Fall sein, wenn ein entsprechender Leistungsauftrag nicht in einem kompetitiven Verfahren vergeben wird, und wenn die Informationsasymmetrie zwischen dem Bund und dem Empfänger der Abgeltung gross ist. Ein wirtschaftlicher Vorteil, und damit einhergehend eine Wettbewerbsverzerrung, kann sich auch bei einer marktgerechten Abgeltung ergeben, beispielsweise, wenn der Empfänger durch einen Leistungsauftrag Skaleneffekte in anderen Bereichen erzielen kann. Dies wird vorliegend aber nicht erfasst, weil so beispielsweise jede Beschaffung des Bundes den Wettbewerb potenziell verzerren könnte, sofern sie nicht einem strengen wettbewerblichen Vergabeverfahren unterliegt.

Aggregiert umfasst der grosse Fussabdruck des Bundes im Jahr 2019 Beiträge fast CHF 50 Milliarden, die sich auf 272 Einzelbeiträge verteilen. Viele Abgeltungen wie z.B. die Leistungen des Bundes an die AHV (CHF 8,3 Milliarden), an die IV (CHF 3,6 Milliarden), die individuelle Prämienverbilligung (CHF 2,5 Milliarden) und der Finanzierungsbeitrag an den ETH-Bereich (CHF 2,3 Milliarden) sind jedoch nicht Teil des kleinen Fussabdrucks. Auch Beiträge an internationale Organisationen sind dort nicht enthalten. Der kleine Fussabdruck enthält somit Posten im Wert von CHF 6,6 Milliarden. Bedeutende Posten darin sind die Direktzahlungen an die Landwirtschaft und die Einlage in den Netzzuschlagsfonds, über den beispielsweise die Einspeisevergütung für Windenergie, Sonnenenergie oder Kleinwasserkraft finanziert wird (vgl. Tabelle 2).

---

<sup>14</sup> Botschaft vom 15. Dezember 1986 zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen, BBl 1987 I 369.

**Tabelle 2 Ausgewählte Beiträge im kleinen Fussabdruck, in Millionen CHF**

	<b>2019</b>
Direktzahlungen Landwirtschaft	2'815
Einlage Netzzuschlagsfonds	1'281
Grundbeiträge Universitäten HFKG	705
Grundbeiträge Fachhochschulen HFKG	548
Zulagen Milchwirtschaft	379
Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung	105

### 3.2 Investitionsbeiträge

Investitionsbeiträge sind zweckgebundene, geldwerte Leistungen an Dritte ausserhalb der Bundeszentralverwaltung, mit denen beim Empfänger Investitionsgüter begründet werden. Aggregiert umfasst der kleine Fussabdruck 2019 Investitionsbeiträge in 15 Posten im Umfang von CHF 8,4 Milliarden. Die grössten Posten sind dabei die Einlage in den Bahninfrastrukturfonds, das Gebäudeprogramm sowie die Einlage in den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (vgl. Tabelle 3). Diese Fonds leisten Zahlungen, bei denen nicht ausgeschlossen werden kann, dass sie wettbewerbsverzerrende Vorteilsgewährungen im Sinne des Postulats darstellen, wie etwa Finanzhilfen an Verkehrsbetriebe. Für viele andere Zahlungen aus diesen Fonds, wie beispielsweise jene für Nationalstrassen, gilt dies jedoch nicht, da es nur einen Anbieter, den Staat, gibt.

**Tabelle 3 Ausgewählte Investitionsbeiträge im kleinen Fussabdruck, in Millionen CHF**

	<b>2019</b>
Einlagen Bahninfrastrukturfonds	4'934
Gebäudeprogramm	220
Einlage Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (Investitionsbeiträge im Agglomerationsbereich)	180
Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge HFKG	100
Landwirtschaftliche Strukturverbesserung	83
Natur und Landschaft	76

### 3.3 Finanzielle Zusagen

Unter finanzielle Zusagen fallen Garantien und Bürgschaften, im Rahmen derer der Bund Ausfallrisiken eines Schuldners gegenüber einem Gläubiger übernimmt. Erfasst sind somit finanzielle Risiken, die der Bund trägt, so zum Beispiel bei den Geothermie-Garantien, bei denen der Bund einen Teil von Investitionsrisiken übernimmt.<sup>15</sup> Gemeinsam ist den einzelnen Posten, dass sie lediglich Zusagen darstellen, die unter Umstän-

<sup>15</sup> Vgl. Art. 33 Energiegesetz (EnG; SR 730.0).

den nie finanzwirksam werden. Für das Postulat sind diese Zusagen von Bedeutung, weil der Bund diese Zusagen unentgeltlich erteilt und sie damit durch verbesserte Kreditkonditionen einen Wettbewerbsvorteil darstellen, selbst wenn es nie zu einer Zahlung kommt.

Enthalten sind im grossen Fussabdruck nur finanzielle Zusagen, die explizit vom Bund eingegangen wurden und somit explizit in der Staatsrechnung zu finden sind, bzw. indirekt über Rückstellungen in selbige eingehen (bspw. Bürgschaftswesen für KMU). Die Verpflichtungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) sind also nicht enthalten, obwohl der Bund hier zumindest implizit an den Verpflichtungen beteiligt ist. Solche indirekten Staatsgarantien sind jedoch grundsätzlich nicht im Fussabdruck enthalten. Indirekte Garantien kann es dabei insbesondere bei Einrichtungen geben, die im Mehrheitsbesitz des Bundes sind. Indirekt werden die daraus resultierenden Vorteile somit von der Kategorie «Beteiligungen» abgedeckt, soweit ein Dotations- oder Aktienkapital vorhanden ist. Weiter wurde im Zuge der Too-big-to-fail-Debatte klar,<sup>16</sup> dass es indirekte Staatsgarantien auch bei privaten Unternehmen, insbesondere systemrelevanten Banken, geben kann.<sup>17</sup> Auch diese sind im grossen Fussabdruck nicht berücksichtigt.

Im Anhang sind die eingegangenen Zusagen aufgelistet, nicht nur die finanzwirksamen. Tatsächliche Zahlungen oder Rückstellungen für sehr wahrscheinliche Zahlungen sind hier nicht gesondert gekennzeichnet, aber stattdessen in der Kategorie «Beiträge» aufgeführt. Zu Aufwendungen für den Bundeshaushalt führten 2019 die Bürgschaften für die Hochseeschifffahrt (CHF 38,7 Mio.), die Bürgschaften im Rahmen des Technologiefonds (CHF 2,3 Mio), sowie Bürgschaften für den sozialen Wohnungsbau (CHF 1,2 Mio). Im Bereich der Bürgschaften schätzt die Eidgenössische Finanzkontrolle, dass für CHF 1,1 Milliarden von ca. CHF 20 Milliarden gesprochenen Bürgschaften, also bei fast 5% des Bürgschaftsvolumen, ein erhebliches Ausfallrisiko besteht (Stand 1. Januar 2017).<sup>18</sup>

Finanzielle Zusagen können den Wettbewerb auf unterschiedliche Weise beeinträchtigen. Bürgschaften und Garantien erleichtern die Finanzierung von Unternehmen oder einzelnen Geschäften, indem sie bei finanziellen Problemen einen Teil der Verpflichtungen des Schuldners übernehmen. Wie gross die Finanzierungsvorteile für Unternehmen aufgrund dieser Zusagen tatsächlich sind, ist schwierig einzuschätzen. Der Finanzierungsvorteil steigt aber, je grösser das Ausfallrisiko und je länger die Laufzeit ist. In einem «perfekten» Markt wären die Finanzierungsvorteile gerade so gross, wie die erwarteten tatsächlichen (diskontierten) Ausfälle, die vom Bund getragen werden müssen. Eine konkrete Schätzung solcher Finanzierungsvorteile gibt es vom Bundesamt für Verkehr für die Zinersparnisse von Transportunternehmen aufgrund der Bürgschaft für die Betriebsmittelbeschaffung im regionalen Personenverkehr. Aus dem Bürgschaftsvolumen von ca. CHF 2,4 Milliarden resultieren demnach Zinseinsparungen von ca. CHF 10 Millionen pro Jahr, also durchschnittlich 0.42% pro finanziertem

---

<sup>16</sup> Bspw. schätze der Internationale Währungsfonds (IWF) den Subventionswert der implizierten Staatsgarantien der Schweiz gegenüber gewissen Finanzinstituten in den Jahren 2011 und 2012 auf 5 bis 50 Milliarden US-Dollar. Die grosse Spannweite ist der Anwendung dreier verschiedener Modelle geschuldet. Vgl. hierzu ausführlich IMF, Global Financial Stability Report – Moving from Liquidity- to Growth-Driven Markets, 2014, S. 114, 130 ff.

<sup>17</sup> Vor diesem Hintergrund werden besondere Anforderungen an die systemrelevanten Banken gestellt. Über die Umsetzung dieser Bestimmungen erstattet der Bundesrat gemäss Art. 52 Bankengesetz (BankG, SR 952.0) alle zwei Jahre Bericht, zuletzt am 4. Juni 2021 (vgl. BBl 2021 1487).

<sup>18</sup> Risiken aus Bürgschaften und Garantien, Eidgenössische Finanzkontrolle, 2018.

Franken.<sup>19</sup> Dies ist jedoch eher als untere Grenze zu betrachten, weil die Ausfallrisiken bei Transportunternehmen klein sind.

Neben den Schuldnern können von den Bürgschaften auch die Gläubiger profitieren, deren Ausfallrisiko (teilweise) eliminiert wird. Ein solcher Vorteil dürfte umso grösser sein, je marktmächtiger ein Gläubiger ist, und je weniger er diese Vorteile somit dem Schuldner weitergeben muss. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht sind diese Zusagen also aus zwei Gründen problematisch. Zum einen haben sie eine inhärente Tendenz der Marktlogik entgegenzuwirken. So begünstigen sie Unternehmen und Geschäfte umso stärker, je schwieriger diese ansonsten zu finanzieren wären.

Schliesslich tritt der Bund hier teilweise selbst in den Wettbewerb mit privaten Anbietern von finanziellen Zusagen, beispielsweise Versicherungen. Aus ökonomischer Sicht ist es schwer vorstellbar, dass der Staat hier ausschliesslich ergänzend zu privatwirtschaftlichen Anbietern auftritt. Dieser Aspekt ist für das vorliegende Postulat jedoch nicht relevant und fliesst deshalb nicht in die Erstellung des kleinen Fussabdruckes ein.

Der kleine Fussabdruck enthält zehn finanzielle Zusagen mit einem Gesamtvolumen von fast CHF 10 Milliarden (vgl. Tabelle 4 für eine Auswahl). Ersichtlich sind aber weder die tatsächlichen Ausgaben des Bundes noch die Finanzierungsvorteile für die Gläubiger. Beide dürften wie erwähnt lediglich einen Bruchteil davon betragen. Zudem handelt es sich hier um den Gesamtbestand der finanziellen Zusagen und nicht um die Zusagen, die in einem Jahr eingegangen wurden.

**Tabelle 4 Ausgewählte Finanzielle Zusagen im kleinen Fussabdruck, in Millionen CHF**

	<b>Bestand, 31.12.2019</b>
Sozialer Wohnungsbau	3'517
Konzessionierte Transportunternehmen	2'577
Eurofima (zugunsten SBB)	2'462
Bürgschaftswesen für KMU	286
Bürgschaften Technologiefonds	126

### **3.4 Darlehen**

In dieser Kategorie werden alle Darlehen des Bundes erfasst. Dabei handelt es sich vorwiegend um rückzahlbare Darlehen, teilweise sind aber auch bedingt rückzahlbare Darlehen enthalten. Dienen Darlehen unmittelbar der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben, sind sie im Verwaltungsvermögen aufgelistet und werden in der Regel zu Vorzugskonditionen vergeben, entweder zinsfrei, zinsvergünstigt oder bedingt rückzahlbar. Der Anschaffungswert entspricht den effektiv ausbezahlten Darlehen. Der Bilanzwert ist demgegenüber tiefer. Er entspricht den abdiskontierten, erwarteten Rückzahlung und berücksichtigt also auch Ausfallwahrscheinlichkeiten.

Zinsvergünstigte Darlehen können den Wettbewerb in gleicher Weise beeinflussen wie finanzielle Zusagen. Der Vorteil für das begünstigte Unternehmen liegt wieder in einer vergünstigten Finanzierung und ist bei gegebenem Zinssatz umso höher, je teurer

<sup>19</sup> Botschaft zum Bundesbeschluss über eine Verlängerung des Bürgschafts-Rahmenkredits für die Beschaffung von Betriebsmitteln im regionalen Personenverkehr vom 5.6.2020, BBI 2020 5483.

eine Finanzierung am Markt wäre. Daneben tritt auch hier der Bund unmittelbar in den Wettbewerb zu privaten Kreditinstituten.

Der kleine Fussabdruck umfasst 20 Darlehen im Jahr 2019 mit einem Umfang von CHF 10,3 Milliarden. Der überwiegende Teil davon wurde in vorhergegangenen Jahren vergeben. 2019 wurden Darlehen im Wert von CHF 85 Millionen vergeben.

**Tabelle 5 Ausgewählte Darlehen im kleinen Fussabdruck, in Millionen CHF**

	<b>Bestand Anschaffungswert, 31.12.2019</b>
Darlehen des gemeinnützigen Wohnungsbaus	1'200
Regionalentwicklung	654
Hotelerneuerung	236
Investitionskredite Forst	55

### **3.5 Abgabe von Waren und Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen**

Diese Kategorie umfasst Waren und Dienstleistungen, die vom Bund an Dritte abgegeben werden, und zwar zu besseren als den marktüblichen Konditionen. Der Vorteil, der einem begünstigten Unternehmen dadurch entsteht, ist gerade die Differenz zwischen dem verrechneten Preis und dem hypothetischen Marktpreis (vorausgesetzt die Leistung würde zu einem Marktpreis bezogen). Mögliche Wettbewerbsverzerrungen ergeben sich durch diesen Vorteil, aber auch dadurch, dass der Bund andere Anbieter von solchen Waren und Dienstleistungen konkurrenziert. Dieser zweite Aspekt ist für das Postulat jedoch nicht relevant.

Der kleine Fussabdruck des Bundes umfasst hier lediglich zwei Posten: Vergünstigte Dienstleistungen des Bundesamtes für Sport und der Einsatz von Zivildienstleistenden in der Privatwirtschaft, beispielsweise in der Landwirtschaft. Das liegt unter anderem daran, dass es hier keinen direkten Finanzfluss vom Bund zu Dritten gibt. Posten dieser Kategorie können also nicht direkt der Staatsrechnung entnommen werden und es existieren hierzu keine Schätzungen. Andererseits ist die Kategorie bewusst eng gefasst. Für viele Dienstleistungen des Bundes existiert kein Markt und somit auch kein Marktpreis. Gewisse seiner Dienstleistungen bietet der Bund jedoch unter den Vollkosten und damit unter einem potenziellen Marktpreis an. Eine Auflistung von solchen Dienstleistungen wäre jedoch nicht im Sinne des Postulats. Auch nicht erfasst sind Dienstleistungen von Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung, wie beispielsweise kostenlose Coaching- und Mentoring-Leistungen von Innosuisse oder bestimmte Dienstleistungen des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGE).

### 3.6 Einräumung von Sonderrechten ohne Ausschreibung

Diese Kategorie umfasst limitierte Rechte, die der Bund einzelnen Akteuren gewährt, sofern diese Rechte mit einem eigenständigen wirtschaftlichen Vorteil einhergehen und nicht ausgeschrieben werden. Zu diesen Sonderrechten zählen in erster Linie Konzessionen und Leistungsaufträge.<sup>20</sup> Solche Leistungsaufträge sind hier jedoch nicht aufgeführt, weil sie häufig über Abgeltungen finanziert werden und somit bereits in der Kategorie «Beiträge» zu finden sind. Entsprechende Leistungsaufträge, die über Gebühren oder Abgeltungen finanziert werden, sind vorliegend unbeachtlich. Zudem gehören auch Sonderrechte bei Zollkontingenten, die an bestimmte Inlandleistungen geknüpft sind, in diese Kategorie. Nicht enthalten sind Sonderrechte, für die es kein Zugangsverfahren gibt, wie beispielsweise das Restmonopol der Post.

Für das vorliegende Postulat ist der Nettovorteil von solchen Sonderrechten relevant. Dieser ergibt sich aus dem Ertrag, den ein Akteur aus einem solchen Recht zieht, abzüglich allfälliger Aufwendungen, die er dafür tätigen muss. Dieser Nettovorteil kann hier nicht geschätzt werden. Bei nicht kompetitiven Vergabeverfahren dürfte er aber insbesondere dann gross sein, wenn die Informationsasymmetrie zwischen dem Konzessionsgeber und dem Konzessionsnehmer gross ist, wenn also der Konzessionsgeber (Bund) die Zahlungsbereitschaft des Konzessionsnehmers nur schlecht einschätzen kann.

Konzessionen berechtigen einen privaten Akteur dazu, eine bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit auszuüben, die ansonsten dem Staat vorbehalten ist. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht können hierbei zwei unterschiedliche Aspekte problematisch sein. Zum einen kann die Konzessionierung selbst problematisch sein, wenn dadurch die Zahl der Akteure auf einem Markt künstlich reduziert wird. Dies ist bei den Monopolkonzessionen, beispielsweise der Spielbankenkonzession, der Fall.

Zum anderen kann die Vergabe von Konzessionen problematisch sein, wenn sie nicht kompetitiv erfolgt, weil sie dann eine selektive Vorteilsgewährung darstellen kann. Dies betrifft sowohl Monopolkonzessionen als auch Sondernutzungskonzessionen. Ein nicht kompetitives Vergabeverfahren ist die Direktvergabe. Als kompetitiv gilt hingegen der Kriterienwettbewerb und mehr noch die Auktion. Voraussetzung für ein kompetitives Verfahren ist in der Regel eine Ausschreibung, so dass sich alle interessierten Parteien am entsprechenden Verfahren beteiligen können. Eine Direktvergabe ist besonders dann heikel, wenn die Informationsasymmetrie zwischen dem Konzessionsgeber und einem möglichen Konzessionsnehmer gross ist. Ein kompetitives Vergabeverfahren (z. B. eine Auktion) stellt in einem solchen Falle sicher, dass der Konzessionsnehmer weniger von dieser Asymmetrie profitieren kann, weil er durch seine potenziellen Wettbewerber diszipliniert wird. Auf der anderen Seite sind kompetitive Verfahren aufwändiger als Direktvergaben, die bei kleineren Volumen deshalb sinnvoll sein können.

Der grosse Fussabdruck des Staates enthält zehn Sonderrechte, die ohne Ausschreibung vergeben werden. Nicht im kleinen Fussabdruck sind Konzessionen, die kein beschränktes Gut darstellen (Brennereikonzession, Streckenkonzessionen für Luftfahrtunternehmen, Grundversorgungskonzession im Fernmeldewesen) oder transparent

---

<sup>20</sup> Zum Beispiel Wasserrechtskonzessionen, Spielbankenkonzessionen, vgl. Abegg A., Hefti A., Seferovic G., 2019, «Faires Verfahren beim Zugang zu geschlossenen Märkten des Bundes», Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft.

und diskriminierungsfrei vergeben werden müssen (Wasserrechtskonzession auf Bundesebene).<sup>21</sup>

### 3.7 Verzicht auf Forderungen

Der Bund kann in Einzelfällen auf bestehende Forderungen verzichten. Anders als bei Steuervergünstigungen oder der Abgaben- und Gebührenbefreiung handelt es sich hier bei allen Posten um einen Verzicht in Ausnahmefällen und nicht um eine grundsätzliche Erleichterung. Somit ist die Vorteilsgewährung vorliegend naturgemäss immer selektiv. Bei den meisten Posten handelt es sich um den Erlass einer geschuldeten Steuer in Härtefällen. Die aufgeführten Beträge sind, abgesehen vom Erlass bei der Stempelabgabe, jedoch sehr klein oder nicht quantifiziert.

### 3.8 Steuervergünstigungen

Steuervergünstigungen können unterschiedlich definiert werden, entweder als Abweichung von einer theoretischen Steuernorm oder als Finanzhilfe. Im ersten Ansatz werden, ausgehend von einer theoretischen Steuernorm (z. B. umfassende Konsum- oder Einkommensbesteuerung), alle Steuerregelungen als Steuervergünstigungen erfasst, die nicht dieser Steuernorm entsprechen. Im zweiten Ansatz werden Steuerregelungen als Steuervergünstigung klassifiziert, wenn sie bestimmte Kriterien (analog zu Finanzhilfen) erfüllen (beispielsweise geldwerter Vorteil ohne marktübliche Gegenleistung). Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) verfolgt in ihrer Subventionsberichterstattung grundsätzlich den zweiten Ansatz, weshalb die im vorliegenden Bericht erfassten Posten in der Regel als Steuervergünstigungen im Sinne einer Finanzhilfe zu verstehen sind.<sup>22</sup>

Die Quantifizierung von Steuervergünstigungen ist schwierig. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) quantifiziert sie als Einnahmeausfälle durch eine entsprechende Steuervergünstigung (sog. revenue foregone). Dabei wird angenommen, dass die Steuer keine Verhaltensänderung der Steuersubjekte bewirkt und isoliert betrachtet werden kann (anstatt als gesamtes Steuersystem).<sup>23</sup> Der Einnahmeausfall durch eine Steuervergünstigung wird damit tendenziell überschätzt, weil das Steuervermeidungsverhalten der Steuersubjekte nicht berücksichtigt wird. Die Beträge der Begünstigungen in diesem Bericht sind grundsätzlich als so geschätzte Einnahmeausfälle zu interpretieren. Allerdings stammen die Zahlen aus verschiedenen Quellen, und einige Schätzungen dürften deshalb auch anders zu interpretieren sein. Ganz allgemein sollten die Zahlen hier höchstens als Annäherung verstanden werden.

Die wettbewerbsverzerrende Wirkung einer Steuervergünstigung hängt von der konkreten Steuer und Vergünstigung ab.<sup>24</sup> Bei Vergünstigungen auf direkten Steuern, beispielsweise der direkten Bundessteuer, entsteht bei einem betroffenen Unternehmen unmittelbar ein wirtschaftlicher Vorteil. Verzerrend können solche Vorteile aber nur

<sup>21</sup> Vgl. Zugang zu geschlossenen Märkten des Bundes: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Caroni 15.3398 vom 5. Mai 2015.

<sup>22</sup> Für umfassende Definitionen vgl. den Subventionsbericht 2008 des Bundesrates vom 30.5.2008.

<sup>23</sup> Vgl. Moes, A., 2011, «Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund?», eine Studie der Eidg. Steuerverwaltung.

<sup>24</sup> Aus wirtschaftspolitischer Sicht können Steuervergünstigungen ein sinnvolles Subventionierungsinstrument sein. Weil der Vorteil aus Steuervergünstigungen vom Gewinn oder Umsatz abhängt, sind sie weniger strukturerhaltend, als beispielsweise Beiträge.

dann wirken, wenn sie nicht generell, sondern selektiv einzelnen Unternehmen oder Branchen gewährt werden.

Vergünstigungen bei der Verbrauchsbesteuerung (Mehrwertsteuer, Stempelabgabe etc.) verzerren den Wettbewerb einerseits durch finanzielle Vorteile beim Anbieter (durch eine höhere Nettomarge) oder beim Abnehmer (durch einen tieferen Preis). Wer wie stark profitiert, hängt von der konkreten Aufteilung der Steuerlast (Steuerinzidenz) ab, die wiederum in erster Linie von der Nachfrageelastizität und nicht von der rechtlichen Ausgestaltung der Steuer abhängt. Die Unternehmenseigenschaft des Begünstigten kann bei den meisten Vergünstigungen deshalb nicht ausgeschlossen werden, selbst wenn es sich um Vergünstigungen von Steuern handelt, die rechtlich von den Endkonsumenten getragen werden. Problematisch aus wettbewerbsökonomischer Sicht ist, dass eine Vergünstigung umso weniger an Abnehmer weitergegeben werden muss, je marktmächtiger ein Anbieter ist. Im Gegenzug heisst dies, dass von entsprechenden Steuervergünstigungen Unternehmen umso mehr profitieren, je marktmächtiger sie sind. So profitieren Unternehmen in einem sehr kompetitiven Markt kaum von Vergünstigungen, weil diese zu einem grossen Teil an die Abnehmer weitergegeben werden müssen. Steuervergünstigungen verzerren den Wettbewerb aber auch dann, wenn sie vollständig den Endkonsumenten zugutekommen. In diesem Fall führt sie zu einer erhöhten Nachfrage, woraus sich verschiedene finanzielle Vorteile für die Anbieter ergeben (beispielsweise durch Skaleneffekte).

Für das Postulat sind die konkreten Steuervergünstigungen von Interesse. Für diese liegen teilweise Schätzungen der ESTV vor, allerdings nicht für die im vorliegenden Postulatsbericht betrachtete Periode. Für eine vollständige Auflistung und Schätzung der Steuervergünstigungen des Bundes sei auf den Bericht der ESTV von 2011 verwiesen,<sup>25</sup> wobei diese Zahlen allerdings vor der Unternehmenssteuerreform III datieren und nicht mehr alle Instrumente im selben Umfang angewandt werden. Im Folgenden werden Zahlen aus diesem Bericht verwendet. Die genannten Zahlen stammen deshalb aus anderen als in dem vorliegenden Bericht untersuchten Jahren.

Bei den *direkten Bundessteuern* (Steuervergünstigungen von CHF 9,8 Milliarden) geht der grösste Anteil der Steuervergünstigungen an natürliche Personen. Ein grosser Teil dieses Postens wird folglich nicht im Rahmen dieses Postulatsberichts erfasst. Zum kleinen Fussabdruck gehören jedoch beispielsweise Steuerbefreiungen für bestimmte juristische Personen wie konzessionierte Transportunternehmen und Kirchen, oder Abzüge auf Rückstellungen für Forschungs- und Entwicklungsaufträge. Relevant sind zudem die Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik (CHF 333,3 Millionen im Jahr 2017<sup>26</sup>). Diese Erleichterungen gehen gemäss Art. 12 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006<sup>27</sup> über Regionalpolitik an industrielle Unternehmen oder produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe, die in strukturschwachen Regionen neue Arbeitsplätze schaffen oder bestehende neu ausrichten.

Vergünstigungen bei der *Mehrwertsteuer* gibt es als Steuerbefreiung (mit Vorsteuerabzug), als Steuerausnahme (ohne Vorsteuerabzug) und in der Form von reduzierten Steuersätzen. In die erste Kategorie fällt beispielsweise die Steuerbefreiung von Dienstleistungen von Reisebüros (geschätzter Einnahmeausfall von CHF 60 Millionen). Die grössten Steuerausnahmen bestehen bei Dienstleistungen im Gesundheits-

<sup>25</sup> Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund? Eine Studie der Eidg. Steuerverwaltung 2011.

<sup>26</sup> Die Daten stehen erst drei Jahre nach dem Steuerjahr aus den definitiven Veranlagungen oder von den eingereichten Steuererklärungen zur Verfügung.

<sup>27</sup> SR 901.0

und Sozialwesen (geschätzter Einnahmeausfall von CHF 1,9 Milliarden) und beim Verkauf und der Vermietung von Immobilien und Wohnraum (geschätzter Einnahmeausfall von CHF 2,0 Milliarden). Ausnahmen im Immobilienwesen werden ähnlich wie solche im Finanzsektor (geschätzter Einnahmeausfall von CHF 0,7 Milliarden) damit begründet, dass die Sektoren aus administrativen Gründen schwierig in die Mehrwertsteuern zu integrieren sind.<sup>28</sup> Bei den reduzierten Steuersätzen fällt der reduzierte Satz auf Nahrungsmittel, Pflanzen und Druckerzeugnisse (CHF 2,2 Milliarden) und der Sonderatz für Beherbergungsleistungen (CHF 0,17 Milliarden) ins Gewicht. Sämtliche dieser Vergünstigungen sind Bestandteil des kleinen Fussabdruckes, weil sie selektiv für bestimmte Waren oder Dienstleistungen gewährt werden und somit faktisch nur bestimmte Unternehmen bzw. Branchen begünstigen.

Steuervergünstigungen bei der *Stempelabgabe* haben in erster Linie die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes zum Ziel.<sup>29</sup> Die Vergünstigungen von mehr als CHF 4 Milliarden sind im Verhältnis zu den Einnahmen von etwas mehr als CHF 2 Milliarden sehr hoch. Welchen Effekt diese Vergünstigungen aber auf den Wettbewerb haben, ist schwierig zu beurteilen. So wird einerseits argumentiert, dass die Stempelabgabe teilweise zu einer Überbesteuerung führe, weil sie nicht aus einer umfassenden Einkommens- oder Konsumbesteuerung abgeleitet werden kann.<sup>30</sup> Vergünstigungen bei der Stempelabgabe wären dann wettbewerbsökonomisch nur problematisch, wenn sie zu Verzerrungen zwischen Steuertatbeständen führen, die unter die Stempelabgabe fallen. Andererseits können bestimmte Bestandteile der Stempelabgabe als Ersatz zur Unterbesteuerung bei der Mehrwertsteuer betrachtet werden.<sup>31</sup> In diesem Fall wäre die wettbewerbsverzerrende Wirkung von Vergünstigungen eine andere.

Der kleine Fussabdruck des Bundes enthält 39 Steuervergünstigungen. Mit mehr als CHF 24 Milliarden sind die Steuervergünstigungen betragsmässig die grösste Kategorie im kleinen Fussabdruck des Staates.

**Tabelle 6 Ausgewählte Steuererleichterungen im kleinen Fussabdruck, in Millionen CHF**

	<b>2019</b>
Mehrwertsteuer	8'100
Stempelabgabe	4'400
Befreiung von der Mineralölsteuer für Luftfahrzeuge	1'287
Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik	333*
Steuererleichterung für biogene Treibstoffe	210

\* Diese Zahl bezieht sich auf das Jahr 2017.

### **3.9 Abgaben- und Gebührenbefreiungen**

In dieser Kategorie sind einerseits Befreiungen von Abgaben erfasst, die nicht als Steuern gelten. Enthalten sind Befreiungen von Gebühren, mithin Abgaben, die für eine

<sup>28</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates über Verbesserungen der Mehrwertsteuer (10 Jahre Mehrwertsteuer), 2005, S. 46.

<sup>29</sup> Subventionsbericht 2008 des Bundesrates.

<sup>30</sup> Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund? Eine Studie der Eidg. Steuerverwaltung 2011.

<sup>31</sup> Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund? Eine Studie der Eidg. Steuerverwaltung 2011.

bestimmte Leistung geschuldet werden. Der grösste Posten im kleinen Fussabdruck des Bundes ist die Befreiung von der CO<sub>2</sub>-Abgabe für Grossverbraucher im internationalen Wettbewerb. Diese Befreiung soll die wettbewerbsverzerrende Wirkung der CO<sub>2</sub>-Abgabe zuungunsten von inländischen Produzenten mindern. Weil diese Gebührenbefreiung trotzdem auch den Wettbewerb im Inland verzerren kann, ist sie Bestandteil des kleinen Fussabdruckes.

**Tabelle 7 Befreiungen von Abgaben und Gebühren im kleinen Fussabdruck, in Millionen CHF**

	<b>2019</b>
Befreiung von der CO <sub>2</sub> -Abgabe für Grossverbraucher im internationalen Wettbewerb	274
Befreiung der Deutsche Bahn von allen Abgaben und Gebühren	keine Schätzung
Ermässigung der Verwaltungsgebühr für Radio- und Fernsehveranstalter	keine Schätzung

### **3.10 Staatliche Beteiligungen**

Dieser Posten umfasst alle Beteiligungen des Bundes an Gesellschaften.<sup>32</sup> Mit der Beteiligung muss dabei weder eine Beherrschung noch eine Einflussnahme auf die entsprechende Gesellschaft verbunden sein. Nicht enthalten sind Unternehmen, deren Budget vorwiegend aus staatlichen Mitteln finanziert wird, an denen der Bund aber nicht direkt beteiligt ist.

Beteiligungen gehören in den staatlichen Fussabdruck, weil den entsprechenden Unternehmen oder Organisationen dadurch geldwerte Vorteile entstehen können. Am ehesten ersichtlich sind dabei potenzielle Finanzierungsvorteile. Einerseits stärkt eine staatliche Beteiligung direkt das Eigenkapital eines entsprechenden Unternehmens. Dies stellt einen unmittelbaren Finanzierungsvorteil dar. Andererseits bringt der Staat als Eigentümer eine Reputation mit, die einem Unternehmen weitere Finanzierungsvorteile bringen kann. So kann eine staatliche Beteiligung als implizite Staatsgarantie aufgenommen werden, welche die Finanzierungskosten eines Unternehmens senken kann. Die meist sehr langfristigen Beteiligungen des Staates stabilisieren zudem die Eigenkapitalbasis und können Unternehmen damit für weitere Investoren attraktiv machen. Finanzierungsvorteile fallen insbesondere ins Gewicht, wenn die finanzielle Lage eines Unternehmens oder einer Branche schwierig ist.

Mit einem staatlichen (Mit-)Eigentümer können in der Realität oft weitere Vorteile einhergehen, die sich aber nicht unmittelbar aus der staatlichen Beteiligung ergeben. So haben staatliche Unternehmen teilweise einen Grundversorgungsauftrag, der in gewissen Fällen auch vom Staat abgegolten wird. Dadurch können einem solchen Unternehmen Vorteile auf anderen Märkten entstehen, beispielsweise durch Skaleneffekte, Verbundvorteile, Quersubventionierung, oder Informationsvorsprung.

Dem ist entgegenzuhalten, dass sich für diese Unternehmen aus der staatlichen Beteiligung oder im Rahmen der Erfüllung des Grundversorgungsauftrags auch Lasten und damit Nachteile gegenüber privaten Unternehmen ergeben können. Die Möglichkeit

<sup>32</sup> Vgl. Staat und Wettbewerb: Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte, Bericht in Erfüllung des Postulats 12.4172 FDP-Liberale Fraktion von 13.12.2012 und 15.3880 Schilliger vom 22.09.2015.

für politische Einflussnahmen und Vorgaben kann die unternehmerische Autonomie einschränken. Zudem muss die Grundversorgung oftmals auch eigenwirtschaftlich, das heisst aus eigenen Erlösen und ohne Subventionen, finanziert werden (z.B. Post, Swisscom).

Im grossen Fussabdruck des Staates sind 73 Beteiligungen im Anhang aufgelistet. Viele dieser Beteiligungen betreffen Unternehmen, die einen Grundversorgungsauftrag wahrnehmen.<sup>33</sup> Viele dieser Unternehmen sind aber, zumindest teilweise, auch in Wettbewerbsmärkten aktiv. Die meisten sind in den Bereichen Verkehr, Beziehungen zum Ausland (verschiedene Entwicklungsbanken) und soziale Wohlfahrt (Wohnbaugenossenschaften) tätig. Am bedeutendsten vor dem Hintergrund der jeweiligen Unternehmensgrösse (gemäss dem Umsatz dieser Unternehmen) sind die 100%-Beteiligungen an der SBB, der Post und der BGRB Holding («Ruag»), sowie die 51%-Beteiligung an der Swisscom. Diese Unternehmen sind alle im kleinen Fussabdruck aufgelistet, der insgesamt 46 Gesellschaften enthält.

## 4 Der grosse und kleine Fussabdruck der Kantone

Ergänzend zum Fussabdruck des Bundes, wurde das Wirtschaftsforschungsinstitut Swiss Economics beauftragt, die Fussabdrücke der einzelnen Kantone zu erstellen.<sup>34</sup> Konzeptionell sind diese Fussabdrücke vergleichbar mit demjenigen des Bundes. Aufgrund der vorhandenen Daten, sind die einzelnen Fussabdrücke untereinander jedoch kaum vergleichbar. Im Rahmen der Finanzstatistik des Bundes gibt es zwar vergleichbare Daten (sowohl zwischen den Kantonen als auch zwischen Bund und Kantonen), diese sind für den vorliegenden Zweck aber zu aggregiert. Als Grundlage zur Erstellung der kantonalen Fussabdrücke dienen deshalb vor allem die jeweiligen Staatsrechnungen, die sich untereinander hinsichtlich Detaillierungsgrad jedoch stark unterscheiden. Einige Kategorien (z. B. Steuervergünstigungen) sind nicht Bestandteil der Staatsrechnung und fehlen folglich in den Fussabdrücken. Die Fussabdrücke mit einem hohen Detaillierungsgrad zeigen aber, dass zumindest bei einzelnen Kantonen viele potenziell wettbewerbsverzerrende Vorteilsgewährungen in den Staatsrechnungen abgebildet sind.

## 5 Lösungsmöglichkeiten

Das Postulat fordert neben einer Zusammenfassung von Formen und Umfang staatlicher Beihilfen in der Schweiz eine Darstellung der Möglichkeiten, wie der wettbewerbsverzerrende Einfluss staatlicher Beihilfen verhindert werden kann.

Die bestehenden Rechtsgrundlagen mit Bezug auf staatliche Beihilfen sehen keine horizontale systematische Überwachung staatlicher Beihilfen vor. Lediglich für den Bereich des Luftverkehrs besteht mit Artikel 103 LFG eine solche Regelung. Aus der Bundesverfassung leiten sich unmittelbar lediglich rudimentäre Vorgaben ab, wie etwa das

---

<sup>33</sup> Grundsätzlich müssen alle Beteiligungen des Bundes im öffentlichen Interesse liegen und der staatlichen Aufgabenerfüllung dienen, weil es dem Bund untersagt ist, Beteiligungen zu reinen Anlagezwecken zu halten.

<sup>34</sup> Abrufbar unter: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Publikationen und Dienstleistungen > Publikationen > Wettbewerb und Service Public > Staat und Wettbewerb.

Verbot systematischer Quersubventionierungen von (staatlichen) Unternehmen, die in einem Monopol- sowie Wettbewerbsbereich zugleich tätig sind.<sup>35</sup>

Aus ordnungspolitischen Erwägungen wären mehr Transparenz und eine Regulierung staatlicher Beihilfen in der Schweiz prüfenswert. Schliesslich könnte aus einer innenpolitischen Perspektive mit einem solchen Regelwerk auch zumindest zum Teil den Anliegen einer Vielzahl parlamentarischer Vorstösse entsprochen werden, die die zunehmenden Wettbewerbsverzerrungen durch Staatsunternehmen bemängeln.<sup>36</sup> Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass der geltende regulatorische Rahmen im politischen Prozess definiert und legitimiert wurde. Das Spektrum möglicher Regulierungsmodelle reicht von einer umfassenden *ex-ante*-Kontrolle (in Anlehnung an das EU-Beihilferecht)<sup>37</sup> bis hin zu einem *ex post*-Beschwerderecht für betroffene Unternehmen oder eine Wettbewerbsbehörde (in Anlehnung an Behördenbeschwerdekonzept gemäss Binnenmarktgesetz<sup>38</sup>).

## 6 Schlussfolgerungen

Das Postulat fordert eine Auslegeordnung zu Formen und Umfang staatlicher Beihilfen. Diesem Anliegen wurde mit einem pragmatischen Ansatz entsprochen. In einem ersten Schritt wurden möglichst alle öffentlich bekannten Vorteilsgewährungen und Belastungsminderungen in den Jahren 2017–2019 (resp. 2015–2017 auf Kantonsebene) aufgelistet, die von der zentralen Bundesverwaltung oder einer der zentralen Kantonsverwaltungen ausgehen und in einer bestimmten Kategorie eingeordnet werden können. Die Summe dieser Posten, der «grosse Fussabdruck des Staates», enthält eine (je nach Datenlage grössere oder weniger grosse) Teilmenge der staatlichen Vorteilsgewährungen, die für das Postulat relevant sind.

Der kleine Fussabdruck des Staates umfasst alle Posten des grossen Fussabdrucks, abzüglich jener, die offensichtlich keine staatlichen Beihilfen im Sinne des Postulates darstellen. Hierfür wurden einfache und transparente Kriterien verwendet. Aufgrund der vorhandenen Informationen kann nicht ausgeschlossen werden, dass sie staatliche Beihilfen im Sinne des Postulates darstellen. Folglich stellt der kleine Fussabdruck eine Obergrenze für den Umfang von allfälligen staatlichen Beihilfen dar, die jedoch deutlich vom tatsächlichen Umfang der staatlichen Beihilfen (je nach Definition) entfernt sein kann. Zudem wäre zu erwarten, dass ein allfälliger nationaler Beihilfebegriff auch Tatbestände definieren würde, bei deren Erfüllung Beihilfen als unproblematisch zu be-

---

<sup>35</sup> Vgl. BGE 138 I 378, *Glarnersach*.

<sup>36</sup> Siehe beispielsweise Ip. 21.3472 Sauter «Unfairer Wettbewerb staatsnaher Unternehmen», Mo. 20.3532 Rieder «Fairerer Wettbewerb gegenüber Staatsunternehmen», Mo. 20.3531 Caroni «Fairer Wettbewerb gegenüber Staatsunternehmen», Pa. Iv. 17.518 Schilliger «Wettbewerb mit gleich langen Spiessen».

<sup>37</sup> Die EU kennt ein umfangreiches Beihilferecht. So sind in der EU staatliche Massnahmen der EU-Mitgliedstaaten, die einzelne Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen und somit den Wettbewerb verfälschen – oder zu verfälschen drohen – grundsätzlich verboten, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen (siehe Art. 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweisen der Europäischen Union, AEUV). Allerdings lässt das EU-Recht Raum für eine Reihe politischer Ziele (z. B. Unterstützung strukturschwacher Regionen, Verkehrsinfrastrukturen, Umweltschutz, Kultur), für die staatliche Beihilfen als zulässig angesehen werden können (vgl. Art. 107 Abs. 2 und 3 sowie Art. 108 Abs. 2 Uabs. 3 AEUV). Diese Ausnahmen werden in der sekundärrechtlichen Gesetzgebung der EU präzisiert.

<sup>38</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 2<sup>bis</sup> Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM), SR 943.02. 22/23

werten wären. Folglich dürften die tatsächlich bestehenden und allenfalls als problematisch einzustufenden Beihilfen in der Schweiz weit unter dem in diesem Bericht dargestellten kleinen Fussabdruck liegen.

Trotzdem zeigt der kleine Fussabdruck des Staates zumindest, dass die Formen von potenziell wettbewerbsverzerrenden Vorteilsgewährungen vielfältig sind. Auf Bundesebene enthält er 248 Einzelposten, von denen die meisten den Kategorien Beiträge, Beteiligungen oder Steuervergünstigungen zuzurechnen sind. Mit mehr als CHF 24 Milliarden sind die Steuervergünstigungen betragsmässig die grösste Kategorie im kleinen Fussabdruck des Staates. Wettbewerbsverzerrende Wirkungen können hier, aber auch in den Kategorien Investitionsbeiträge und Abgaben- und Gebührenbefreiungen, allgemein nicht ausgeschlossen werden.