

Subventionen aus politikwissenschaftlicher Perspektive: Gedanken zu Akzeptanz, Föderalismus und klimapolitischen Herausforderungen

Résumé ———> 239 / Riassunto ———> 240

I.	Einleitung	229
II.	Subventionen in der Typologie von Policy-Instrumenten	230
III.	Herausforderungen bei der Gestaltung und Umsetzung von Subventionen	231
1.	Wirksamkeit	231
2.	Politikkohärenz	233
IV.	Akteur:innen und Akzeptanz	234
V.	Subventionen im föderalen System	236
VI.	Fazit	237
	Literaturhinweis	238

Zusammenfassung

Subventionen werden von der Bevölkerung zwar breit akzeptiert, gleichzeitig aber für ihre oft fehlende Wirksamkeit kritisiert. Dieser Artikel beleuchtet die Funktionsweise von Subventionen aus politikwissenschaftlicher Sicht und analysiert sodann, wie sich jene auf deren Beliebtheit, aber auch auf deren Fähigkeit zur politischen Zielerreichung auswirkt.

Wir betrachten Subventionen im politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozess aus Sicht der Bevölkerung und der Zielgruppe einer Politik. Zusätzlich beleuchten wir, wie sich Subventionen im föderalen System entfalten können und welchen Spielraum die Kantone bei der Umsetzung von Subventionen haben. Insgesamt möchte unser Beitrag demnach eine möglichst ganzheitliche Perspektive darauf bieten, wie sich Subventionen auf Ebene der Akteur:innen, der Prozesse und der Institutionen verhalten; ebenso, wie es um ebenenübergreifende Wechselwirkungen steht.

Wie bereits im Titel unseres Beitrags herausgestrichen, dient uns die Klimapolitik als ein besonders geeignetes Illustrationsfeld, um die Funktionsweise, aber auch die Chancen und Herausforderungen von Subventionen gleichermaßen darzulegen. Bei der Klimapolitik handelt es sich um eine typische Querschnittspolitik, die ihrem Wesen nach sektoren-, akteurs- und staatsübergreifende Implikationen hat.

I. Einleitung

In verschiedenen Politikfeldern werden Subventionen als politische Massnahmen eingesetzt, um politisch definierte Ziele zu erreichen. In Form von Direktzahlungen sind Subventionen vor allem aus der Landwirtschaftspolitik nicht wegzudenken. Doch auch in der Energie- und Klimapolitik sind sie ein beliebtes Mittel, um Anreize zu schaffen und damit Verhaltensänderungen anzuregen.

In diesem Artikel beleuchten wir die Funktionsweise von Subventionen aus politikwissenschaftlicher Sicht. Grundlegend ist deren Verortung in der Typologie von Policy-Instrumenten (Kapitel II). Wie Abgaben gehören Subventionen nämlich zu den marktwirtschaftlichen Instrumenten, auch Anreizmechanismen genannt. Sie finden Anwendung, wann und wo immer angestrebte Verhaltensänderungen mit Appellen und Informationskampagnen – sogenannten persuasiven Instrumenten – nicht erreicht werden, der Staat den Adressat:innen der Massnahme aber auch keinen vollen Zwang auferlegen will oder nicht die Möglichkeit zur gebührenden Kontrolle bzw. Sanktion der (Nicht-)Einhaltung eines Verbots hat. Wir ordnen ein, welchen Druck Subventionen auf die Zielgruppen einer Politik entfalten und weshalb dieses weit verbreitete Instrument anders funktioniert als seine «Schwester», die Abgabe.

Etwas salopp gesagt, haben Subventionen einen guten Ruf, wenn es um ihre öffentliche Akzeptanz geht (STADELMANN-STEFFEN und DERMONT 2018), und einen schlechten Ruf, wenn es um den Beweis ihrer Wirksamkeit geht (VAN VALKENGOED und VAN DER WERFF 2022). In Kapitel III gehen wir daher auf die Besonderheiten der Subventionen ein und zeigen auf, wie deren Ausgestaltung (*Policy Design*) deren Wirksamkeit beeinflusst und welche Herausforderungen im subventionsspezifischen Umsetzungsprozess entstehen können. Ausserdem schauen wir uns an, wie sich Subventionen im komplexen Gefüge verschiedener Instrumente (*Policy Mix*) und unterschiedlicher Politikfelder verhalten bzw. einordnen lassen.

Unter Bezug auf neuere Beiträge aus der Akzeptanzforschung schenken wir den Adressat:innen einer Politik und der politischen Akzeptanz besondere Aufmerksamkeit. Die Adressat:innen sind besonders (ge-)wichtige Akteur:innen im politischen Prozess; schliesslich sind sie es, die ihr Verhalten verändern sollten, damit eine politische Massnahme die intendierten Zielsetzungen zu erreichen vermag. Gleichzeitig und gerade deshalb prägen die konkrete Ausgestaltung und die Funktionsweise von Subventionen deren Akzeptanz. Politikwissenschaftlich gesehen ist Akzeptanz ein akteurbezogenes Konzept, das in den politischen Einstellungen der Bevölkerung, in konkreten Volksentscheiden, aber auch in der Umsetzung zum Tragen kommt.

Nach diesen Diskussionen auf der Meso-Ebene des Politikprozesses (Kapitel III) und auf der Mikro-Ebene der Akteur:innen (Kapitel IV) gehen wir in Kapitel V auf die Makro-Ebene ein. Während das Zusammenspiel zwischen Institutionen und Subventionen generell interessiert, gilt unser Augenmerk primär dem Föderalismus – namentlich der Frage, welchen gesetzgeberischen, fiskalischen und administrativen Spielraum die Kantone bei der (Neu-)Gestaltung von Subventionen haben. Insgesamt möchte unser Beitrag demnach eine möglichst ganzheitliche Perspektive darauf bieten, wie sich Subventionen auf Ebene der Akteur:innen, der Prozesse und der Institutionen verhalten, und ebenso, wie es um ebenenübergreifende Wechselwirkungen steht.

Wie bereits im Titel unseres Beitrags herausgestrichen, dient uns die Klimapolitik als ein besonders geeignetes Illustrationsfeld, um die Funktionsweise, aber auch die Chancen und Herausforderungen von Subventionen gleichermaßen darzulegen. Bei der Klimapolitik handelt es sich um eine typische Querschnittspolitik, die ihrem Wesen nach sektoren-, akteurs- und staatsübergreifende Implikationen hat. So interagieren klimapolitisch motivierte Subventionen mit einem reichen Portfolio an anderen Massnahmen in Bereichen wie der Mobilität, Energie oder Raumplanung. Wenngleich wir immer wieder auf die klimapolitikspezifischen Eigenheiten einerseits und die Besonderheiten des Schweizer Politiksystems andererseits eingehen, erlauben unsere Ausführungen dennoch relevante Schlüsse für andere Politikbereiche und / oder Länderkontexte.

II. Subventionen in der Typologie von Policy-Instrumenten

Aus politikwissenschaftlicher Sicht sind Subventionen Anreizmechanismen. Sie sollen der Zielgruppe einer Politik den Anreiz geben, etwas Wünschenswertes zu tun. Dieser Anreiz geht meistens mit einer in Aussicht gestellten finanziellen Zuwendung einher. Die Mitglieder der Zielgruppe, auch (Politik-)Adressat:innen genannt, erhalten Geld, wenn sie sich freiwillig an der Umsetzung einer Politik beteiligen. Als Beispiele aus dem Klimabereich lassen sich etwa Investitionsbeiträge zur Installation von Solaranlagen oder für energetische Sanierungen nennen. Auch Steuerbegünstigungen und -abzüge zählen zu den Subventionen, obwohl sie dem eingängigen Grundmechanismus «tue Gutes und erhalte etwas» nicht ganz entsprechen. Bekanntlich wird einem bei Steuerbegünstigungen nichts Zusätzliches gegeben, sondern weniger weggenommen. Darauf werden wir in Kapitel IV zur Akzeptanz noch zurückkommen.

Für Subventionen gilt: Sie werden in der Regel nur dann ausgeschüttet, wenn anvisierte Verhaltensänderungen tatsächlich eingeleitet wurden. Anders als

Verbote und Gebote üben Subventionen keinen Zwang aus: Die für eine Subvention potenziell Anspruchsberechtigten geniessen Wahlfreiheit, ob sie sich auf das Geschäft «Politikumsetzung gegen Geld» einlassen – oder ob sie weiterfahren wie bisher, dafür aber auf den finanziellen Zustupf verzichten. In der klassischen Policy-Instrumenten-Typologie «*carrots, sticks and sermons*» von VEDUNG (1998) ist die Verortung der Subventionen besonders anschaulich: Diese werden als «Karotten» (*carrots*) bezeichnet; sie sind also weder «Stöcke» (*sticks*), die Handlungszwänge auferlegen, noch bloss «Predigten» (*sermons*), welche die Adressat:innen einzig durch «weiche» Steuerung wie Information oder Überzeugung zur Umkehr (aka Verhaltensänderung) zu bewegen versuchen.

In dieser Hinsicht ähneln Subventionen ihrer Funktionsweise nach den Abgaben, einem weiteren, im Kontext der Klimapolitik viel diskutierten Instrument (bspw. CO₂-Abgaben). Während Subventionen grundsätzlich etwas geben, um Gutes zu tun, wird einem bei Abgaben etwas genommen, um Unerwünschtes zu unterlassen. In beiden Fällen spielen monetäre Anreize, weshalb sie als marktwirtschaftliche Instrumente bezeichnet werden. Lediglich beim «Geben» und beim «Nehmen» unterscheiden sich Subventionen und Abgaben, und zwar fundamental: So stellt sich bei Subventionen die Finanzierungsfrage – sprich: woher das bereitstellende Geld kommen soll. Bei der Abgabe ist hingegen festzulegen, wohin das eingenommene Geld fliessen bzw. rückverteilt werden soll. Dieser komplexe Mechanismus wirkt sich sowohl auf die Akzeptanz (vgl. Kapitel IV), als auch auf die im nachfolgenden Kapitel III beleuchtete Wirksamkeit aus.

III. Herausforderungen bei der Gestaltung und Umsetzung von Subventionen

Allgemein gesprochen gibt es bei der Gestaltung, Einführung und Umsetzung von Policy-Instrumenten unzählige Herausforderungen. Subventionen bilden da keine Ausnahme. So sind etwa die Art und Weise ihres Designs, ihr Einführungszeitpunkt oder die Vollzugsdynamiken für die Wirksamkeit bzw. Politikkohärenz von grosser Bedeutung. Davon soll im Folgenden die Rede sein.

1. Wirksamkeit

Grundsätzlich werden politische Instrumente eingeführt, um bestimmte, politisch vorab definierte Ziele zu erreichen. Ausgehend von dieser Annahme ist es folgerichtig, politische Instrumente im Hinblick auf ihre Wirksamkeit zu evaluieren. Nun werden aber Subventionen vor allem genau dafür kritisiert, dass sie zu wenig Anreize schüfen, das Verhalten zu ändern. Nach dem Motto «take the money and run» flössen Subventionen oft, *bevor* die intendierte Verhaltensänderung eingetreten sei. Nach einer Prüfung von Subventionen im Bereich der Sprachförderung kam die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beispielsweise zum Schluss, dass für eine wirkungsvolle Umsetzung solcher Subventionen deren strategische Ausrichtung und deren Ziele klarer festzulegen wären (EFK 2023a). Denn nur mit präziser und spezifischer Ausrichtung könne die übergeordnete Zielsetzung überhaupt erreicht werden. Fehlende Wirksamkeit macht die EFK auch bei Anreizsystemen für ökologische Zusatzleistungen in der Landwirtschaft, bei Strukturverbesserungen im Tiefbau (EFK 2022) oder bei Subventionen für grosse Photovoltaikanlagen aus (EFK 2023b). So falle die Kosten-Nutzen-Beurteilung der einzelnen Projekte entweder zu wenig ins Gewicht oder werde ungenügend

mit anderen Finanzierungshilfen koordiniert bzw. abgestimmt. Diese Faktoren reduzieren die Wirksamkeit der Subventionen.

Es ist auch möglich, dass der Anreizmechanismus an sich nicht greift. Werden Subventionen beispielsweise mit zu wenigen Mitteln dotiert, berücksichtigen die Adressat:innen sie gar nicht erst (d. h. Verzicht auf Beantragung) oder die Anreize reichen nicht aus, um Skeptiker:innen von einer Verhaltensänderung zu überzeugen. Das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1) mahnt in der Tat zum haushälterischen Umgang mit Subventionen. Dabei können diese gesetzlichen Bestimmungen entweder auf den grundsätzlichen Einsatz von Subventionen (generell weniger Subventionen einführen) oder die dafür einzusetzenden öffentlichen Finanzen bezogen werden (Höhe der Ausstattung einer eingeführten Subvention). Eine dogmatische Auslegung kann durchaus dazu führen, dass die Höhe einer Subvention (zu) bescheiden ausfällt, was sich jedoch aus den genannten Gründen negativ auf den Anreizmechanismus auswirken kann.

Die Forschung zu Subventionen in der Klimapolitik findet einen weiteren Grund für limitierte Wirksamkeit: Das Identifizieren der falschen Adressat:innen oder das zu wenig umfassende Einschliessen von Bevölkerungsgruppen, welche eigentlich zu den Adressat:innen gehören sollten (siehe VAN VALKENGOED und VAN DER WERFF 2022). So zeigen VAN VALKENGOED und VAN DER WERFF (2022) auf, dass die Subventionierung elektrischer Fahrzeuge nur dann wirksam ist, wenn sie nicht nur die innovativen und interessierten «*early adopters*» adressiert, sondern auch die Mehrheit aller späteren Anwender:innen.

In der Theorie (BRESSERS und O'TOOLE 1998, siehe auch VARONE 1998) sollte der Anreizmechanismus einer Subvention in der Regel jedoch gut funktionieren, da die Subvention den Adressat:innen (monetär) etwas als Kompensation für die Verhaltensänderung gibt. Dies sollte grundsätzlich zu einem positiven Gefühl und einer gewissen Einhaltung des «Umsetzungsversprechens» führen, welches man durch die Entgegennahme der Subvention eingegangen ist. Diese Mechanismen sollten der Wirksamkeit zuspielen. Ein anderes Argument in diese Richtung ist der moralische Appell, der von einem politischen Instrument ausgeht (ibid.). Appelliert ein politisches Instrument ans moralische Gewissen und verankert sich dessen Sinn im individuellen oder gesellschaftlichen Wertesystem, so ist die Chance höher, dass die Umsetzung des Instrumentes und somit auch die Erreichung des Zieles nachhaltig gelingen. Subventionen arbeiten jedoch viel mehr mit monetären Anreizen als mit einem moralischen Appell, sodass auch aus diesem Grund die Wirksamkeit einer Subvention beschränkt oder nicht nachhaltig sein kann.

Wenden wir uns nun der Analyse des *Policy Mix* zu, also von Bündeln politischer Instrumente, die, zusammen eingesetzt, einem gemeinsamen Ziel oder mehreren Zielen zum Durchbruch verhelfen können (CAPANO AND HOWLETT 2020). Ein Argument der Policy-Forschung ist, dass der fehlenden Wirksamkeit eines Instrumentes mit der Einführung eines anderen Instrumentes entgegengewirkt werden kann (ibid.). Wird beispielsweise eine Subvention von einer Informationskampagne begleitet, welche die Adressat:innen über Sinn und Zweck der Politik orientiert, erhofft man sich eine insgesamt grössere Wirkung. Dies wird gestützt durch Befunde, wonach politische Instrumente kaum wirksam sein werden, wenn sie zu wenig bekannt sind (MILDENBERGER et al. 2022). Anders gesagt: Wenn Anreize ihre Wirkung entfalten sollen, dann müssen sie sichtbar gemacht werden, etwa durch eine zielgruppengerechte Informationskampagne bei ihrer

Einführung. Analog dazu kann der oben erwähnte, fehlende moralische Appell einer Subvention (BRESSERS und O'TOOLE 1998) beispielsweise durch eine solche Informationskampagne kompensiert werden.

2. Politikkohärenz

Während die Literatur zum *Policy Mix* also vor allem auf die mögliche Wechselwirkung verschiedener Instrumente eingeht (meistens innerhalb eines einzigen Politikfeldes), geht die Idee von Politikkohärenz einen Schritt weiter. Politikkohärenz erfordert, dass die Attribute einer *Policy* (wie eben politische Instrumente) nicht in Konflikt und die Ziele unterschiedlicher Politikfelder miteinander im Einklang stehen (NILSSON et al. 2012). Ein Förderprogramm für erneuerbare Energie würde somit nicht nur zu den energiepolitischen Zielen der Energiewende und des Atomausstieges beitragen, sondern auch die CO₂-Emissionen verringern, was einem klimapolitischen Ziel entspricht. Im engeren Sinne ist Politikkohärenz also dann gegeben, wenn politische Instrumente eines bestimmten Politikfeldes auch zur Erreichung von Zielen in anderen Politikfeldern beitragen – oder diese zumindest nicht beeinträchtigen (siehe auch MAY et al. 2006).

Die Umweltpolitik im Generellen und die Klimapolitik im Spezifischen werden als Querschnittspolitiken angesehen, die verschiedene Politikfelder tangieren. So ist Klimapolitik immer auch Energie-, Verkehrs- oder Landwirtschaftspolitik. Klimapolitik kann von Synergien mit dem Schutz der Biodiversität oder aquatischer Ökosysteme profitieren (siehe PHAM-TRUFFERT et al. 2022), steht aber oft in Konflikt mit dem Landschaftsschutz sowie mit Standortförderungs- und sicherheitspolitischen Massnahmen. Politikkohärenz hiesse zudem, die politischen Instrumente und Ziele nicht nur zwischen all diesen Sektoralpolitiken aufeinander abzustimmen, sondern auch, vertikal zu denken. Der menschengemachte Klimawandel ist ein globales Phänomen, welches in einzelnen Branchen weltweit entsteht. Dessen Auswirkungen sind aber sowohl zeitlich als auch geografisch entkoppelt (INGOLD et al. 2018). Daraus resultiert eine fragmentierte Struktur zwischen Klimamitigations- und -anpassungsmassnahmen, die dem gleichzeitigen Versuch entspricht, den weiteren Klimawandel einerseits einzudämmen und sich andererseits an den existierenden Klimawandel anzupassen. Dabei kann sich diese Gleichzeitigkeit von Mitigations- und Anpassungsmassnahmen von globalen über nationale bis hin zu regionalen und lokalen Politiken erstrecken.

Die Evaluation klimapolitischer Kohärenz erfordert also eine klare Identifizierung aller tangierten Sektoren ebenso wie der unterschiedlichen Entscheidungs- und Umsetzungsebenen. Diesen Ansatz verfolgten etwa GUBLER et al. (2020) bei ihrer Studie biodiversitätsschädigender Subventionen in der Schweiz: Zunächst identifizierten sie Verkehr, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Energieproduktion und -konsum, Siedlungsentwicklung, Tourismus, Abwasserentsorgung und Hochwasserschutz als Sektoren, die einen Einfluss auf die Biodiversität entfalten. Sodann folgerten die Autor:innen, dass bei insgesamt 162 Subventionen finanzielle Fehlanreize in Bezug auf den Schutz der Biodiversität beständen – und dies über alle drei föderalen Ebenen hinweg. Unseres Wissens gibt es noch keine solche umfassende Studie für die Klimapolitik. In einer Auswertung der verschiedenen *Sustainable Development Goals (SDGs)* kam SCHAßMANN (2022) aber zum Schluss, dass gerade in den Bereichen Verkehr, Ernährung und Nahrungsmittelproduktion weiterhin Subventionen verbreitet sind, die dem Klima und der Biodiversität gleichermaßen schaden. Eine stringente Umsetzung des *SDG 12* «nachhaltiger

Konsum und nachhaltige Produktion» würde hier also positive Auswirkungen entfalten, gerade auch mit Blick auf die gesteckten klimapolitischen Ziele (siehe dazu auch COLLSTE et al. 2017).

IV. Akteur:innen und Akzeptanz

Politische Massnahmen wie Subventionen können politisch nur dann eingeführt werden, wenn Entscheidungsträger:innen sie unterstützen. Wie oben erwähnt werden sie zudem nur genutzt und können wirken, wenn sie von den Zielgruppen akzeptiert werden (DERMONT et al. 2017). Die Frage, welche politischen Instrumente akzeptiert oder präferiert werden, ist deshalb höchst relevant. In der Politikwissenschaft wird hierzu oft mit Bevölkerungs- oder Meinungsumfragen gearbeitet. Sie bilden allgemeine Einstellungen zu einem Politikfeld ab und erheben, wie es um die konkreten Präferenzen zu bestimmten politischen Massnahmen steht. So konnten wir für die Energiepolitik in der Schweiz aufzeigen (siehe INGOLD et al. 2018), dass Subventionen im energiepolitischen *Policy Mix* in der Bevölkerung das beliebteste Instrument sind, gefolgt von Informationskampagnen und Steuererleichterungen. Der den Befragten vorgestellte *Policy Mix* sollte dabei dem übergeordneten Ziel der Energiewende zudienen, einschliesslich der dafür notwendigen Förderung der Erneuerbaren.

Dass Subventionen in den Beliebtheitsrankings der Bevölkerung grundsätzlich obenaus schwingen, erstaunt nicht weiter. Aus individuellen Kosten-Nutzen-Überlegungen ist es nun mal attraktiver, Geld zu bekommen, als, wie im Falle einer Abgabe, Geld abzugeben. Die Realität ist aber oft komplexer, nicht zuletzt wenn die Finanzierungsfrage hinzukommt. Dies widerspiegelt sich beispielsweise darin, dass auch Subventionen im Parlament oft keine Mehrheit finden. Allgemeiner gefasst, so unser Argument (siehe DERMONT et al. 2017), ist die Akzeptanz von politischen Instrumenten stark davon abhängig, in welcher Phase des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses man sich befindet. Eine hohe Befürwortung von Subventionen in einer Umfrage bedeutet beispielsweise nicht unbedingt, dass eine konkrete Ausgestaltung einer Subvention später an der Urne eine Mehrheit findet. Ebenso unterscheiden sich die involvierten Akteure, die Entscheidungslogik und somit oft auch die präferierte Lösung typischerweise zwischen der vorparlamentarischen und der parlamentarischen Phase.

Stage 1	Stage 2	Stage 3 (optional)	Stage 4
Drafting a policy	Decision on a policy	Popular Vote on a policy	Implementing a policy
<p>Preferences dominate Leads to a <i>policy draft</i></p> <p>Actors: Political elite Stakeholders Target and advocacy groups</p>	<p>Support dominates Leads to the introduction of a <i>policy</i></p> <p>Actors: Decision makers Veto Players Policy community</p>	<p>Support dominates Leads to a <i>policy</i></p> <p>Actors: Citizens</p>	<p>Acceptance to comply Leads to an <i>outcome</i>, e.g., behavioral change</p> <p>Actors: Target groups</p> <hr/> <p>Support to implement Leads to an <i>output</i> e.g., subnational legislation</p> <p>Actors: Implementation agents</p>

Figur 1. Akzeptanz in verschiedenen Etappen des politischen Prozesses
Quelle: DERMONT et al. 2017 (fig. 2)

Diese Erläuterungen zeigen insgesamt, dass Vorlagen je nach Phase des politischen Prozesses von unterschiedlichen Akteuren akzeptiert werden müssen. Gerade wenn es zu einer Volksabstimmung kommt, ist es zentral, wer von einer Massnahme profitiert und wer verliert. Vereinfacht lässt sich deshalb sagen: Eine Vorlage hat dann gute Chancen politisch mehrheitsfähig zu sein, wenn sich die zukünftigen Begünstigten einer Politik aktiv dafür einsetzen und/oder sich deren Zielgruppe nicht massiv dagegen auflehnt. Beide Lager müssen also Mehrheiten hinter sich versammeln, um die Vorlage entweder zum Erfolg zu bringen oder sie scheitern zu lassen. Bei marktwirtschaftlichen Instrumenten ist dieser Mechanismus jedoch kompliziert: Marktwirtschaftliche Instrumente setzen nämlich sowohl bei ihrer Finanzierung («Woher nimmt man das Geld?») als auch bei der Verteilung der Mittel («Wohin fließt das Geld?») an. Dieses doppelte Agieren schafft bei zwei wesentlichen Fragen Begünstigte, aber auch Zielgruppen. Für Abgaben ist dies oft der politische Tod, weil sich die Zielgruppe einer Abgabe bezüglich ihrer Finanzierung als blosse Bezahler:in sieht. Bei einer Subvention erhält die Zielgruppe bei deren Verteilung hingegen etwas. Einst benachteiligte Akteur:innen («Opfer») werden damit mit Einführung des Instrumentes zu Begünstigten. Dabei kann es sich um eine direkte Begünstigung handeln, wie im Beispiel der Empfänger:innen der zukünftigen 13. AHV-Rente, oder um indirekte Begünstigte wie die zukünftigen Generationen, wenn es um den Schutz des Klimas geht. Wird das Verursacher:innen-Prinzip angewendet, so werden die Verursacher:innen eines Problems nach der Einführung des Instrumentes zur Zielgruppe. Will heissen: Es sind die Verursacher:innen, welche die Subvention erhalten, sofern sie ihr Verhalten denn auch tatsächlich ändern, sei es durch den Ersatz ihrer Ölheizung, die Investition in eine Solaranlage oder einen Eintausch ihres Verbrenners gegen ein Elektroauto.

Genau dieser fundamentale Unterschied zwischen Subventionen und Abgaben verschafft der (gemeinhin weniger umstrittenen) Subvention oft einen Akzeptanzvorsprung gegenüber der Abgabe, obwohl es für beide Geld braucht, um

den Anreizmechanismus anzustossen. Bei der politischen Diskussion rund um die Subvention steht aber der «Topf», aus welchem sich die Gelder dafür speisen, weniger im Vordergrund als bei einer Abgabe. Bei Steuererleichterungen, die, wie bereits erwähnt, auch einer Subvention gleichkommen, ist dies noch viel subtiler: Dass dem Staat schliesslich weniger allgemeine Gelder zur Verfügung stehen, wenn ich als Adressat:in weniger Steuern bezahlen muss, scheint weit weniger umstritten, als wenn transparent gemacht werden muss, wer genau weniger Geld zur Verfügung hat (oder sogar mehr bezahlen muss).

Angesichts dessen, dass Ursachen und Auswirkungen des Klimawandels geografisch und zeitlich entkoppelt sind, könnte es also inhaltlich sinnvoll sein, die Gelder beim Klimaschutz (*Mitigation*) zu erheben, um diese dann bei der Klimaanpassung (*Adaptation*) auszugeben. Ein solches Finanzierungsschema würde dem Problem des Klimawandels zwar Rechnung tragen, wäre in seiner Umsetzung aber schwierig durchführbar – gerade aufgrund der zeitlichen und geografischen Entkopplung von Begünstigten und Zielgruppe.

V. Subventionen im föderalen System

Das viel beschworene «föderale Labor» wurde gerade in der Klima- und Energiepolitik jüngst wiederentdeckt. Auch wenn selbst der Schweizer Föderalismus nicht vor dem Sog des Zentralstaats bzw. vor legislativen Zentralisierungstendenzen gefeit ist, verfügen die Kantone nach wie vor über ausgeprägte Fiskal- und Vollzugskompetenzen im Energiebereich und weiterhin ebenso in der Gesetzgebung. So erlauben es die kantonalen bzw. kommunalen Zuständigkeiten, neue Formen und Finanzierungsschemata zunächst in der Kleinräumigkeit zu erproben. Was sich hinsichtlich Wirksamkeit und Politikkohärenz im Kleinen bewährt, soll so dann – so die föderale Idealvorstellung – im Grösseren fortgeführt und auf immer mehr Gebietskörperschaften ausgedehnt werden (*Policy Diffusion*). In der Theorie fördert Föderalismus also den niederschweligen Austausch bewährter Lösungen. Doch löst der Schweizer Föderalismus diese Laborversprechen auch tatsächlich ein?

Wie so oft ist die Antwort nicht eindeutig. Zweifellos gibt es immer wieder Positivbeispiele, wie bewährte politische Lösungen von einer Gemeinde zur anderen, von einem Kanton zum nächsten sukzessive Verbreitung finden. Erfolgreiche Politikdiffusion durch das «föderale Labor» kann dabei sämtliche der vorangehend eingeführten Politikinstrumente betreffen, wie nicht zuletzt das unkomplizierte Zurverfügungstellen von erfolgreichen Hygienemassnahmen-Informationskampagnen durch den finanzstarken Kanton Basel-Stadt während der COVID-19-Pandemie zeigte (FREIBURGHaus et al. 2021). Auch besteht mit dem in der Schweiz hochgradig institutionalisierten, interkantonalen Konferenzgefüge eine eigentliche «Diffusionsplattform» für Bewährtes. So zeigt sich empirisch, dass das gemeinsame Beraten durch die zuständigen Mitglieder der Kantonsregierungen gegenseitiges Verständnis fördert, was schädlichen Auswüchsen des Steuerwettbewerbs nachweislich entgegenwirkt (GILARDI UND WASSERFALLEN, 2016). Neben der KdK bieten insbesondere die politikfeldspezifischen Direktorenkonferenzen wie die Konferenz kantonalen Energiedirektoren (EnDK) den Kantonen eine Art «Speerspitze» bzw. «Lobbyingvehikel», um zusätzliche Bundesgelder einzuwerben, die für ambitionierte klima- und energiepolitische Massnahmen vonnöten sind (FREIBURGHaus 2024).

Der Föderalismus könnte folglich den Wettbewerb oder zumindest die Diffusion von guten, neuen und bewährten Lösungen zwischen den subnationa-

len Einheiten, seien es Kantone, Städte oder Gemeinden, fördern. Gerade im Energiebereich zeigt sich aber, dass das «föderale Labor» bislang nur wenig spielt. So beschränken sich die meisten Kantone darauf, den durch die Bundesebene oder durch nicht-bindende kantonale Koordination vorgegebenen Minimalstandard umzusetzen, während kaum neue oder weitergehende Förder- oder Subventionsprogramme eingesetzt werden (SCHMIDT et al. 2023). Gleichzeitig werden je nach Kanton sehr unterschiedliche Subventionen im Bereich der Erneuerbaren gewährt, was eher dem Bild des «föderalen Flickenteppichs» entspricht. Statt eines «race to the top», in dem energiepolitische «Nachzüglerkantone» von den Vorreitern inspiriert «nach- bzw. hochrücken», beobachten SCHMIDT et al. (2023) insgesamt eher ein «race to the bottom», also einen Wettlauf nach unten.

Diese föderalen Nicht-Dynamiken werden auch von LADNER (2018) beschrieben, der sich mit zweckgebundenen Subventionen des Bundes an die Kantone beschäftigt. Oft orientierten sich die Zweckbindung und die (häufigen) Leistungsvereinbarungen für die Aufgabenerfüllung am Potenzial der leistungsschwächsten Kantone. Dies verhindere nicht nur, dass die Kantone überhaupt in den für die Vitalität des «föderalen Labors» zentralen Leistungswettbewerb treten. Vielmehr behinderten solch wenig ambitionierte «Subventionsbedingungen» die Wirksamkeit der Subventionen insgesamt. Letztlich droht die Zweckbindung, den Föderalismus insgesamt auszuhöhlen (vgl. auch SCHNABEL UND DARDANELLI 2023), indem sie die für das föderale System der Schweiz konstitutive Vollzugsautonomie einschränkt. So fehlt es den Kantonen in deren Umsetzung bisweilen an Spielraum, sodass zweckgebundene Subventionen nicht den regionalen Begebenheiten angepasst werden können. Die Bundesbehörden befinden sich indessen in einem Dilemma: Einerseits erfreuen sich zweckgebundene Bundesmittel und mehr noch Programmvereinbarungen hoher Beliebtheit, um das energie- und klimapolitische Nicht-Handeln bzw. Nicht-Ausnutzen des «föderalen Labors» durch die Kantone aufzufangen. Andererseits bestraft ebendieses bundespolitische Übersteuern kantonaler Zuständigkeiten diejenigen Kantone und Gemeinden, die weiterhin mit ambitionierten Massnahmen vorangehen und jene ihren Nachbarn zur Nachahmung empfehlen möchten.

VI. Fazit

Die breite Akzeptanz von Subventionen in der Bevölkerung kann durch ihre fehlende Wirksamkeit getrübt werden. Um letztere zu entfalten, braucht es ein ständiges Monitoring und eine Begleitung sowie allenfalls die Anpassung von Subventionen. Auch die Akzeptanz selber kann sich positiv auf die Wirksamkeit auswirken: Akzeptierte Instrumente führen zu höherem Einsatz und Engagement der Adressat:innen, wodurch Ziele schneller oder effektiver erreicht werden können.

Wir zeigen insbesondere auf, dass sich Subventionen in der Klimapolitik in ein sektor- und ebenenübergreifendes Schema einordnen müssen, wo oft schon andere politische Instrumente eingeführt sind, die mitunter auf die gleichen Adressat:innen abzielen. Es ist also schwierig, überhaupt die Wirkung von Subventionen in einem so komplexen Gefüge zu analysieren und zu evaluieren. Es kann allerdings gelingen, Subventionen in Kombination mit anderen Instrumenten, welche deren Schwächen zu kompensieren vermögen, einzuführen. Eine Informationskampagne oder andere persuasive Instrumente könnten so den fehlenden moralischen Apell aufwiegen.

Im Hinblick auf den Schweizer Föderalismus kommen wir zum Schluss, dass weder die kantonale Selbstverwaltung noch «von oben» eingeführte, zweckgebundene Subventionen das eigentliche Potenzial des «föderalen Labors» auszuschöpfen vermögen. Eine Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit könnte hier jedoch Abhilfe schaffen.

Literaturhinweis

- BRESSLER HANS / O'Toole Laurence, The Selection of Policy Instruments: A Network-Based Perspective, *Journal of Public Policy* 1998, 18, S. 213–239.
- CAPANO GILBERTO / HOWLETT MICHAEL, The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes, *Sage Open* 2020, 10(1).
- COLLSTE DAVID / PEDERCINI MATTEO / CORNELL SARAH E., Policy Coherence to Achieve the SDGs: Using Integrated Simulation Models to Assess Effective Policies, *Sustainability Science* 2017, 12(6), S. 921–31.
- DERMONT CLAU / INGOLD KARIN / KAMMERMANN LORENZ / STADELMANN-STEFFEN ISABELLE, Bringing the policy making perspective in: A political science approach to social acceptance, *Energy Policy* 2017, 108, S. 359–368.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), Prüfung der Subventionen im Bereich Sprachförderung – Bundesamt für Kultur (BAK), 2023a, <https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/bildung-soziales/kultur-und-sport/subventionen-im-bereich-sprachfoerderung-bundesamt-fuer-kultur.html>.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), Subventionen für Strukturverbesserungen im Tiefbau – Bundesamt für Landwirtschaft, 2022, <https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/wirtschaft-verwaltung/wirtschaft-und-landwirtschaft/subventionen-fuer-strukturverbesserungen-im-tiefbau-bundesamt-fuer-landwirtschaft.html>.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), Wirkung der Subventionen an grosse Photovoltaikanlagen – Bundesamt für Energie, 2023b, <https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/sicherheit-umwelt/energie-und-kommunikation/wirkung-der-subventionen-an-grosse-photovoltaikanlagen-bundesamt-fuer-energie.html>.
- FREIBURGHaus RAHEL / MUELLER SEAN / VATTER ADRIAN, Switzerland: Overnight Centralization in One of the World's Most Federal Countries, in: CHATTOPADHYAY RUPAK / KNÜPLING FELIX / CHEBENOVA DIANA / WHITTINGTON LIAM / GONZALRZ PHILIP, *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis*, New York 2022, S. 217–28.
- FREIBURGHaus RAHEL, Lobbyierende Kantone. Subnationale Interessenvertretung im Schweizer Föderalismus, Baden-Baden 2024.
- GILARDI FABRIZIO / WASSEFALLEN FABIO, How Socialization Attenuates Tax Competition, *British Journal of Political Science* 2016, 46(1), S. 45–65.
- GUBLER LENA / ISMAIL SASCHA A. / SEIDL IRMI, Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz – Grundlagenbericht, *WSL Berichte ISSN 2296-3456* 12020, Heft 96.
- INGOLD KARIN / DRIESSEN PETER P. J. / RUNHAAR HENS A. C. / WIDMER ALEXANDER, On the necessity of connectivity: linking key characteristics of environmental problems with governance modes, *Journal of Environmental Planning and Management* 2019, 62(11), S. 1821–1844.

- LADNER ANDREAS / MATHYS L., *Der Schweizer Föderalismus im Wandel*, *Cahier de l'IDHEAP*, 2018, 305.
- MAY PETER J. / SAPOTICHINE JOSHUA / ORKMANN SAMUEL, *Policy Coherence and Policy Domains*, *Policy Studies Journal* 2006, 34(3), S. 381–403.
- MILDENBERGER MATTEO / LACHAPPELLE ERICK / HARRISON KATHRIN / STADELMANN-STEFFEN ISABELLE, *Limited evidence that carbon tax rebates have increased public support for carbon pricing*, *Nature Climate Change* 2022, 12(2).
- NILSSON MÅNS / ZAMPARUTTI TONY / PEZersen JAN ERIK / NYKVIST BJÖRN / RUDBERG PETER / MCGUINN JENNIFER, *Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector-Environment Policy Interactions in the EU*, *Environmental Policy and Governance* 2012, 22(6), S. 395–423.
- PHAM-TRUFFERT MYRIAM / METZ FLORENCE / FISCHER MANUEL / RUEFF HENRI / MESSERLI PETER, *Interactions among Sustainable Development Goals: knowledge for identifying multipliers and virtuous cycles*, *Sustainable Development* 2020, 28(5), S. 1236–1250.
- SCHASSMANN EVA, *Nachhaltige Produktion ist die Grundlage nachhaltigen Konsums*, <https://www.plattformagenda2030.ch/project/sdg12/>.
- SCHMIDT TOBIAS / STADELMANN-STEFFEN ISABELLE / DUKAN MARK / GIGER DAVID / SCHMID NICOLAS / SCHNEUWLY VALENTIN, *Quantifying the degree of fragmentation of policies targeting household solar PV in Switzerland*, <https://www.research-collection.ethz.ch/handle/20.500.11850/596612>.
- SCHNABEL JOHANNA / DARDANELLI PAOLO, *Helping Hand or Centralizing Tool? The Politics of Conditional Grants in Australia, Canada, and the United States*, *Governance* 2023, 36(3), S. 865–85.
- STADELMANN-STEFFEN ISABELLE / DERMONT CLAU, *The unpopularity of incentive-based instruments: what improves the cost-benefit ratio?*, *Public Choice* 2018, 175(1-2), S. 37–62.
- VAN VALKENGOED ANNE M. / VAN DER WERFF ELLEN, *Are subsidies for climate action effective? Two case studies in the Netherlands*, *Environmental Science & Policy* 2022, 127, S. 137–145.
- VARONE FREDERIC, *Le choix des instruments des politiques publiques – Une analyse comparée des politiques d'efficacité énergétique du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Suède et de la Suisse*, Bern/Stuttgart/Wien 1998.
- VEDUNG EVERT, *Policy Instruments: Typologies and Theories*, in: RIST RAY, *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick 1998, S. 21–58.

Résumé

Si les subventions sont largement acceptées par la population, elles sont cependant souvent critiquées pour leur manque d'efficacité. Le présent article explique le fonctionnement des subventions sous l'angle des sciences politiques et analyse ses effets sur leur popularité, mais aussi sur leur capacité à atteindre les objectifs politiques envisagés.

Nous examinons les subventions dans le processus politique de décision et de mise en œuvre, du point de vue de la population et des groupes cibles d'une politique. En outre, nous mettons en lumière comment les subventions peuvent se développer au sein du système fédéral et de quelle marge de manœuvre disposent les cantons dans leur application. Dans l'ensemble, notre contribution vise à offrir une vision aussi exhaustive

que possible de la manière dont les subventions influent les acteurs, les processus et les institutions, et de montrer qu'il s'agit d'interactions à tous les niveaux.

Comme souligné dans le titre de notre contribution, la politique climatique constitue un champ particulièrement adéquat pour illustrer équitablement le fonctionnement des subventions, mais aussi les chances et défis que celles-ci provoquent. La politique climatique est typiquement une politique transversale qui, par sa nature, a des implications qui englobent tous les secteurs et acteurs, et qui dépasse les frontières nationales.

Riassunto

Sebbene i sussidi siano ampiamente accettati dalla popolazione, sono spesso criticati in merito alla loro scarsa efficacia. Questo articolo esamina il funzionamento dei sussidi dal punto di vista delle scienze politiche e analizza come questo influisca sulla loro popolarità, ma anche sulla loro capacità di raggiungere gli obiettivi politici.

Esaminiamo il tema dei sussidi nel processo politico decisionale e di implementazione come pure dal punto di vista della popolazione e del gruppo target di una politica. Inoltre, illustriamo come i sussidi possono svilupparsi nel sistema federale e qual è il margine di manovra dei Cantoni nella loro implementazione. Nel complesso, il nostro articolo mira a offrire una prospettiva il più possibile globale sul modo in cui i sussidi agiscono a livello di attori, processi e istituzioni, nonché sulle interazioni tra i livelli.

Come già sottolineato nel titolo del nostro articolo, la politica climatica è un esempio particolarmente adatto per illustrare il funzionamento dei sussidi, come pure le opportunità e le sfide che essi offrono. La politica climatica è una tipica politica trasversale che, per sua natura, ha implicazioni su più livelli per quanto attiene ai settori, agli attori e agli Stati.