



Politische Bildung und Studien in Südtirol  
 Centro sudtirolese di formazione e studi politici  
 Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol  
 South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

27.1.2021

Ideenwettbewerb der Stiftung Südtiroler Sparkasse "Ideen für die Zeit danach"

## Projekt "Subventionen auf dem Prüfstand"

Eine Studie zur Prüfung der Klimaverträglichkeit der Subventionen des Landes Südtirol

*In der Nach-Corona-Zeit, die kein Startdatum kennt, stehen die Erholung der Wirtschaft, die Stabilisierung der Arbeitsplätze und Unternehmen, die Stärkung des Gesundheitswesens und auch die Vermeidung neuer Pandemien im Vordergrund. Staatliches politisches Handeln auf allen Regierungsebenen, von der globalen bis zur kommunalen Ebene, ist gefragt, um die Folgen der Pandemie zu bewältigen und in Wirtschaft und Gesellschaft wieder zu einer gedeihlichen Entwicklung für alle zu finden. „Wie sehen Ihre Ideen, Vorschläge und Anregungen zur Lösung eines dieser Themen in unserer Gesellschaft aufgrund der Wirkungen dieser Pandemie aus?“ ist die Kernfrage des Ideenwettbewerbs der Stiftung Südtiroler Sparkasse. Auf Pandemien dieser Art muss sich die Gesellschaft und Politik in Zukunft besser rüsten, doch gilt es vor allem die Rahmenbedingungen für den Schutz und Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen zu sichern. Dies bedeutet nach der Corona-Krise vor allem die Klimakrise wieder in Blick zu nehmen.*

### 1. Vorausgeschickt

Die Covid-19-Pandemie hat sehr schwerwiegende Auswirkungen auf viele Lebensbereiche, doch die wichtigste politische Herausforderung der kommenden zwei-drei Jahrzehnte ist die Bewältigung des Klimawandels und die Begrenzung der Erderwärmung infolge der klimaschädlichen Treibhausgasemissionen. Im UN-Abkommen zum Klimaschutz, das im Dezember 2015 von 195 Staaten in Paris beschlossen worden ist, hat die Internationale Gemeinschaft vereinbart, den Anstieg der Durchschnittstemperatur auf möglichst unter 2° zu begrenzen. Zu diesem Zweck haben sich die Unterzeichnerstaaten bereit erklärt, die verpflichtenden Teile des Pariser Abkommens mithilfe von nationalen Klimaschutzplänen umzusetzen. Nur ein Teil der Staaten sind dieser Verpflichtung bisher nachgekommen. Klimaschutz ist jedoch nicht nur eine Aufgabe staatlicher Akteure, sondern auch der dezentralen Regierungsebenen (Länder, Regionen, Kommunen). Speziell die Regionen mit Gesetzgebungshoheit sind im Rahmen ihrer oft vielfältigen Zuständigkeiten mitverantwortlich für die Umsetzung der internationalen und nationalen Klimaschutzziele.

Gerade ein Land mit Sonderautonomie wie Südtirol verfügt dank seiner breit gefächerten Zuständigkeiten über zahlreiche Möglichkeiten, den Klimaschutz zu befördern. Zwar werden entscheidende Weichen wie z.B. die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer auf staatlicher Ebene gestellt, doch gerade in der Energie-, Wirtschafts-, Agrar- und Mobilitätspolitik sowie bei den öffentlichen Infrastrukturen hat das Land wichtige Aktionsfelder. Einer der wirksamsten Hebel der Landespolitik sind in Südtirol die Subventionen an die gewerbliche Wirtschaft und die Beiträge an die privaten

Haushalte, während der Spielraum in der Steuerpolitik ziemlich eng begrenzt ist. Mit 11,56 Mrd. Euro (2018) machen die öffentlichen Ausgaben insgesamt nahezu die Hälfte des Südtiroler BIP von rund 24 Mrd Euro (2018) aus. Die Mehrheit dieser Ausgaben, nämlich 57,3%, wird von lokalen Körperschaften (Land, Gemeinden, andere) verausgabt, der Rest von staatlichen Verwaltungen. Die öffentlichen Körperschaften haben damit für die Entwicklung der Südtiroler Wirtschaft entscheidende Bedeutung und können mit Regelungen, Anreizen und Subventionen auf den Ressourcen- und Energieverbrauch sowie auf die Emissionsintensität gezielt Einfluss nehmen.

## 2. Die Subventionen der Autonomen Provinz Bozen

Das quantitative Ausmaß der jährlich vom Land Südtirol und den Südtiroler Gemeinden an die gewerbliche Wirtschaft ausgezahlten Subventionen ist beträchtlich. Der Staat vergibt hingegen in Südtirol kaum Subventionen, sondern agiert mit Direktinvestitionen und vor allem mit dem Instrument der Steuerpolitik. 2015 flossen immerhin 19,4% der Ausgaben der in Südtirol tätigen öffentlichen Körperschaften in die Wirtschaftsförderung. Laut ASTAT-Jahresbericht 2020 wurden 2015 174,258 Mio. an Kapitalbeiträgen und 173,488 Mio. Euro an laufenden Ausgaben an Unternehmen ausgezahlt. Bei den lokalen Gebietskörperschaften (Land und Gemeinden) machte 2015 die Wirtschaftsförderung sogar 24,7% der Gesamtausgaben aus (1.787 Mio Euro). Davon ging der Löwenanteil an die Energiewirtschaft (1.261 Mio) und an die Landwirtschaft mit 166 Mio. Die „sonstige Wirtschaftsförderung“ belief sich auf 214 Mio. Euro. Betrachtet man nur die Landesverwaltung, dann bewegen sich die Beitragsleistungen an die Unternehmen von 2012 bis 2015 zwischen 317 und 368 Mio. Euro im Jahr, was 7.415 Euro pro Unternehmen ausmacht.

Laut dem letzten Bericht des ASTAT über die „Öffentlichen Territorialen Konten 2016-2018“ (ASTAT-Info 76/2020) betragen die Kapitalzuweisungen des erweiterten öffentlichen Sektors 2016 519,9 Mio. Euro, 2017 383 Mio und 2018 434,2 Mio Euro. Es ist anzunehmen, dass das Ausmaß der Subventionen an die gewerbliche Wirtschaft 2020 aufgrund der coronabedingten Sondermaßnahmen stark angestiegen ist. Die quantitative Bedeutung dieser öffentlichen Ausgaben steht damit außer Zweifel und unterstreicht die Notwendigkeit, seine Wirksamkeit als wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument genauer zu untersuchen.

Die Subventionsvergabe der öffentlichen Hand in Südtirol erfolgt auf der Grundlage einer Fülle von Gesetzen und Verordnungen des Landes und ist unter finanz- und wirtschaftspolitischem Aspekt wenig transparent. So gibt es bisher, trotz der hohen quantitativen Bedeutung der öffentlichen Subventionen, keinen analytischen Subventionsbericht für die Politik und die Öffentlichkeit. Dieser wird sehr wohl von den Bundesländern Deutschlands und Österreichs geliefert, wie etwa das Beispiel des [Landes Salzburg](#) zeigt.

Somit ist die Südtiroler Landesregierung – abgesehen von den staatlichen vorgeschriebenen Transparenzpflichten bei der Veröffentlichung der Subventionsempfänger – zu keiner echten, vertieften und regelmäßigen Berichterstattung darüber verpflichtet:

- wieviel Finanzmittel an welche Branche und Untergruppe geflossen sind;
- welche Wirkungen gemessen an den deklarierten Zielen der Beitragsvergabe diese Subventionsvergabe gezeitigt haben (Wirkungs- und Effizienzanalyse);
- wie hoch der Mitnahmeeffekt dieser Subventionen war, also zum Großteil unnötig und unwirksam war, weil die Investitionen ohnehin getätigt worden wären;
- ob die gesetzlichen Auflagen und Kriterien eingehalten worden sind und ob schädliche bzw. kontraproduktive Nebenwirkungen zu verzeichnen sind;
- welche Wirkungen die Subventionen unter dem Aspekt der Energieeinsparung und des Umwelt- und Landschaftsschutzes haben;

- welche Wirkungen die Subventionen hinsichtlich der Emissionen von treibhausgasen und beim Verbrauch fossiler Brennstoffe im Allgemeinen haben.

Das Fehlen einer analytischen Subventionsberichterstattung hat gravierende Folgen, weil dadurch der Öffentlichkeit, den politischen Vertretern und den Forschungseinrichtungen die Möglichkeit genommen wird, zu prüfen, ob diese Mittel tatsächlich ihre postulierten Ziele erreichen. Die öffentliche Verantwortung für den Klimaschutz verlangt es, diesen Finanzmittelfluss genauer auf seine Klimaverträglichkeit zu prüfen.

### **3. Eine Analyse der Subventionen unter den Aspekten der Klimaverträglichkeit und des Klimaschutzes**

Gerade bei letzteren Wirkungen öffentlicher Subventionsvergabe setzt die hier vorgeschlagene finanzwissenschaftliche Studie an. Auf dem Hintergrund des Klimawandels und im Rahmen der nationalen und regionalen Klimaschutzstrategien ist das Land Südtirol gewillt, seinen Beitrag zum Klimaschutz im Rahmen seiner politischen Möglichkeiten zu leisten. In diesem Sinn wird derzeit der „Landesplan zur Nachhaltigkeit“, das Strategiedokument „Südtirol Energie 2050“, überarbeitet, das 2011 von der Landesregierung verabschiedet worden ist. Diese Strategie wäre unvollständig, wenn sie neben der Evaluation der bisher erfolgten Energiepolitik nicht die finanz- und wirtschaftspolitischen Möglichkeiten des Landes im Klimaschutz analysierte. Allerdings liegt keine derartige analytische Berichterstattung zu den Hauptwirkungen der Subventionsvergabe vor, geschweige denn unter dem Aspekt des Klimaschutzes. Nun ist es aber für die politischen Akteure (Landesregierung und Landtag) unverzichtbar, über ein genaueres Bild darüber zu verfügen, welche Subventionen Treibhausgasemissionen eher fördern oder eher vermeiden. Ansonsten wird dieses wichtige Instrument auch zukünftig für den Klimaschutz nicht zielführend eingesetzt.

Zwei Beispiele: die Investitionsbeiträge an Tourismusunternehmen (Hotellerie und Gastgewerbe) und in Aufstiegsanlagen macht Sinn, um die Kapitalausstattung einer Unternehmenskategorie zu stärken und Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Doch inwiefern führen diese öffentlichen Beiträge zu einer Energieeinsparung im umfassenden Sinn? Inwiefern ist die Erhöhung der Beherbergungskapazität, der Transportkapazität der Aufstiegsanlagen und der Tourismusintensität des Landes insgesamt für den Klimaschutz nützlich oder abträglich? Welche Folgen haben weitere öffentlich geförderte Investitionen in die Hotelkubatur und in die touristische Infrastruktur für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß in Südtirol? Wenn der Tourismus bereits heute zu CO<sub>2</sub>-intensiv ist, müsste das Land Südtirol seine Subventionsvergabe überdenken.

Beispiel 2: Die Landwirtschaft trägt mit 18% gemessen an ihrem Anteil am BIP Südtirols und an der Beschäftigung relativ viel zu den Gesamtemissionen an klimaschädlichen Treibhausgasen bei. Dabei ist gar nicht vollständig erfasst, welchen Effekt verschiedene Tätigkeiten auf die Treibhausgas-Emissionen und auf die Erderwärmung haben, wie z.B. die landwirtschaftliche Bautätigkeit, der Ausbau der Beherbergungsstrukturen, der massive Kunststoffeinsatz in den Obstplantagen, der Zukauf von Futtermitteln zur Steigerung der Milchleistung, die Beseitigung von Restwäldern und die Flächenversiegelung, die Mechanisierung, der Pestizideinsatz, der induzierte Transportaufwand. Wenn auch die öffentliche Förderung des Agrarsektors in Südtirol einen hohen politischen Stellenwert genießt, muss dennoch analysiert werden, inwiefern diese Art von Landwirtschaft klima- und umweltverträglich ist. Ansonsten wäre die Klimaschutzstrategie des Landes wiederum z.T. unwirksam.

Eine systematische Analyse der Finanzflüsse von der öffentlichen Hand an die gewerbliche Wirtschaft unter dem Aspekt des Klimaschutzes ist von überragender Bedeutung. Um die von der Landesregierung gesetzten ehrgeizigen Ziele (Klimaneutralität bis 2040 oder gar schon bis 2030) zu

erreichen, müssen die wirtschafts- und finanzpolitischen Instrumente des Landes gezielter als bisher eingesetzt werden. Klimaschädliche Wirtschaftstätigkeiten und Investitionen dürften dann ab sofort nicht mehr gefördert werden. Dabei sind faktengestützte Erkenntnisse über die Emissionsintensität und Klimaschädlichkeit von Subventionen doppelt nützlich: sie vermeiden Fehlinvestitionen und geben Finanzmittel frei für Beiträge für wirksamere Klimaschutzprojekte. Der hier vorgeschlagene „Klima-Subventionsbericht“ kann somit mit geringem Aufwand einen beträchtlichen finanziellen und Wohlstandsnutzen haben.

#### 4. Die Umsetzung und Kosten

Eine derartige Studie bringt einen gewissen empirischen Aufwand in der Erhebung und Verarbeitung der Daten bezüglich der vom Land über einen Mindestzeitraum von 5-10 Jahren vergebenen Subventionen mit sich. Von Vorteil ist der Umstand, dass sich alle Daten hinsichtlich der Subventionsvergabe seitens des Landes und der Gemeinden in der Hand der öffentlichen Lokalverwaltungen befinden. Von Nachteil ist der Umstand, dass bisher derartige Effizienz- und Wirksamkeitsanalysen unterblieben sind und dadurch ein vermutlich beträchtlicher Mitnahmeeffekt in Kauf genommen worden ist. Die Effizienz von länger zurückreichenden Subventionen lässt sich nicht mehr leicht ermitteln. Somit muss sich eine Studie auf die Erhebung des Datenbestandes der letzten Jahre konzentrieren und die Subventionen gezielt auf ihre Auswirkungen auf den Verbrauch fossiler Brennstoffe und Treibhausgasemissionen (nicht nur CO<sub>2</sub>) untersuchen.

Ein aus Wirtschafts- und Finanzwissenschaftlern sowie Energie- und Umweltexperten zusammengesetztes Team könnte diese Studie durchführen im Rahmen eines entsprechenden Auftrags an wissenschaftliche Institute in Südtirol wie z.B. die EURAC, das AFI-IPL oder auch APOLLIS. Voraussetzung für die Durchführbarkeit einer solchen Studie ist die grundsätzliche Bereitschaft des Landes zu voller Einsichtnahme und Transparenz in alle Abteilungen und Ämter, die in den vergangenen 10 Jahren Subventionen an die gewerbliche Wirtschaft vergeben haben. Die Kosten einer solchen Studie bemessen sich vor allem an erforderlichen Personaleinsatz und der Dauer der Studie. Als Zeitraum kann ein Mindestzeitraum von einem Jahr angesetzt werden. Mindestens zwei Forscher aus verschiedenen Disziplinen und ein Projektleiter (Teilzeit) sollten ein derart wichtiges Projekt betreuen. Auch empirische Erhebungen bei den geförderten Unternehmen sind in die Kostenplanung miteinzubeziehen. Da diese Studie im öffentlichen Interesse liegt, müsste das Land den entsprechenden Auftrag vergeben und finanzieren.

#### 5. Einordnung des vorgeschlagenen Projekts

Das vorliegende Projekt ist

- **dringlich**, weil es dem Land einerseits zu wesentlichen Einsparungen bei den laufenden und Investitionsausgaben verhelfen würde, andererseits wichtige Finanzmittel für die Umsetzung der Klimaschutzstrategie freischaufeln könnte.
- **nachhaltig**, weil damit die Subventionsvergabe auf Dauer rationaler und zielgerechter hinsichtlich zentraler gesellschafts- und klimapolitischer Ziele ausgerichtet wird;
- **umsetzbar** auf Basis des Vorhandenseins verschiedener wissenschaftlicher Institute, die dazu in der Lage sind;
- **und finanzierbar**. Die vorgeschlagene Studie kann mit einem vertretbaren Mittelaufwand verwirklicht werden und führt in der Folge zu einer erheblichen Einsparung bei nicht wirksamen bzw. nicht sinnvollen öffentlichen Subventionen.