

Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz

Der Bund, die Kantone und Gemeinden finanzieren seit vielen Jahren Massnahmen zur Förderung der Biodiversität in der Schweiz. Trotzdem ist der Zustand der Biodiversität kritisch. Ein wichtiger Grund dafür ist die Vielzahl von Subventionen und finanziellen Fehlanreizen der öffentlichen Hand, die Aktivitäten fördern, die die Biodiversität teilweise stark schädigen. Die Strategie Biodiversität Schweiz des Bundesrates hat zum Ziel, die negativen Auswirkungen solcher Förderungen zu identifizieren und die schädigenden Subventionen abzuschaffen, abzubauen oder umzugestalten. Die hier präsentierte Studie identifiziert 162 biodiversitätsschädigende Subventionen und gibt Empfehlungen, wie sie abgeschafft oder umgestaltet werden können.

Die Biodiversität der Schweiz nimmt seit Jahrzehnten kontinuierlich ab – ein Trend, der bisher nicht aufgehalten werden konnte. Mehr als ein Drittel aller Tier- und Pflanzenarten und fast die Hälfte aller Lebensraumtypen sind inzwischen gefährdet. Um den Schwund der Naturvielfalt zu bremsen, finanziert der Staat zahlreiche Instrumente, Massnahmen und Förderprogramme. Gleichzeitig jedoch ermöglicht er mit einem Vielfachen an Mitteln Aktivitäten, welche Biodiversität direkt oder indirekt beeinträchtigen, beispielsweise weil dadurch Lebensräume verloren gehen, verschmutzt, gestört oder zerschnitten werden.

Im Rahmen der Biodiversitätskonvention hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, biodiversitätsschädigende Subventionen abzuschaffen, umzuleiten oder umzugestalten. Der Bundesrat hat dieses Ziel in die Strategie Biodiversität Schweiz aufgenommen.

Biodiversitätsschädigende Subventionen sind ökologisch problematisch. Doch nicht nur das: Sie sind auch ökonomisch ineffizient. Zunächst verursachen sie zusätzliche Kosten, denn oftmals müssen Schäden – mit öffentlichen Mitteln – behoben werden. Weiter senken sie oft den Preis biodiversitätsschädigender Produkte. In der Folge müssen biodiversitätsfördernde Produktionsweisen und Produkte subventioniert werden, um diese zu marktfähigen Preisen anbieten zu können. Schliesslich beeinträchtigen Subventionen die Preisbildung auf dem Markt. Folglich spiegelt sich der Rückgang natürlicher Ressourcen nur unzureichend im Preis, so dass die Nutzung der Ressourcen nicht ihrer Knappheit entspricht.

Dieses Faktenblatt stellt die wichtigsten Resultate der gleichnamigen Studie von Gubler et al. (2020) vor, die von der Eidg. Forschungsanstalt WSL und dem Forum Biodiversität Schweiz (SCNAT) erarbeitet wurde. Es gibt zuerst einen Überblick über die Subventionsthematik, danach folgen Beschreibungen der einzelnen Sektoren und ihrer Subventionssituation, inklusive ausgewählter Subventionsbeispiele.

Erhebung biodiversitätsschädigender Subventionen und finanzieller Fehlanreize

Ausgehend vom Zustand der wichtigsten Lebensräume in der Schweiz haben Gubler et al. (2020) die Faktoren identifiziert, die Biodiversität schädigen. Diese Faktoren lassen sich acht wirtschaftlichen Sektoren zuordnen, die auf Subventionen und Anreize hin überprüft wurden: Verkehr, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Energieproduktion und -konsum, Siedlungsentwicklung, Tourismus, Abwasserentsorgung und Hochwasserschutz.

Die Studie von Gubler et al. (2020) erfasst verschiedene Arten von Subventionen, die die Produktion oder den Konsum verbilligen und dabei biodiversitätsschädigend wirken. Es werden auch einzelne finanzielle Fehlanreize durch Finanzströme der öffentlichen Hand erfasst, die sich negativ auf die Biodiversität auswirken (z.B. Zweckbindung von Abgaben), aber keine Subventionen darstellen.

Explizite Subventionen

 **On-Budget**

Subventionen, die im Staatsbudget erscheinen (z. B. Finanzhilfen)

 **Off-Budget**

Subventionen, die nicht im Staatsbudget erscheinen (z. B. Steuererleichterungen)

Implizite Subventionen

 (z. B. nicht internalisierte externe Kosten)

Was ist eine biodiversitätsschädigende Subvention?

Biodiversitätsschädigende Subventionen vergünstigen die Produktion oder den Konsum und erhöhen damit den Verbrauch natürlicher Ressourcen, sie führen zu Verschmutzung, Störung sowie Verlust von Lebensräumen und darin lebender Arten sowie ihrer Vielfalt. (nach Valsecchi 2009)

Wirkung und mögliche Umgestaltung von Subventionen

Die Wirkung einer Subvention auf die Biodiversität hängt von der Förderhöhe, der Förderdauer, der Flächenwirkung, der Art der schädigenden Wirkung sowie von der Verletzlichkeit der betroffenen Arten und Habitate ab. Die negative Wirkung kann





durch das Förderziel selbst entstehen (z. B. Subventionierung von Strassenbau) oder als Nebeneffekt der Förderung auftreten (z. B. Subventionierung energieintensiver Unternehmen).

LEGENDEN

Grad der schädigenden Wirkung einer Subvention

-  nicht eindeutig
-  gering
-  mittel
-  stark

Biodiversitätsschädigender Anteil einer Subvention

-  vollständig
-  partiell
-  je nach Umsetzung
-  Innerökologischer Zielkonflikt

Schwierigkeitsgrad, eine Subvention umzugestalten


-  gering
-  mittel
-  hoch
-  abschaffen


Subventionen auf Ebene des Bundes und der Kantone: Anzahl und Summen


Gubler et al. (2020) haben 162 biodiversitätsschädigende Subventionen (davon acht finanzielle Fehlanreize) auf Bundes- und Kantonsebene analysiert (Abb. 1). Auf kantonaler Ebene wurden statt einer umfassenden Analyse lediglich Beispiele erfasst.

Weil die identifizierten Subventionen nicht per se vollständig biodiversitätsschädigend wirken, wurden sie in vier Kategorien unterteilt:

 58 Subventionen fördern Aktivitäten, die gänzlich schädigend auf Biodiversität wirken (**vollständig biodiversitätsschädigend**).

 69 Subventionen fördern Aktivitäten, die teilweise schädigend auf Biodiversität wirken (**partiell biodiversitätsschädigend**).

 35 Subventionen fördern Aktivitäten, deren schädigende Wirkung von der Umsetzung dieser Aktivitäten abhängt (**je nach Umsetzung**).

 Bei 45 Subventionen gibt es zusätzlich einen **innerökologischen Zielkonflikt**: Das Ziel der Subvention dient dem Umwelt- oder Naturschutz, indessen hat die geförderte Aktivität biodiversitätsschädigende Nebeneffekte.

Soweit als möglich, ermittelten Gubler et al. (2020) die jährlichen Subventionssummen der identifizierten biodiversitätsschädigenden Subventionen und finanziellen Fehlanreize.

- ➔ 76 Subventionen sind **On-Budget**. Bei 90 Prozent sind die Summen quantifizierbar: CHF 0,34 Mrd. wirken vollständig, CHF 11,7 Mrd. partiell und CHF 3,9 Mrd. je nach Umsetzung biodiversitätsschädigend.
- ➔ 63 Subventionen sind **Off-Budget**. Bei 50 Prozent sind die Summen quantifizierbar: CHF 4,7 Mrd. wirken vollständig und CHF 0,5 Mrd. partiell biodiversitätsschädigend.
- ➔ Die 15 **impliziten Subventionen** könnten grösstenteils nicht quantifiziert werden, denn nur in wenigen Bereichen gibt es Schätzungen über externe ökologische Kosten.
- ⚡ Bei den acht **finanziellen Fehlanreizen** wirken CHF 3 Mrd. vollständig, CHF 0,6 Mrd. partiell und CHF 1,4 Mrd. je nach Umsetzung biodiversitätsschädigend.

Auf den folgenden Seiten sind für jeden der acht Sektoren die biodiversitätsschädigende Wirkung der Subventionen und die Subventionsarten dargestellt. Weiter werden ausgewählte Beispiele von Subventionen präsentiert, die eine starke negative Wirkung haben oder aber vergleichsweise einfach abzuschaffen oder umzugestalten sind. Eine Auflistung aller untersuchten Subventionen ist auf S. 14. Schliesslich werden Empfehlungen formuliert, um potenziell biodiversitätsschädigende Subventionen im Sinne der Strategie Biodiversität Schweiz und der Biodiversitätskonvention abzuschaffen oder umzugestalten. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die Nennung der Referenzen verzichtet. Für ein ausführliches Quellenverzeichnis siehe Gubler et al. (2020).

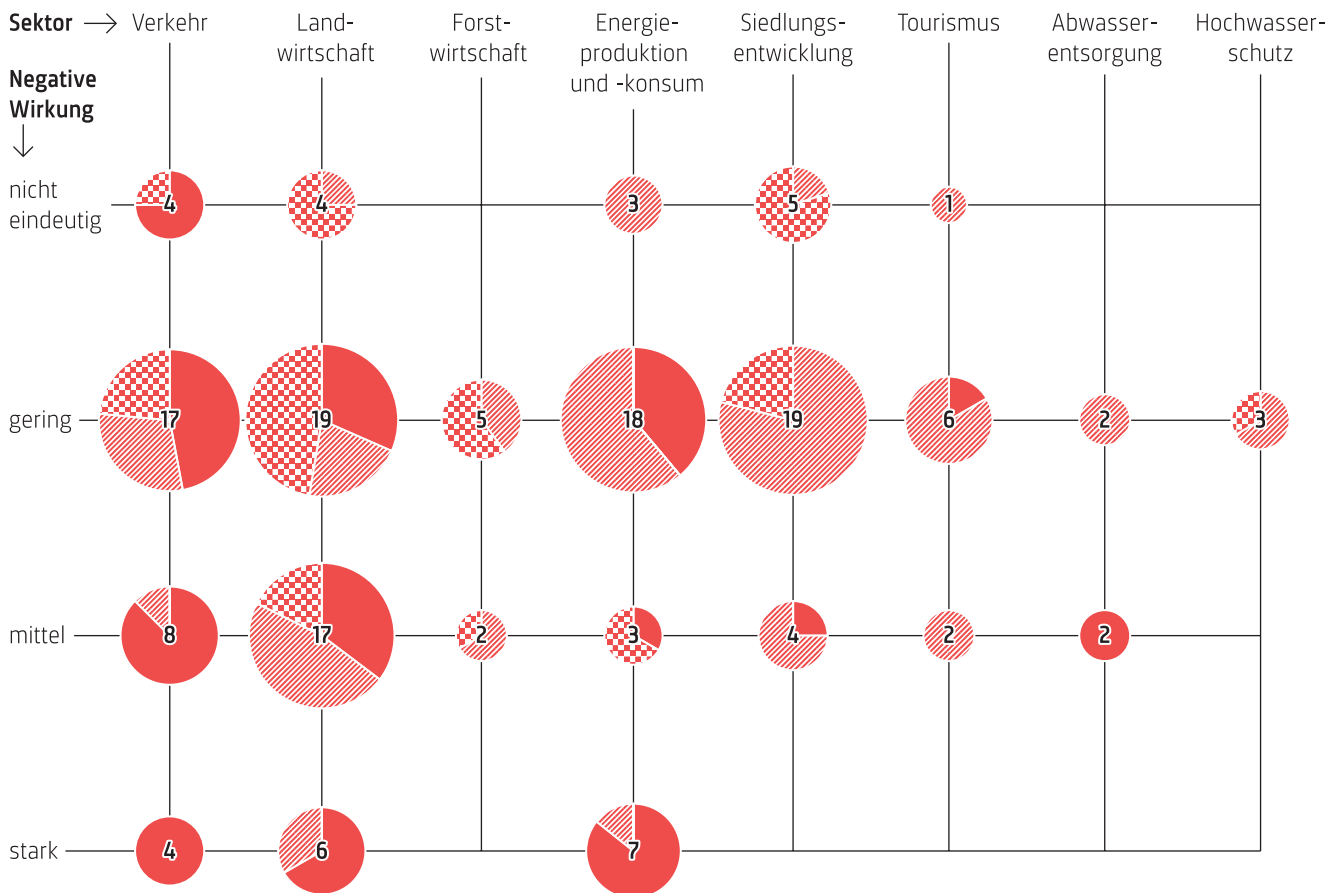


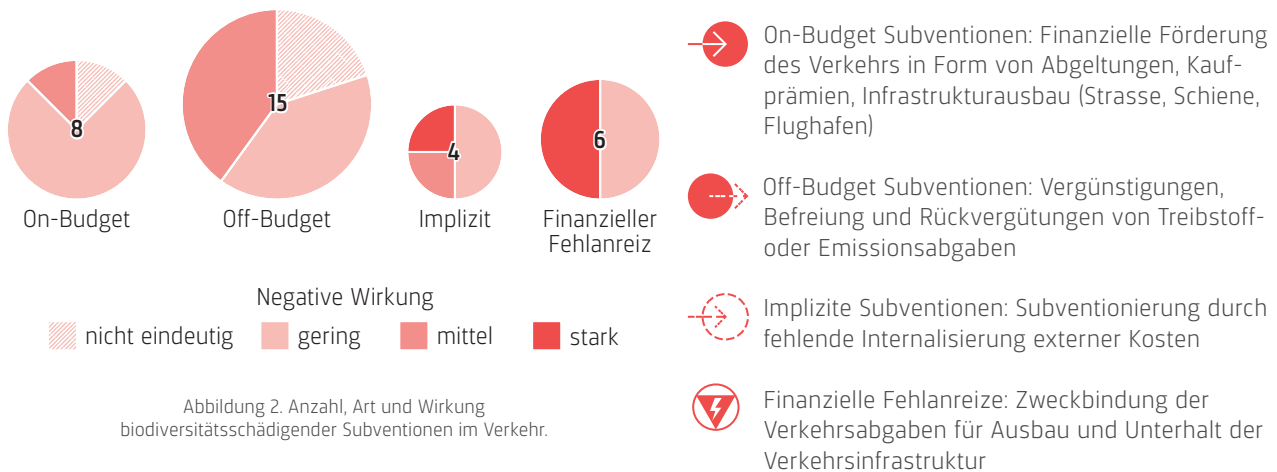
Abbildung 1. Anzahl biodiversitätsschädigender Subventionen in jedem der acht untersuchten Sektoren, ihre Wirkung und schädigenden Anteile. (Zahl im Kreis benennt Anzahl Subventionen)

Biodiversitätsschädigende Anteile
 vollständig partiell je nach Umsetzung

Verkehr

Das dichte Strassen- und Schienennetz versiegelt und fragmentiert Lebensräume. Dadurch werden Pflanzen- und Tierpopulationen isoliert und verdrängt. Ausserdem können sich invasive Neobiota entlang von Verkehrswegen rasch ausbreiten. Das Verkehrsaufkommen verursacht Schadstoff-, Lärm- und Lichtemissionen, was die Lebensräume verkleinert und ihre Qualität schmälert. Die negative Wirkung des motorisierten Individualverkehrs in Form externer Kosten ist ungleich höher als jene des Schienenverkehrs.

Im Bereich Verkehr wurden folgende biodiversitätsschädigende Subventionen identifiziert (Abb. 2):



BEISPIELE

Subventionen mit stark negativer Wirkung auf Biodiversität

Abgabevergünstigungen für motorisierten Verkehr (Off-Budget Subventionen)

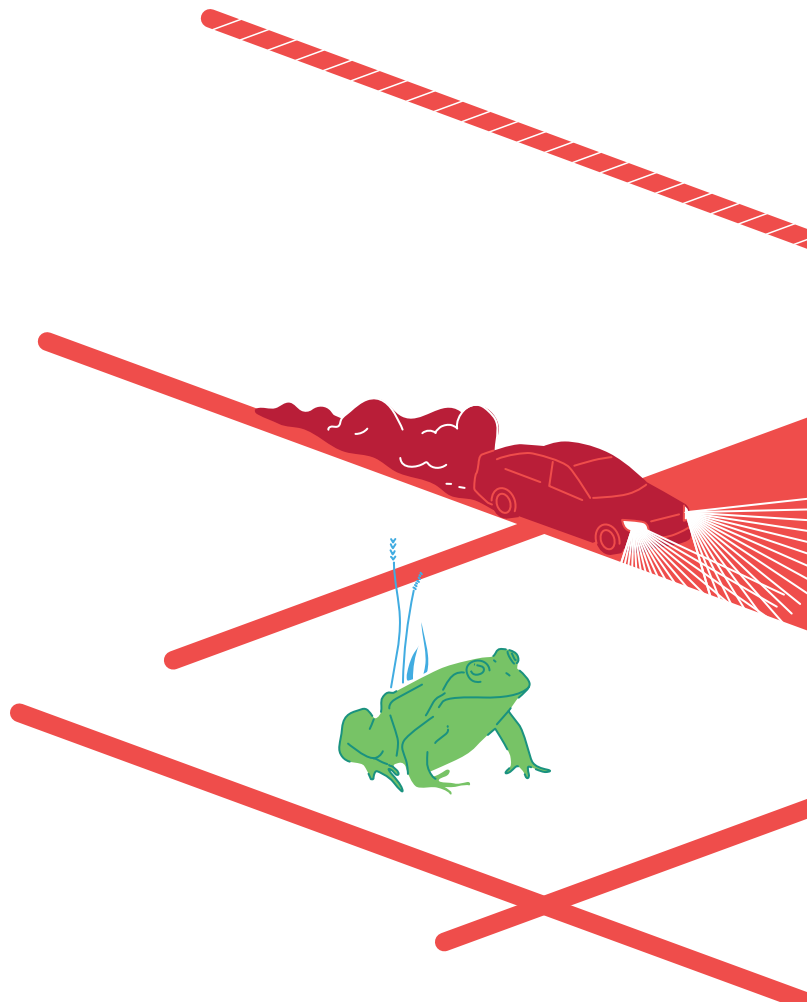
Auf den motorisierten Verkehr werden Energie-, Verkehrs- und Emissionsabgaben sowie Steuern erhoben. Ausnahmen und Vergünstigungen bei der Besteuerung sowie Fehlanreize durch die Ausgestaltung der Abgaben führen zu Einnahmeausfällen der öffentlichen Hand. Beispiele für Abgabevergünstigungen sind: Befreiung der Treibstoffe von der CO₂-Abgabe; partielle statt volle CO₂-Kompensation der Erdölimporte; Befreiung bzw. Rückerstattung von Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzusatz für verschiedene Branchen; Befreiung des internationalen Flugverkehrs von der Mehrwertsteuer; fahrstreckenunabhängige Nationalstrassenabgabe; Befreiung kleiner Nutzfahrzeuge von der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA); Vergünstigung der kantonalen Motorfahrzeugsteuer sowie Fahrkostenabzug.

CHF 6 Mrd. pro Jahr



! Empfehlung

Steuer- und Abgabevergünstigungen aufheben. Vorgängig ist der Finanzierungsmechanismus der Verkehrsinfrastruktur zu reformieren, damit bei erhöhten Einnahmen keine zusätzlichen Mittel für den Infrastrukturausbau generiert werden (siehe nächster Punkt).



Zweckbindung der Verkehrsabgaben für Verkehrsinfrastruktur

Die Zweckbindung der Verkehrsabgaben schafft finanzielle Fehlanreize. Folgende Abgaben sind zu 60 bis 100 Prozent zweckgebunden: Die Einnahmen aus Mineralölsteuer, Mineralölsteuerzuschlag, Automobilsteuer, Nationalstrassenabgabe sowie manche kantonalen Motorfahrzeugsteuern. Sie fliessen über den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF), den Bahninfrastrukturfonds (BIF) und die Kantonskassen in die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Dabei gibt es keine Verpflichtung, Mittel aus den Verkehrsfonds für die Deckung externer Kosten des Verkehrs zu verwenden.

Fehlanreize ergeben sich wie folgt: Durch die Zweckbindung stehen hohe Summen und gut gefüllte Fonds für die Verkehrsinfrastruktur bereit. Dies erzeugt eine Eigendynamik, die den weiteren Ausbau der Infrastruktur tendenziell vorantreibt. Die resultierende hohe Strassendichte und -qualität erhöht das Verkehrsaufkommen und generiert dadurch Mehreinnahmen durch Verkehrsabgaben, wodurch ein weiterer Strassenausbau möglich wird.

CHF 4 Mrd. pro Jahr (2017/2018)



! Empfehlung

Die Zweckbindung der Mittel wird aufgehoben oder mindestens ein Teil abgeschöpft, um die selbstverstärkende Wirkung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung zu dämpfen. Dadurch würde der Verkehrsausbau verlangsamt oder – je nach Verfügbarkeit der Gelder – gestoppt. Abgeschöpfte Mittel werden für die Behebung externer Kosten des Verkehrs, insbesondere im Bereich Biodiversität verwendet.

Leicht umgestaltbare Subvention

Kostenlose und nicht kostendeckende öffentliche Parkplätze

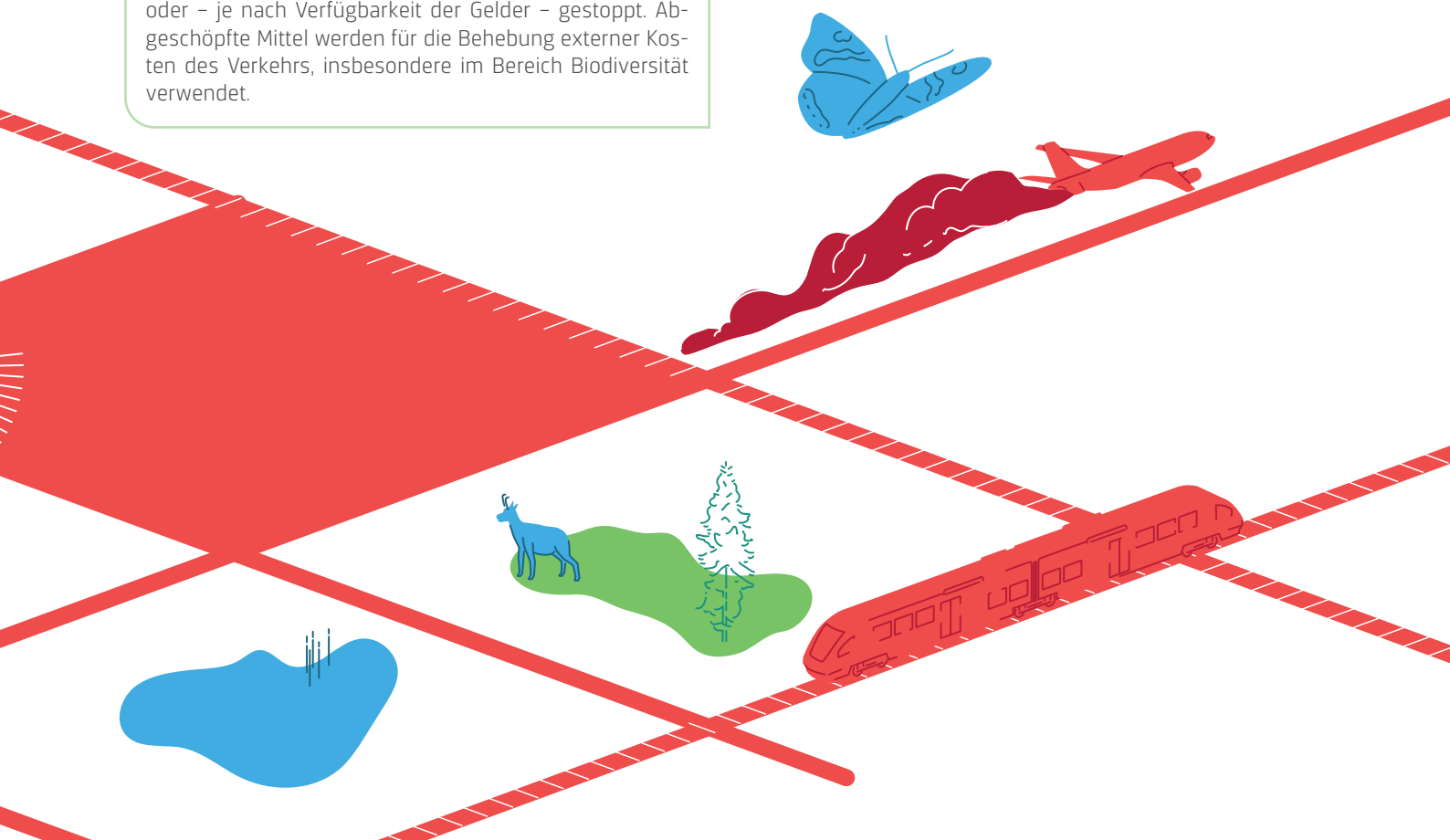
Die Parkplatzgebühr ist gemäss Bundesamt für Energie einer der stärksten Hebel bei der Lenkung des motorisierten Individualverkehrs. Nicht-kostendeckende Parkgebühren auf öffentlichem Boden verbilligen die Fahrzeugnutzung. Die Erhebung von Parkgebühren ist eine kommunale Aufgabe.

Summe unbekannt



! Empfehlung

Die Parkgebühr wird kostendeckend gestaltet und orientiert sich mindestens an den Gebühren privatwirtschaftlicher Parkplätze. Des Weiteren werden die gesetzlichen Grundlagen so angepasst, dass die Parkgebühr ab Parkbeginn erhoben werden kann. Die Zusatzeinnahmen werden zur Reduktion externer Kosten des Verkehrs, insbesondere im Bereich Biodiversität verwendet.



Landwirtschaft

Eine intensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung führt zu Übernutzung, Verschmutzung, Fragmentierung und Zerstörung von Lebensräumen. Mager- und Feuchtstandorte, Kleingewässer und Kleinstrukturen verschwinden, die Landschaft wird homogen und verarmt. Hinzu kommt, dass verschiedene Lebensräume mit Schadstoffen aus der Landwirtschaft belastet sind. All dies bewirkt einen starken Rückgang der Flora und Fauna des Kulturlands. Die Landwirtschaftspraxis ist wesentlich von der Agrarpolitik des Bundes geprägt, die Kantone führen aus und ergänzen die nationale Agrarpolitik.

Im Bereich Landwirtschaft wurden folgende biodiversitätsschädigende Subventionen identifiziert (Abb. 3):

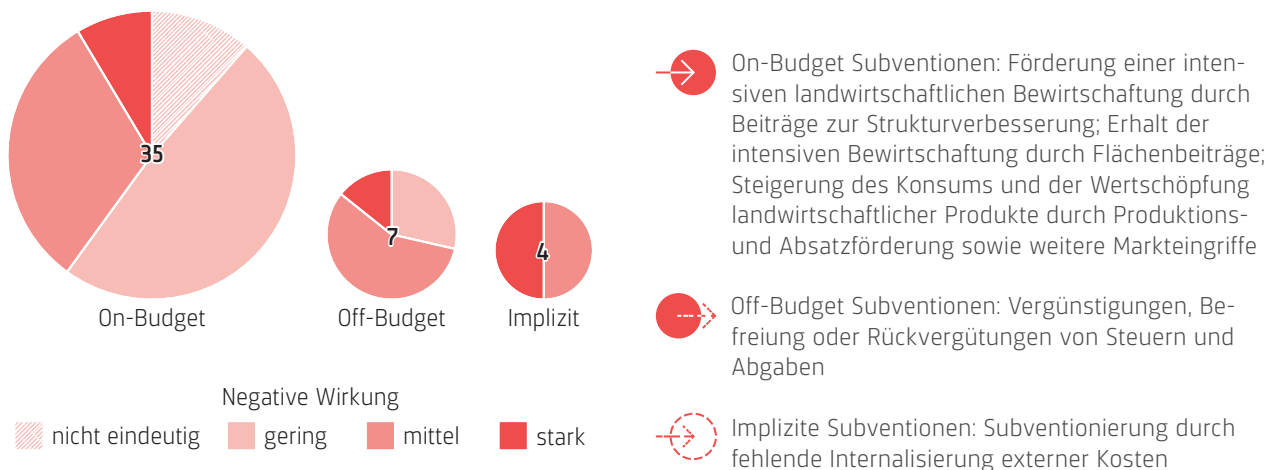


Abbildung 3. Anzahl, Art und Wirkung biodiversitätsschädigender Subventionen in der Landwirtschaft.

BEISPIELE

Subventionen mit stark negativer Wirkung auf Biodiversität

Strukturverbesserung («Melioration»)

Die Investitionshilfe zur Strukturverbesserung soll dazu beitragen, die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse insbesondere im Berggebiet und in den Randregionen zu verbessern. Darunter fallen die Förderung von Weg- und Strassenbau, Landumlegungen, der Bau landwirtschaftlicher Gebäude sowie Be- und Entwässerungen. Der Ausbau von Erschliessungsstrassen schädigt – teilweise irreversibel – die betroffenen Lebensräume. Strassen erleichtern zudem den Zugang zu Gebieten, die extensiv bewirtschaftet werden – und dank besserer Zugänglichkeit intensiver bewirtschaftet werden können. Landumlegungen ordnen Grundeigentum oder Pachtverhältnisse neu, um eine effizientere Bewirtschaftung zu fördern. Dadurch werden i.d.R. Parzellen grösser und Kleinstrukturen oft zerstört. Auch intensivierend wirken Bodenverbesserungsmassnahmen (Bodenaufschüttungen) sowie der Ersatz von alten Drainagen oder die Installation neuer grossflächiger Drainagesysteme. Die meisten Strukturverbesserungsmassnahmen fördern eine intensive oder eine rationelle Bewirtschaftung des Kulturlands, verstärken die Segregation zwischen intensiv und extensiv bewirtschafteten Landwirtschaftsflächen und schädigen dadurch die Biodiversität. Bisher sind die Beiträge zur Strukturverbesserung nicht an biodiversitätsfördernde Auflagen gebunden.

CHF 82 Mio. pro Jahr (2018)
Beiträge zur
Strukturverbesserung



CHF 56 Mio. pro Jahr (2018)
Entgangene Zinsen durch
zinslose Darlehen



! Empfehlung

Gemäss Strukturverbesserungsverordnung (SVV) können Beiträge für ökologische Ziele gesprochen werden. Von dieser Möglichkeit wird künftig verstärkt Gebrauch gemacht. Zudem werden Auflagen gemacht, Biodiversität bei Investitionshilfen für Strukturverbesserungsmassnahmen zu berücksichtigen. Die Förderung neuer Strassen und der Ersatz einfacher Wege wird nur unterstützt, wenn nachgewiesenermassen die Bewirtschaftung der Flächen aufgegeben würde, falls eine Strasse nicht gebaut oder ersetzt wird.

Externe Kosten durch überschüssige Stickstoffeinträge

Der günstige synthetische Stickstoff in Form von Dünger sowie der Stickstoff in importierten Futtermitteln ermöglichen eine intensive Landwirtschaft. Nährstoffüberschüsse aus der Landwirtschaft schädigen die Biodiversität weit über den Anwendungs- und Ausbringungsperimeter des Stickstoffs hinaus. Sie überdüngen Gewässer, verschmutzen weiträumig über Lufteinträge und versauern aquatische und terrestrische Ökosysteme. Dadurch werden zahlreiche Arten, die auf stickstoffarme Habitate angewiesen sind, verdrängt. Die Belastungen stellen ökologische externe Kosten dar.

CHF 520 Mio. pro Jahr



! Empfehlung

Für eine Reduktion dieser externen Kosten wird das landwirtschaftliche Anreizsystem derart umgestaltet, dass der Stickstoffeintrag der Landwirtschaft deutlich sinkt. Dies kann durch technische Massnahmen erreicht werden (z. B. stickstoffoptimierte Fütterung, emissionsarme Lager- und Ausbringtechnik, Düngermanagement), mit marktwirtschaftlichen Ansätzen (z. B. Lenkungsabgaben auf Stickstoffemissionen, Dünger-, Futter- oder Nahrungsmitteln) und durch Anreize zur Extensivierung (z. B. Reduktion des Tierbestandes pro Flächeneinheit). Für eine ausreichende Reduktion des Stickstoffeintrages wird es einen Massnahmenmix brauchen.

Leicht umgestaltbare Subvention

Basisbeitrag

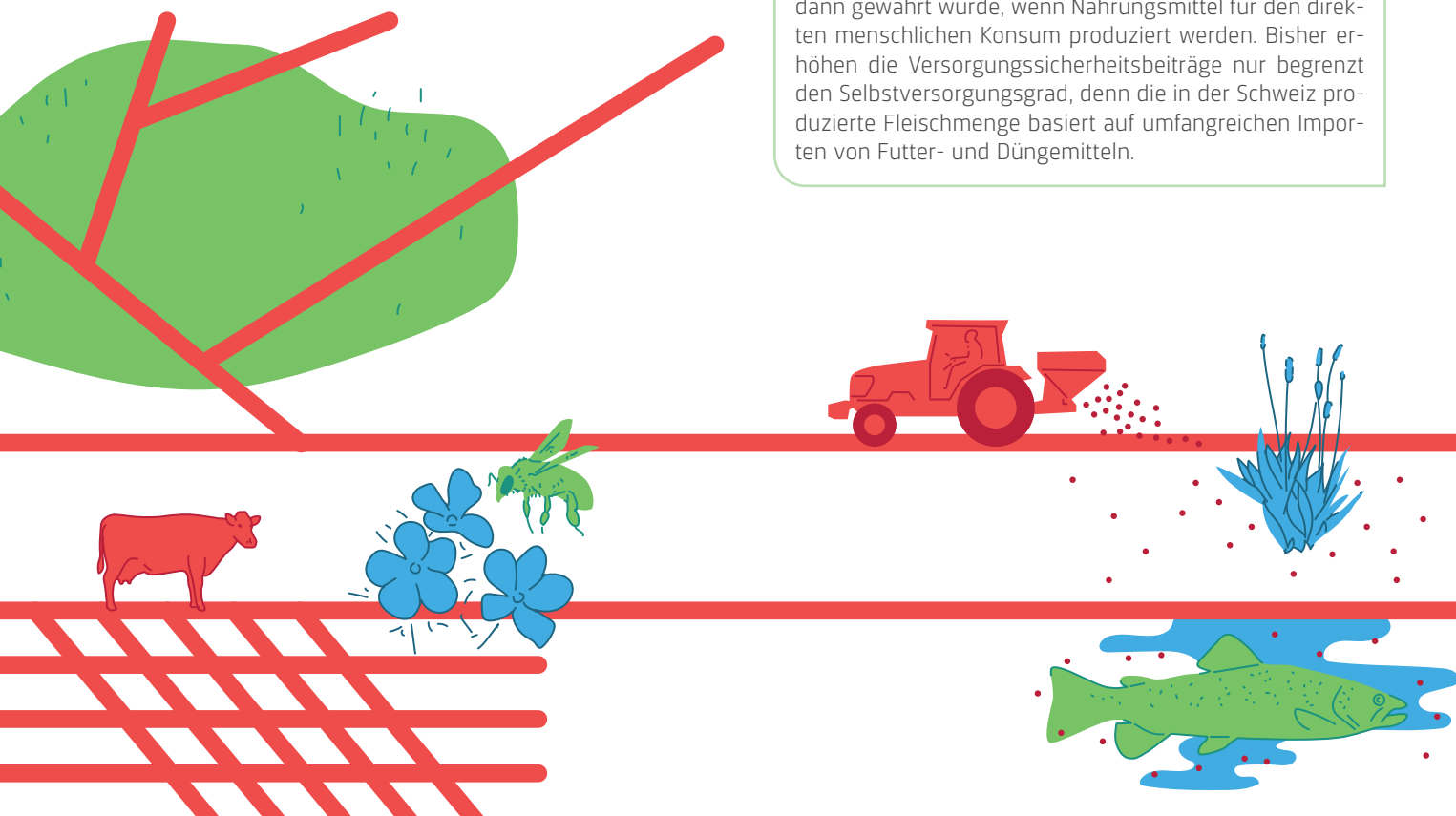
Der sogenannte Basisbeitrag macht den Hauptteil der Versorgungssicherheitsbeiträge aus, die eine ausreichende Nahrungsmittelproduktion in der Schweiz sicherstellen sollen. Er wird als fixer Betrag pro bewirtschaftete Hektare ausbezahlt. Weil der Basisbeitrag (auch) für intensiv bewirtschaftete Flächen geleistet wird und an keine biodiversitätsfördernden Auflagen gebunden ist, stützt er eine intensive Landwirtschaft. Zudem ist der Basisbeitrag an einen Mindesttierbesatz gekoppelt, was einen Anreiz schafft, Tierbestände entsprechend aufzustocken. Die negative Wirkung auf die Biodiversität wird dadurch verstärkt, dass für extensiv bewirtschaftete Dauergrünflächen (Biodiversitätsförderflächen) nur 50 Prozent bezahlt werden. Dadurch entsteht ein Anreiz, Dauergrünflächen intensiviert zu nutzen, um den höheren Beitragssatz zu erhalten.

CHF 746 Mio. pro Jahr (2017)



! Empfehlung

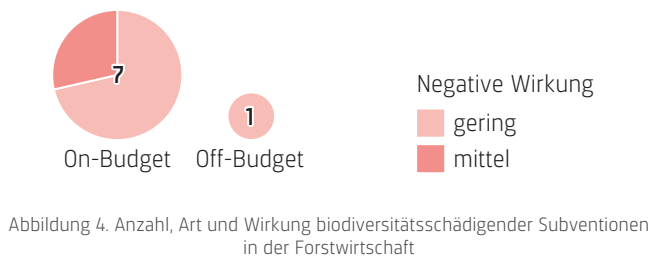
Die Differenz zwischen den Beitragssätzen für intensiv bewirtschaftete Flächen und Biodiversitätsförderflächen wird aufgehoben, ebenso die Kopplung des Basisbeitrags an einen Mindesttierbestand (wie in der AP 22+ vorgesehen). Auch wird der Basisbeitrag an Biodiversitätskriterien geknüpft, zum Beispiel, indem er nur für Flächen mit wenig Stickstoffeinsatz gesprochen wird. Für einen hohen Selbstversorgungsgrad der Schweiz wäre es zudem effizienter, wenn der Basisbeitrag für ackerfähiges Land nur dann gewährt würde, wenn Nahrungsmittel für den direkten menschlichen Konsum produziert werden. Bisher erhöhen die Versorgungssicherheitsbeiträge nur begrenzt den Selbstversorgungsgrad, denn die in der Schweiz produzierte Fleischmenge basiert auf umfangreichen Importen von Futter- und Düngemitteln.



Forstwirtschaft

Der Schweizer Wald dient als Lebensraum für Tiere und Pflanzen, dem Schutz vor Naturgefahren, der Holzproduktion und als Erholungsraum. Auch wenn die Waldbewirtschaftung die Biodiversität fördern kann, so verändert sie doch die Habitate und Artenzusammensetzung: die Altersstruktur der Bäume wird einförmiger, oft gibt es keine ausreichende Menge und Qualität an Alt- und Totholz, besondere Waldlebensräume wie lichte oder feuchte Wälder verschwinden. Hinzu kommen Erschliessungsstrassen, die den Wald zerschneiden, die Verbreitung von gebietsfremden invasiven Arten fördern und Nachfolgenutzungen, vor allem Freizeitaktivitäten, begünstigen.

Im Bereich Forstwirtschaft wurden folgende biodiversitätsschädigende Subventionen identifiziert (Abb. 4):



➔ On-Budget Subventionen: Förderprogramme im Rahmen der Programmvereinbarungen NFA (Bundes- und Kantonsbeiträge); Defizitgarantien für Waldbewirtschaftung

➔ Off-Budget Subvention: Steuervergünstigung (Rück-erstattung Mineralölsteuer)

BEISPIELE

Subvention mit negativer Wirkung auf Biodiversität

NFA Programm Waldbewirtschaftung

Mit den Mitteln des Programms Waldbewirtschaftung soll die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Forstwirtschaft gefördert werden. Eine bessere Wirtschaftlichkeit, z. B. durch höheres Erntevolumen und kürzere Umtriebszeiten, geht oft zulasten der Biodiversität (z. B. weniger Alt- und Totholz, weniger lichte Standorte). Dies birgt Zielkonflikte bezüglich Nachhaltigkeit. Weiter beeinträchtigt die Subventionierung von Erschliessungsstrassen die Biodiversität, weil so Waldbewirtschaftung in abgelegenen Gebieten möglich wird und mancherorts Widerstand gegen das Ausscheiden von Naturwaldreservaten erwachsen kann.

CHF 45,1 Mio. pro Jahr (2017) ➔

! Empfehlung

Subventionen für die Waldbewirtschaftung werden an einen ökologischen Leistungsnachweis gekoppelt. Damit werden beispielsweise jene Forstbetriebe gefördert, die die erforderlichen Reservate, Altholzinseln oder Biotopbäume ausweisen sowie ökologisch wertvolle Lebensräume und Arten fördern und erhalten.

Leicht umgestaltbare Subvention

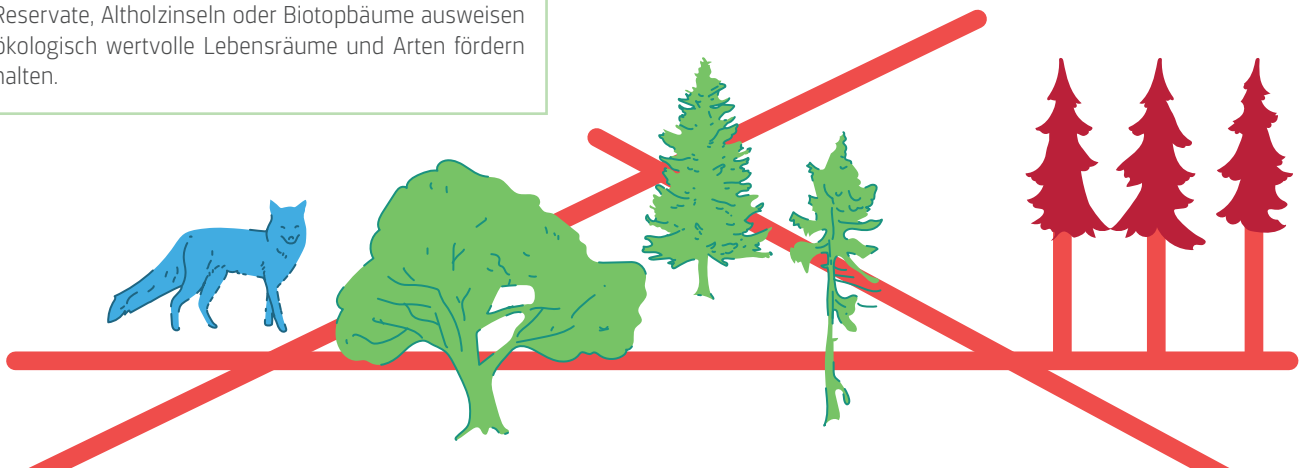
Kommunale Defizitgarantien

Defizite von Forstbetrieben werden meist von den Waldbesitzern übernommen. In vielen Fällen sind dies Gemeinden (70 Prozent der Waldfläche ist in öffentlichem Besitz). Die Defizitgarantie dürfte in vielen Fällen eine intensivere Holzernte fördern, denn die Forstwirtschaft ist traditionellerweise auf Produktion ausgerichtet. Dabei wären die hohen Kosten und Defizite eine Chance, die Zielsetzung auf Biodiversitätsförderung auszurichten.

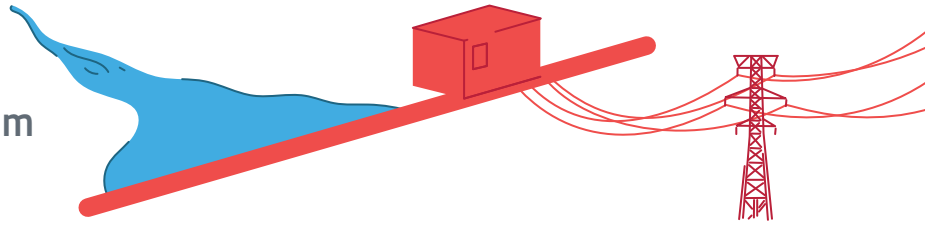
CHF 39,5 Mio. pro Jahr (2017) ➔

! Empfehlung

Bei öffentlicher Unterstützung von Forstbetrieben wird die Biodiversitätsförderung stärker gewichtet als die Produktionsleistung. Entsprechend werden kommunale Defizitgarantien an biodiversitätsfördernde Kriterien geknüpft.

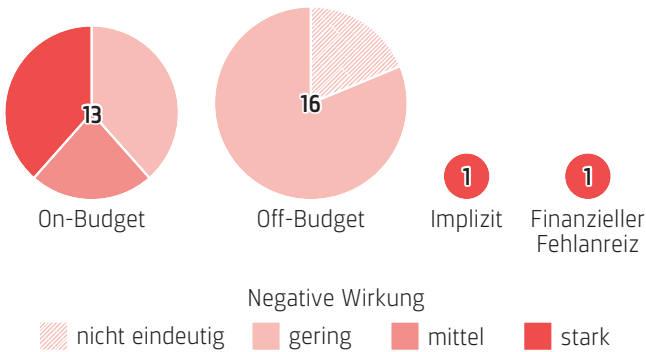


Energieproduktion und -konsum



Die Energieproduktion belastet die Biodiversität je nach Energieträger und Energiegewinnung unterschiedlich. Bei der Produktion und dem Verbrauch fossiler Energie entstehen Luftschadstoffe, die die Lebensräume versauern oder eutrophieren, sowie Treibhausgase, die zur Klimaerwärmung beitragen. Zur Produktion nuklearer Energie wird Kühlwasser benötigt, das die Gewässertemperatur steigen lässt. Doch auch die Energiegewinnung auf Basis von Wasserkraft, Wind und Biomasse kann die Biodiversität schädigen.

Im Bereich Energieproduktion und -konsum wurden folgende biodiversitätsschädigende Subventionen identifiziert (Abb. 5):



- On-Budget Subventionen: Vergütungen und Investitionshilfen für die Produktion erneuerbarer Energie
- Off-Budget Subventionen: Abgabevergünstigungen für Produktion und Verbrauch fossiler und nuklearer Energie
- Implizite Subventionen: Subventionierung durch fehlende Internalisierung externer Kosten
- Finanzieller Fehlanreiz: Abgabe zugunsten der öffentlichen Hand (Wasserzins), die deren Interesse an Wasserkraftnutzung erhöht

Abbildung 5. Anzahl, Art und Wirkung biodiversitätsschädigender Subventionen in Energieproduktion und -konsum.

BEISPIELE

Subventionen mit negativer Wirkung auf Biodiversität

Subventionierung von Kleinwasserkraft

Die Wasserkraft ist umweltverträglicher als die fossile oder nukleare Energie. Doch Klein- und Kleinstwasserkraftwerke beeinträchtigen die Gewässerbiodiversität pro erzeugter kWh besonders stark. Sie fassen die verbleibenden Seitenbäche in den Bergtälern und verhindern die Durchlässigkeit für Wasserorganismen. Die Kleinwasserkraft wird durch zahlreiche Programme, Beiträge und Vergütungen subventioniert (siehe S. 14). Zusätzlich begünstigen gesetzliche Fehlanreize den Ausbau der Wasserkraft. Seit 2018 werden die Kleinstwasserkwerke < 1MW nicht mehr unterstützt.

CHF 110 Mio. pro Jahr (2018)
plus nicht
quantifizierbare Summe



! Empfehlung

Die Fördergelder für die Kleinwasserkraftwerke werden – im Sinne der Schweizer Energiestrategie – zielführender als bisher eingesetzt: Sie werden 1. umgeleitet zugunsten einer Reduktion des Energieverbrauchs, 2. für den Ausbau der Photovoltaik eingesetzt (die ökologisch und ökonomisch vorteilhafter ist), 3. an ökologische Bedingungen und Massnahmen geknüpft, 4. auf wenige, effiziente Kleinkraftwerke beschränkt.

Leicht umgestaltbare Subvention

Vergünstigung von Energieverbrauch für energieintensive Unternehmen

Der Energieverbrauch energieintensiver Unternehmen wird mittels Abgabevergünstigungen subventioniert: 50 energieintensive Unternehmen sind von der CO₂-Abgabe befreit und stattdessen in das Emissionshandelssystem (EHS) eingebunden. Die vorteilhafte Preisdifferenz entspricht einer Subvention dieser Unternehmen. Weitere Einnahmeausfälle entstehen durch kostenlose Emissionsberechtigungen an Unternehmen im EHS und durch Rückerstattung des Netzzuschlags.

CHF 500 Mio. pro Jahr (2018)



! Empfehlung

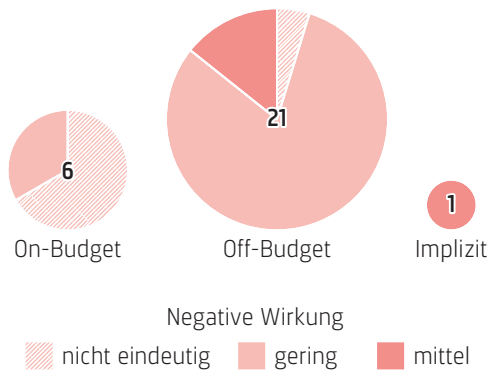
Energieverbrauch wird nicht weiter vergünstigt, weil dadurch hohe externe Kosten – auch zulasten Biodiversität – entstehen. Allfällige Nachteile für die internationale Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Industrien werden kritisch daraufhin geprüft, ob dafür die Energiepreise relevant sind. Allenfalls werden Zollmassnahmen für Exporte (Erstattung) und Importe (Abgaben auf graue Energie) ergriffen.

Siedlungsentwicklung



Die zunehmende Versiegelung durch Siedlungswachstum schädigt und vernichtet Lebensräume und beeinträchtigt die Lebensbedingungen für Flora und Fauna. Zugleich führen die Anstrengungen, die Zersiedelung zu bremsen, zu weiterer Verdichtung und zu Lebensraumverlust innerhalb des Siedlungsraumes.

Im Bereich Siedlungsentwicklung wurden folgende biodiversitätsschädigende Subventionen identifiziert (Abb. 6):



- On-Budget Subventionen: Finanzielle Förderung von industriellen Immobilien und privatem Wohneigentum mittels Darlehen, Investitionshilfen, Bereitstellen von Infrastruktur zur Erschliessung von Grundstücken
- Off-Budget Subventionen: Steuerliche Vergünstigungen von privatem Wohneigentum und Industriebauten
- Implizite Subvention: Bereitstellen von Infrastruktur durch die öffentliche Hand

Abbildung 6. Anzahl, Art und Wirkung biodiversitätsschädigender Subventionen in der Siedlungsentwicklung.

BEISPIELE

Subventionen mit negativer Wirkung auf Biodiversität

Wohneigentumsförderung durch Steuervergünstigungen

Die Wohneigentumsförderung ist gemäss Bundesverfassung (Art. 108 Abs. 1) Aufgabe des Bundes. Wegen der zunehmenden Flächeninanspruchnahme für Wohnfläche verschärft sich der Zielkonflikt mit den Verfassungszielen des Schutzes der natürlichen Vielfalt (Art. 78 Abs. 4) und der häuslichen Bodennutzung (Art. 75 Abs. 1). Subventionen zugunsten von Wohneigentum können die Versiegelung fördern, wodurch Lebensräume verloren gehen. Die Subventionierung von Wohneigentum erfolgt durch zahlreiche steuerliche Vergünstigungen (siehe Seite 14). Jede davon hat nur eine geringe Wirkung auf die Biodiversität, doch in der Summe sind sie relevant.

Summe unbekannt



! Empfehlung

Steuervergünstigungen zugunsten des Wohneigentums werden aufgehoben. Wo sinnvoll, werden die Vergabekriterien für Wohneigentumsförderung an Biodiversität geknüpft. Dabei werden Off-Budget Subventionen in On-Budget Subventionen umgewandelt, was die Bindung an Kriterien vereinfacht. Bei einer Abschaffung der Steuervergünstigungen ist das gesamte System der Wohneigentumsförderung neu auszutarieren. Dazu sind auch Steuermodelle zu prüfen, die Fläche nach ihrer Nutzung besteuern – z.B. nach Flächenverbrauch und Biodiversitätsförderung.

Leicht umgestaltbare Subvention

Steuerlicher Abzug für Gartenunterhalt

In manchen Kantonen können Auslagen für den Gartenunterhalt von der Einkommenssteuer abgezogen werden, so z.B. werterhaltende Massnahmen wie Reparaturen, Pflege und Ersatz mehrjähriger Pflanzen. Einige Kantone erlauben auch den steuerlichen Abzug der Kosten für Dünger, Pestizide, neue Gartengeräte sowie von Gesamtanierungen. Dadurch wird eine intensive Gartenpflege bis hin zu Erneuerungen ganzer Gartenanlagen subventioniert.

Summe unbekannt



! Empfehlung

Der steuerliche Abzug für Gartenunterhalt und -umgestaltung wird abgeschafft oder auf die Auslagen für naturnahe Gartengestaltung begrenzt. Es kann kein Abzug geltend gemacht werden für Auslagen, die für ökologisch problematische Pflanzen (z.B. invasive Neobiota) sowie für die Gesamtenerneuerung von Gärten ohne Förderung von Biodiversität anfallen. Abzugsberechtigte Auslagen für naturnahe Gartengestaltung werden, ähnlich den heutigen Bestimmungen, in den entsprechenden kantonalen Steuerbüchern oder Merkblättern aufgeführt.

Tourismus

Touristischer Verkehr und touristische Infrastruktur wirken sich negativ auf die Biodiversität aus. Durch die Errichtung von Strassen, Bergbahnen, Wintersportanlagen, inklusive Speicherseen, sowie weiteren Freizeitanlagen verschwinden Lebensräume, werden fragmentiert und verändert. Aber auch touristische Aktivitäten, die kaum an Infrastrukturen gebunden sind, können Wildtiere grossflächig stören – so z. B. das Wandern, Skitouren, Schneeschuhlaufen und Biken.

Im Bereich Tourismus wurden folgende biodiversitätsschädigende Subventionen identifiziert (Abb. 7):

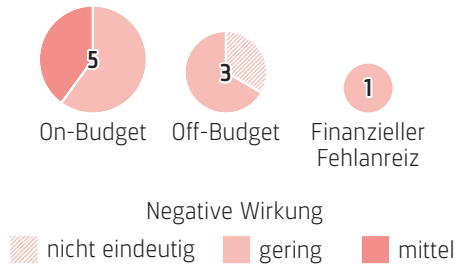


Abbildung 7. Anzahl, Art und Wirkung biodiversitätsschädigender Subventionen im Tourismus.

- On-Budget Subventionen: Subventionierung im Zuge der Standortförderung; Förderung der touristischen Landeswerbung
- Off-Budget Subventionen: Subventionierung von Tourismusangeboten mittels Darlehen oder Steuervergünstigungen
- Finanzieller Fehlanreiz: Zweckgebundene Abgaben für touristische Angebote

BEISPIELE

Subvention mit negativer Wirkung auf Biodiversität

Tourismusförderung durch Neue Regionalpolitik

Im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) fördert der Bund Unternehmen ausserhalb der Wirtschaftszentren mit Finanzhilfen (A-fonds-perdu-Beiträge) und zinsfreien oder -günstigen Darlehen. Die gesamte NRP-Förderung umfasst für die Förderperiode 2016 bis 2023 Finanzhilfen von CHF 320 Mio. sowie Darlehen von CHF 400 Mio. für kantonale, überkantonale und grenzüberschreitende Programme. Etwa 25 Prozent der Finanzhilfen und rund 70 Prozent der Darlehen kommen dem Tourismus zugute. Die Subventionen werden von Kantonen sowie privaten Unternehmen ergänzt, wodurch eine starke Hebelwirkung entsteht. Es ist davon auszugehen, dass die Tourismusförderung durch die NRP vorwiegend touristische Infrastruktur und somit eine intensivere Nutzung der Landschaft fördert und damit Biodiversität schädigt.

CHF 34 Mio. pro Jahr (2016–2023)



! Empfehlung

Jegliche Tourismusförderung durch NRP-Mittel macht Biodiversitätsverträglichkeit zum Vergabekriterium. Dazu braucht es die Einsicht, dass intakte Naturwerte als eine wichtige Grundlage des Schweizer Tourismus zu erhalten sind.

Leicht umformulierbare Subvention

Tourismusabgaben

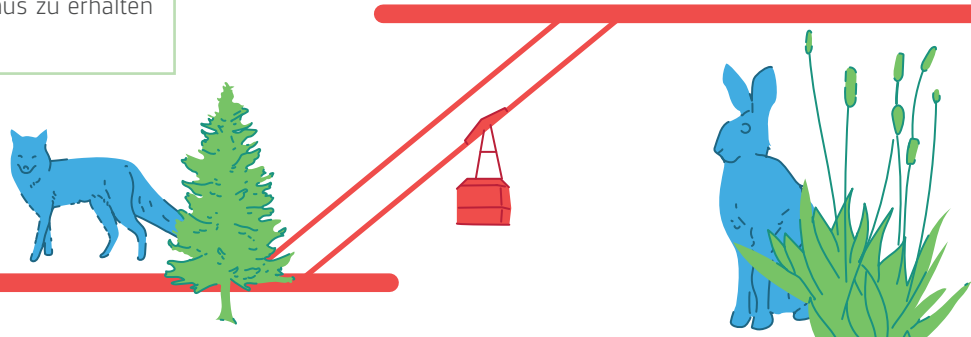
Mit Ausnahme von Thurgau und Zürich kennen alle Kantone eine Kurtaxe und/oder eine Tourismusförderabgabe, die von den Gästen zu bezahlen ist. Meist legen Gemeinden die Höhe fest. In der Regel gehen die Einnahmen an die lokalen Tourismusorganisationen und müssen für touristisch nutzbare Einrichtungen oder Dienstleistungen eingesetzt werden. Die Abgaben führen zu einem finanziellen Fehlanreiz, da sie durch ihre Zweckbindung den Ausbau touristischer Infrastruktur fördern und nicht für andere öffentliche Aufgaben eingesetzt werden können.

Geschätzte CHF 67 Mio. pro Jahr (2018)



! Empfehlung

Weil die Natur eine wichtige touristische Ressource ist, ist es schon heute möglich, zumindest einen Teil der Abgaben für biodiversitätsfördernde Massnahmen einzusetzen. Diese Möglichkeit wird genutzt und erweitert.



Abwasserentsorgung

Abwasser belastet die Gewässerqualität durch Nährstoffeintrag, erhöhte Sauerstoffzehrung, Temperaturanstieg und Mikroverunreinigungen und beeinträchtigt dadurch die Gewässerbiodiversität. Das Ableiten von Regenwasser aus dem Siedlungsraum reduziert den dortigen Gewässerlebensraum. Eine Zentralisierung von Abwasserreinigungsanlagen kann zudem zum Austrocknen von Gewässerteilstrecken führen.

Im Bereich Abwasserentsorgung wurden folgende biodiversitätsschädigende Subventionen identifiziert (Abb. 8):




 Implizite Subventionen: Verbilligte Entsorgung durch Verletzen des Verursacherprinzips (v. a. werterhaltende Kosten sind nicht gedeckt); externe Kosten durch beeinträchtigte (Gewässer-)Biodiversität

Abbildung 8. Anzahl, Art und Wirkung biodiversitätsschädigender Subventionen in der Abwasserentsorgung.

BEISPIELE

Subvention mit negativer Wirkung auf Biodiversität

Externe Kosten durch stoffliche Belastung der Gewässer

Das Abwasser verursacht externe Kosten, weil es Gewässer durch stoffliche Verunreinigungen belastet und dadurch Flora und Fauna sowie Gewässerökosysteme schädigt. Mischwasserüberläufe (die bei Starkniederschlägen verdünntes Abwasser direkt in Gewässer leiten), ungereinigtes Siedlungs- und Strassenabwasser sowie Restverschmutzung nach den Abwasserreinigungsanlagen (ARA) führen Nährstoffe, Biozide, hormonaktive Stoffe und Mikroverunreinigungen in die Gewässer ein.

Externe Kosten
(Summe unbekannt)



! Empfehlung

Die Subventionierung wird abgeschafft, indem externe Kosten reduziert und internalisiert werden. Dies lässt sich erreichen durch 1. ein Vergrössern der Retentionsvolumina für Regenabwasser oder durch neue Infiltrationsflächen in Siedlungsgebieten, 2. ein konsequentes Reinigen des Siedlungs- und Strassenabwassers und 3. durch das Aufrüsten (auch kleinerer) ARAs mit einer vierten Reinigungsstufe (oder Anschluss kleiner ARAs an grössere Anlagen). Die Kosten sind verursachergerecht zu tragen.

Leicht umgestaltbare Subvention

Externe Kosten durch Ableiten des Regenwassers aus Siedlungsgebieten

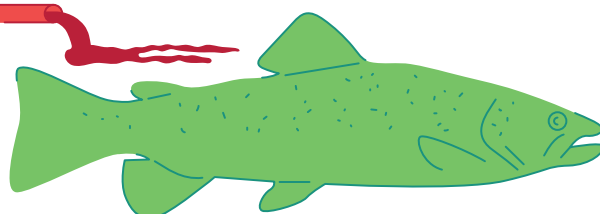
Durch das Ableiten von Regenwasser über Kanalsysteme gibt es kaum noch Klein- und Kleinstgewässer in Siedlungen. Mit diesen Lebensräumen verschwinden auch viele Arten. Externe Kosten zeigen sich im Biodiversitätsverlust, aber auch in steigenden Temperaturen in Siedlungsräumen. Hinzu kommt ein reduziertes Retentionsvermögen, wodurch bei Starkniederschlägen das Abwasser ungereinigt in die Gewässer fliesst.

Externe Kosten
(Summe unbekannt)



! Empfehlung

Es werden ausreichende Infiltrationsflächen innerhalb des Siedlungsraumes geschaffen, anstatt das Kanalisationssystem weiter auszubauen. Dazu werden Auflagen erlassen, solche Flächen gemäss dem Verursacherprinzip proportional zur Grundeigentumsfläche zu erstellen. Wo dies nicht möglich ist, schaffen Gemeinden (gebührenfinanzierte) Flächen zur Retention von Regenwasser innerhalb der Siedlung. Oberirdische Ableitsysteme (z. B. ausgedolte Bäche) ersetzen teilweise das Kanalisationsnetz.



Hochwasserschutz

Der Hochwasserschutz sowie die Gewinnung von Kulturland und Siedlungsflächen haben den Gewässerraum in den letzten 150 Jahren massiv reduziert und beeinträchtigt. Heute wird beim Hochwasserschutz, wenn immer möglich, auch die Biodiversität gefördert: Hochwasserrisiken werden mit raumplanerischen Massnahmen sowie mit Verbreiterungen der Flussläufe gesenkt. Wo dies nicht möglich ist, werden weiterhin Dämme saniert, neu erstellt und erhöht oder es wird die Sohle abgesenkt, was allerdings die nötigen Verbindungen zu den Seitengewässern, zum terrestrischen Gewässerraum, aber auch zwischen den renaturierten Gewässerabschnitten unterbricht.

Im Bereich Hochwasserschutz wurden folgende biodiversitätsschädigende Subventionen identifiziert (Abb. 9):

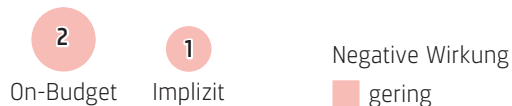




Abbildung 9. Anzahl, Art und Wirkung biodiversitätsschädigender Subventionen in der Abwasserentsorgung.

-  On-Budget Subventionen: Bundes- und Kantonsbeiträge für Hochwasserschutzmassnahmen
-  Implizite Subvention: Hochwasserschutzbeiträge, die Auszonungen aus Gefahrenzonen und damit Baulanderschliessungen möglich machen

BEISPIELE

Subventionen mit negativer Wirkung auf Biodiversität

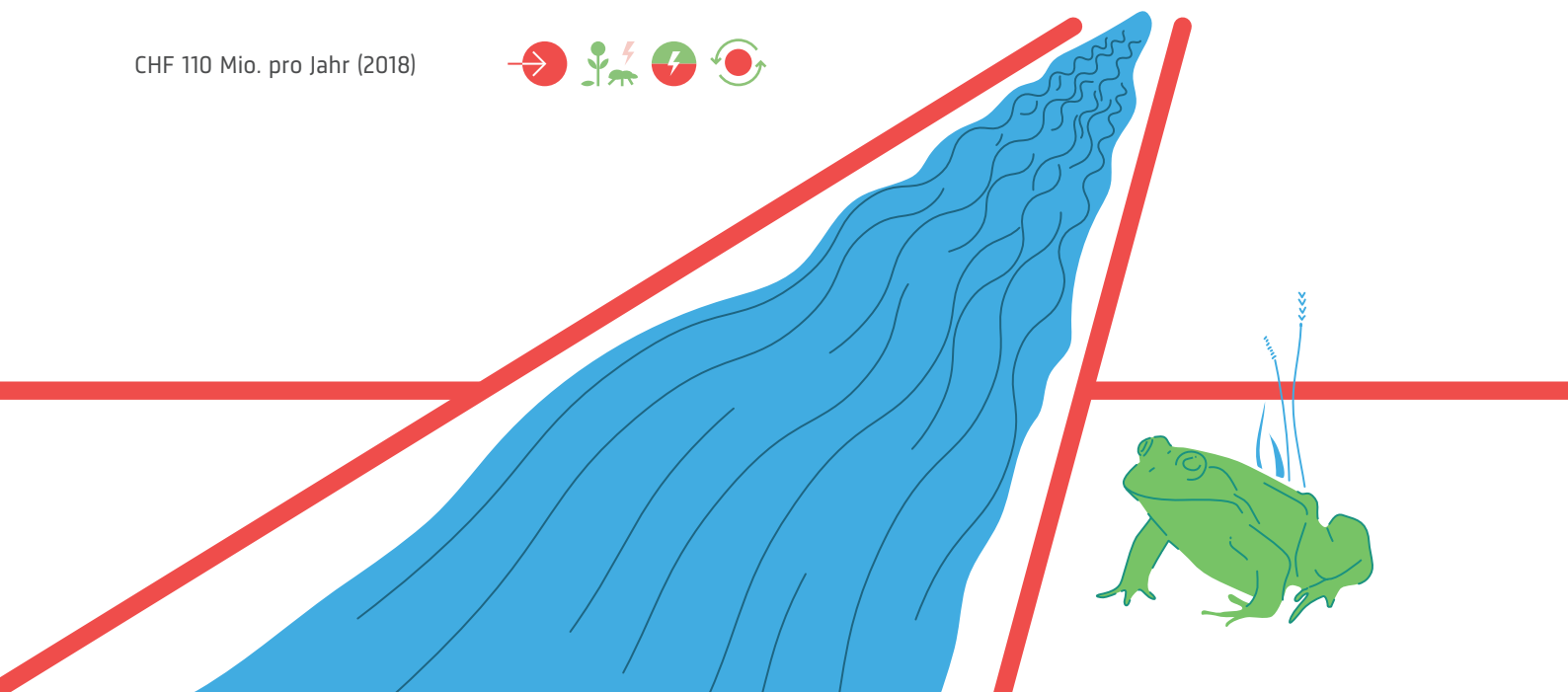
Bundesbeiträge für den Hochwasserschutz

Heute sind die Schutzmassnahmen in grossen Fliessgewässern im Mittelland und in den Alpentälern weitgehend für 100-jährige Hochwasserereignisse erstellt. Der Hochwasserschutz muss aber stetig neuen Anforderungen angepasst werden. Zum einen bedeutet dies die Instandhaltung von alten Bauten, die Renaturierung von Teilabschnitten, zum anderen die Erstellung von neuen Dämmen, um den Hochwasserschutz auf die häufiger auftretenden Extremereignisse (300-jährige Abflussspitzen) auszurichten. All dies ist biodiversitätsrelevant. Der Bund unterstützt die Kantone dabei im Rahmen von Programmvereinbarungen mit A-fond-perdu-Beiträgen für den technischen Schutz, die Instandstellung oder den Ersatz von Schutzbauten sowie für die Ermittlung der Gefahrengrundlagen. Einzelne Grossprojekte werden ausserhalb der Programmvereinbarungen geregelt.

Empfehlung

Damit Hochwasserschutz nicht der Biodiversität schadet, wird er, wenn immer möglich, mit naturnahem Wasserbau kombiniert realisiert. Es wird vermehrt geprüft, ob Gebäude verlegt werden können, statt Dämme zu erhöhen. Subventionen für den Hochwasserschutz werden konsequent an biodiversitätsfördernde Massnahmen geknüpft. Wenn möglich, werden extensive Wiesen und Weiden sowie der Anbau von Nasskulturen im Überschwemmungsbereich von Fliessgewässern gefördert, um zu vermeiden, dass für den Schutz von Kulturland Dämme erhöht oder neu erstellt werden müssen. Idealerweise werden Dämme rückgebaut, der Gewässerraum vergrössert und aquatische mit terrestrischen Lebensräumen verbunden.

CHF 110 Mio. pro Jahr (2018)



Zusammenstellung der identifizierten biodiversitätsschädigenden Subventionen

VERKEHR

- Abgeltungen Regional- und Ortsverkehr • Finanzierung von Schallschutzwänden* • Flugverkehr: Bundesmittel aus Spezialfinanzierung Flugverkehr, Kantonale und kommunale Beiträge an Fluginfrastruktur • Förderung E-Mobilität* • Öffentliche Ausgaben für Neubau, Ausbau sowie baulicher Unterhalt von National-, Kantons- und Gemeindestrassen • Öffentliche Ausgaben für Ausbau, Unterhalt und Erneuerung des Schienennetzes* • Programm Agglomerationsverkehr*
- Emissionsabgabe: Befreiung Treibstoffe von CO₂-Abgabe, geringe CO₂-Kompensation von fossilen Treibstoffimporten • Energieabgabe: Vergünstigung der Mineralölsteuer • Flugverkehr: Abgabebefreiung auf Versicherungsprämien, Befreiung der Flugtreibstoffe von der Mineralölsteuer, Befreiung von CO₂-Abgabe, Einbinden des Flugverkehrs in das EHS, Mehrwertsteuerbefreiung für internationalen Flugverkehr • Hohe Abschreibemöglichkeit Privatauto in der Vermögenssteuer • Steuervergünstigungen: Pendlerabzug, Vergünstigung der kantonalen Motorfahrzeugsteuer • Verkehrsabgabe: LSVA-Befreiung, Unvollständige LSVA-Abgabe-Ausschöpfung
- Externe Kosten: Luftverkehr, Schienenverkehr, Strassenverkehr • Verkehrsabgabe: fahrstreckenunabhängige Nationalstrassenabgabe
- Zweckbindung der Einnahmen aus Verkehrsabgaben für Verkehrsinfrastrukturfinanzierung

LANDWIRTSCHAFT

- Absatzförderung Fleisch und Eier • Absatzförderung Milch • Administration Milchproduktion und -verwertung • Alpungsbeitrag* • Basisbeitrag • Beiträge für Entsorgung tierischer Nebenprodukte • Einzelkulturbeiträge • Finanzierung der Zulassungsevaluation • Förderung Tierzucht • Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion* • Hangbeitrag* • Hangbeitrag Rebflächen • Investitionshilfe für Strukturverbesserung • Marktstützung Fleisch, Einlagerungsbeiträge Kalbfleisch und Eier • Offene Ackerfläche • Offenhaltungsbeitrag* • Produktionerschwernisbeitrag* • Qualitäts- und Absatzförderung von weiteren Landwirtschaftsprodukten • Schoggigesetz bzw. Nachfolgelösung • Sömmerungsbeitrag* • Steillagenbeitrag* • Tierwohl BTS • Tierwohl RAUS • Übergangsbeitrag • Verkäsungszulage • Vollzug Schlachtvieh und Fleisch • Weitere Nettoausgaben Kantone • Zulage bei silofreier Milchviehfütterung*
- Ausnahme von LSVA • Grenzschutz • Mineralölsteuer Rückerstattung • Motorfahrzeugsteuer Reduktion • Reduzierter MWSt-Satz
- Externe ökologische Kosten durch Stickstoff, Phosphor, Pestizide, Treibhausgase • Geringe Biodiversitätsberücksichtigung in landwirtschaftlicher Beratung

FORSTWIRTSCHAFT

- Defizitgarantien* • Forstliche Investitionskredite* • Programme Schutzbauten und Gefahregrundlagen, Waldbewirtschaftung, Schutzwald* • Weitere Bereiche Forstwirtschaft*
- Rückerstattung Mineralölsteuer
- Geringe Biodiversitätsberücksichtigung in der Ausbildung von Förstern und Försterninnen sowie Forstwart und Forstwartinnen

ENERGIEPRODUKTION UND -KONSUM

- Einspeisevergütungssystem Kleinwasserkraft* • Einspeisevergütungssystem Windkraft* • Investitionsbeiträge Kleinwasserkraft* • Investitionsbeiträge Kehrlichtverbrennungsanlagen (KVA)* • Kostendeckende Einspeisevergütung Kleinwasserkraft* • Mehrkostenfinanzierung Kleinwasserkraft* • Mehrkostenfinanzierung Windkraft* • Programm Kleinwasserkraft* • Programm Suisse Eole*
- Befreiung CO₂-Abgabe für WKK-Anlagen • CO₂-Abgabebefreiung durch Einbinden ins Emissionshandelssystem (EHS) • CO₂-Abgabebefreiung ohne Einbindung in das EHS, mit Reduktionsvereinbarung • Einbindung KVAs ins EHS* • Kostenlose Zuteilung Emissionsrechte an Erdölraffinerie • Ökologischer Mehrwert KVA* • Rückerstattung Mineralölsteuer und Netzzuschlag für Erdölraffinerie • Strommarktliberalisierung für Grosskunden und EVU • Verzicht auf Heimfallverzichtentschädigung bei Konzessions-

erneuerung* • Vom Wettbewerb geschützte Wasserkraft* • Zu geringe Deckungspflicht der Haftpflichtversicherung der Kernkraftwerke • Zu geringe Deckungspflicht der Haftpflichtversicherung für Stauanlagen* • Zu niedrige Einlagen für Stilllegung und Entsorgung Kernkraft

- Externe Kosten Wasserkraft
- Wasserzins*

SIEDLUNGSENTWICKLUNG

- Beiträge für Wärmedämmung und Sanierung von Gebäudehüllen (Gebäudeprogramm)* • Geografisch-topografischer Indikator: Abgeltung für hoch gelegene und kleine Siedlungen, Abgeltungen für kleine, abgelegene, wenig besiedelte Gemeinden • Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten
- Abnehmende Grundstückgewinnsteuer mit zunehmender Besitzdauer • Abzug von Schuldzinsen und Unterhaltskosten von der Kapitalsteuer • Bemessung des Eigenmietwerts unter dem Marktwert der Steuerobjekte • Besteuerung nach dem Aufwand • Darlehen für Infrastrukturvorhaben im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) • Geringe Mehrwertabgabe • Gewerbliche Bürgerschaftsgenossenschaften: Bürgerschaftsbestand mit Flächenrelevanz • Kantonaler Steuerwettbewerb • Liegenschaftssteuer: Bemessung unter dem Marktwert und Abzug von der Einkommenssteuer • Mehrwertsteuerbefreiung • Steuerliche Erleichterung im Rahmen der NRP • Steuerlicher Abzug des Baukreditzinses, der Gartenunterhaltskosten, der Hypothekarzinsen, der Kosten energetischer Sanierungen der Gebäudehüllen*, der Unterhaltskosten von privaten Liegenschaften • Umgehen der Erbsteuer mittels Schenkungssteuer und Nutznießensrecht • Unternutzungsabzug • Verbilligung des Eigenmietwerts im Falle von Vorzugsmieten • Vergünstigte Kausalabgaben: Beiträge zur Erschliessung neuer oder bestehender Grundstücke
- Gemeindebaulandveräusserung unter dem Marktwert* • Höhere Flächeninanspruchnahme dank energieeffizientem Bauen*
- Aufschieben der Grundstückgewinnsteuer

TOURISMUS

- Innoutour • Schweiz Tourismus • Sportgrossanlässe und tourismusrelevante Sportinfrastruktur • Tourismusförderung durch NRP
- Kredite für die Beherbergungswirtschaft • Reduktion Abgabesatz für Spielbanken • Reduzierter MWSt-Satz für Beherbergungswirtschaft • Rückerstattung Mineralölsteuer für Pistenfahrzeuge
- Tourismusabgaben

ABWASSERENTSORGUNG

- Externe Kosten durch stoffliche und physikalische Belastung sowie durch Ableiten des Regenwassers aus Siedlungen • Nicht-Berücksichtigung zukünftiger Investitionen zur Werterhaltung in den Gebühren (Quersubventionierung über Generationen) • Verwaltungskosten für Abwasserentsorgung (fehlende Umsetzung Verursacherprinzip)

HOCHWASSERSCHUTZ

- Bundes- und Kantonsbeiträge Hochwasserschutz
- Mögliche Baulanderschliessung durch Auszonung aus Gefahrenzone

* Innerökologischer Zielkonflikt 

Einige Subventionen wurden zusammengefasst; deshalb entspricht die Anzahl in dieser Zusammenstellung nicht den 162 in Gubler et al. (2020) identifizierten Subventionen.



REFERENZEN

Gubler L, Ismail SA, Seidl I (2020) **Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz**. Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL), Forum Biodiversität Schweiz (SCNAT) (Hrsg.), Birmensdorf und Bern.

Valsecchi C, ten Brink P, Bassi S, Withana S, Lewis M, Best A, Oosterhuis F, Dias Soares C, Rogers-Ganter H, Kaphengst T (2009) **Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment**, Final report for the European Commission's DG Environment.

SDGS: DIE INTERNATIONALEN NACHHALTIGKEITZIELE DER UNO

Mit dieser Publikation leistet die Akademie der Naturwissenschaften Schweiz einen Beitrag zu SDGs 6, 11, 12, 13 und 15:

«Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten»,
 «Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen», «Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen»,
 «Umgehend Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen»
 und «Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern.»

> sustainabledevelopment.un.org

> eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html



IMPRESSUM

HERAUSGEBERIN UND KONTAKT

Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT) •
 Forum Biodiversität Schweiz • Haus der Akademien • Laupenstrasse 7 •
 Postfach • 3001 Bern • Schweiz • +41 31 306 93 40 • biodiversity@scnat.ch •
biodiversitaet.scnat.ch

Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) •
 Zürcherstrasse 111 • 8903 Birmensdorf • +41 44 739 21 11

ZITIERVORSCHLAG

Gubler L, Ismail SA, Seidl I (2020)
 Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz
 Swiss Academies Factsheet 15 (7)

AUTORINNEN UND AUTOREN

Lena Gubler • Sascha A. Ismail • Irmi Seidl

REDAKTION

Manuela di Giulio (Natur Umwelt Wissen GmbH)

ILLUSTRATIONEN UND GRAFIKEN

Hansjakob Fehr, Ikilo

LAYOUT

Olivia Zwygart

Dieses Factsheet wurde erarbeitet auf Grundlage des technischen Berichts der Eidgenössischen Forschungsanstalt WSL und des Forums Biodiversität Schweiz (Gubler et al. 2020), dessen Kapitel einzeln mit jeweiligen externen ExpertInnen diskutiert wurden. Dokumente auf wsl.ch/subventionen

Eine PDF-Version dieses Factsheets ist erhältlich unter:
naturwissenschaften.ch/organisations/biodiversity/publications/factsheet

ISSN (print): 2297-1580

ISSN (online): 2297-1599

DOI: 10.5281/zenodo.3935430

Cradle to Cradle™-zertifiziertes und klimaneutrales
 Faktenblatt gedruckt durch die Vögel AG in Langnau.



Was ist zu tun?

Den finanziellen Mitteln zur Biodiversitätsförderung steht in der Schweiz ein Vielfaches an biodiversitätsschädigenden Subventionen gegenüber. Die Summe dieser quantifizierbaren Subventionen beträgt CHF 40 Mrd. pro Jahr und ist damit 30 bis 40 Mal höher als die Summe der biodiversitätsfördernden Massnahmen. Die identifizierten Subventionen erhalten oder fördern Strukturen, Produktions- und Konsumweisen, die die Biodiversität beeinträchtigen.

Um den Rückgang der Biodiversität in der Schweiz zu bremsen und die nationalen und internationalen Zielvorgaben zu erreichen, sind die biodiversitätsschädigenden Subventionen abzuschaffen oder umzugestalten. Wird umgestaltet, so sind die Subventionen so zu formulieren und aufeinander abzustimmen, dass sie nicht weiter Ökosysteme, Lebensräume und Arten schädigen. Denn die wirtschaftlichen Kosten des Biodiversitätsverlusts sind beträchtlich: Gemäss Bundesamt für Umwelt könnten im Jahr 2050 die jährlichen Kosten der zu kompensierenden Ökosystemleistungen vier Prozent des Bruttoinlandproduktes betragen. Biodiversität ist die Grundlage sämtlicher wirtschaftlicher Tätigkeiten, ja der menschlichen Zivilisation, und unermesslich in ihrem Eigenwert.

Viele Subventionen bestehen bereits seit Jahrzehnten und werden von den Empfängerinnen und Empfängern als normal empfunden. Dies erschwert ihre Abschaffung, weshalb die Finanzwissenschaft grundsätzlich zeitlich befristete und abnehmende Subventionen empfiehlt. Ist es nicht möglich, eine Subvention abzuschaffen, zum Beispiel weil sie ökologische oder andere politisch gewünschte Ziele hat, so sollte sie so umgestaltet werden, dass negative Effekte auf die Biodiversität vermieden werden bzw. Biodiversität gefördert wird. Dies bedingt auch, dass Sektoralpolitiken übergreifend ihre Ziele abgleichen.

Auf der Basis der Studie ergeben sich zusammenfassend folgende Handlungsempfehlungen an die Politik:

1. Informationsgrundlagen verbessern

- a. Alle Subventionen der verschiedenen Sektoralpolitiken auf ihre Biodiversitätswirkung hin überprüfen – und dies auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene:** Biodiversitätsverträglichkeit wird zum Kriterium in der periodischen Überprüfung der Subventionen auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden.
- b. Biodiversitätsschädigende Subventionen quantifizieren:** Sämtliche identifizierten biodiversitätsschädigenden Subventionen werden monetär quantifiziert.
- c. Konsistenz der Subventionen überprüfen:** Subventionen werden auf Zielkonflikte und Wechselwirkungen mit anderen politischen Zielsetzungen und Fördermassnahmen hin überprüft und mit Biodiversitätsvorrang aufeinander abgestimmt.

2. Biodiversitätsschädigende Subventionen abschaffen, abbauen oder umgestalten

- a. Biodiversitätsschädigende Subventionen werden abgeschafft, abgebaut oder umgestaltet,** entsprechend den folgenden Punkten:
- b. Subventionen an biodiversitätsfördernde Auflagen knüpfen:** Oftmals schädigen Subventionen allein wegen der Art und Weise ihrer Umsetzung die Biodiversität. In solchen Fällen werden Subventionen an biodiversitätsfördernde Auflagen geknüpft. Bei anhaltender Biodiversitätsschädigung braucht es Sanktionsmöglichkeiten.
- c. Subventionen zeitlich befristen:** Gemäss Vorgabe des Subventionsgesetzes werden, wenn möglich, Subventionen zeitlich befristet. So können bei einer Neuvergabe die Begründung und Bedingungen für eine Subvention überprüft und angepasst werden.
- d. Off-Budget in On-Budget Subventionen umwandeln:** Wenn möglich, werden Off-Budget Subventionen in On-Budget Subventionen umgewandelt. Gemäss Fiskalexpertinnen und -experten sind Off-Budget Subventionen, insbesondere Steuervergünstigungen, weniger transparent als On-Budget Subventionen, was Höhe, Ausmass und Wirkung anbelangt. Mitnahmeeffekte sind hoch.

3. Kontext berücksichtigen

- a. Versorgungssicherheit nicht zu Lasten der Biodiversität gewährleisten:** Verschiedentlich ist die Versorgungssicherheit der Schweiz (v. a. Energie und Landwirtschaft) der Grund für eine Subvention. Versorgungssicherheit darf nicht durch Vergünstigung oder Förderung biodiversitätsschädigender Aktivitäten erfolgen; andernfalls ist die Art der Versorgung zu prüfen.
- b. Parallel zur Subventionierung neuer Praktiken und Technologien die alten Technologien auslaufen lassen (Exnovation):** Besteht ein Subventionsziel darin, ein neues technisches Verfahren marktfähig oder eine neue Konsumpraxis attraktiv zu machen und damit Bisheriges zu ersetzen (z. B. Elektromobilität statt fossil angetriebener Mobilität), so ist zu überprüfen, ob diese Ablösung stattfindet. Andernfalls werden Massnahmen ergriffen, weil sonst die Biodiversitätsschädigung nicht zurückgeht. So ist z. B. parallel zur Förderung von erneuerbarer Energie die fossil und nuklear erzeugte Energie zurückzufahren.