

Strategie – Kampagnen – Organisation

POLITIKWERKSTATT

Anreize und Subventionen mit biodiversitätsschädigender Wirkung

Politische Vorstösse und Beschlüsse zur Umsetzung in der Schweiz

Tagung der IUCN Schweiz, 11. Mai 2023, Bern

Stefan Jakob, Politikwerkstatt

Ausgangslage I

Convention on Biological Diversity (CBD) 2010, Aichi-Ziel 3:

«By 2020, at the latest, **incentives, including subsidies, harmful to biodiversity are eliminated, phased out or reformed in order to minimize or avoid negative impacts**, and positive incentives for the conservation and sustainable use of biodiversity are developed and applied, consistent and in harmony with the Convention and other relevant international obligations, taking into account national socio economic conditions.»

Strategie Biodiversität Schweiz 2012, S. 61

«Um den Anforderungen des Strategischen Plans der Biodiversitätskonvention gerecht zu werden, müssen **bis spätestens 2020 der biologischen Vielfalt abträgliche Anreize einschliesslich Subventionen beseitigt, schrittweise abgebaut oder umgestaltet werden**, um die negativen Auswirkungen auf ein Minimum zu reduzieren oder sie ganz zu vermeiden.»

Aktionsplan Strategie Biodiversität 2017, Kapitel 4.2.4

«Bis 2023 legt der Bund eine Gesamtevaluation zu den Auswirkungen der Bundessubventionen und weiterer Anreize mit Folgen für die Biodiversität vor. Die **Auswirkungen der bestehenden Bundessubventionen und weiterer Anreize** mit Auswirkungen auf die Biodiversität werden untersucht und es werden Möglichkeiten zur Vermeidung von Fehlanreizen aufgezeigt. Ausgewählte Fragestellungen werden vertieft analysiert und für die Gesamtevaluation vorbereitet.»

Ausgangslage II

Grundlagenbericht der Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) und den Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT), 2020

Heft 96, 2020
WSL Berichte
 ISSN 2296-3448

Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz

Grundlagenbericht
 Überarbeitete 2. Auflage

Lena Gubler
 Sascha A. Ismail
 Irmi Seidl

WSL Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft
 CH-8903 Birmensdorf

Vol. 15, No. 7, 2020
 scnat swiss academies factsheets
 akademien-schweiz.ch

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 Fehlansätzen 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 ermöglichte 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 Subventionsituation, inklusive ausgewählter Subventionsbeispiele.

WSL

Subventionen
 Meldungen
 Dossier
 Glossar
 Hintergrund
 Mitmachen

Subventionen mit biodiversitätsschädigender Wirkung

Der folgende Überblick zu Schweizer Subventionen mit biodiversitätsschädigender Wirkung lässt sich nach Themen, mit Filter oder Textsuche vertieft erkunden.

Die aufgelisteten Subventionen sowie die Hintergrundinformationen wurden 2020 erstmals in der Studie Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz von der WSL und dem Forum Biodiversität Schweiz SCNAT publiziert.

Themen

Sektoren
 Art der Subvention
 Anteil der Schädigung
 Grad der Schädigung
 Zuständigkeit

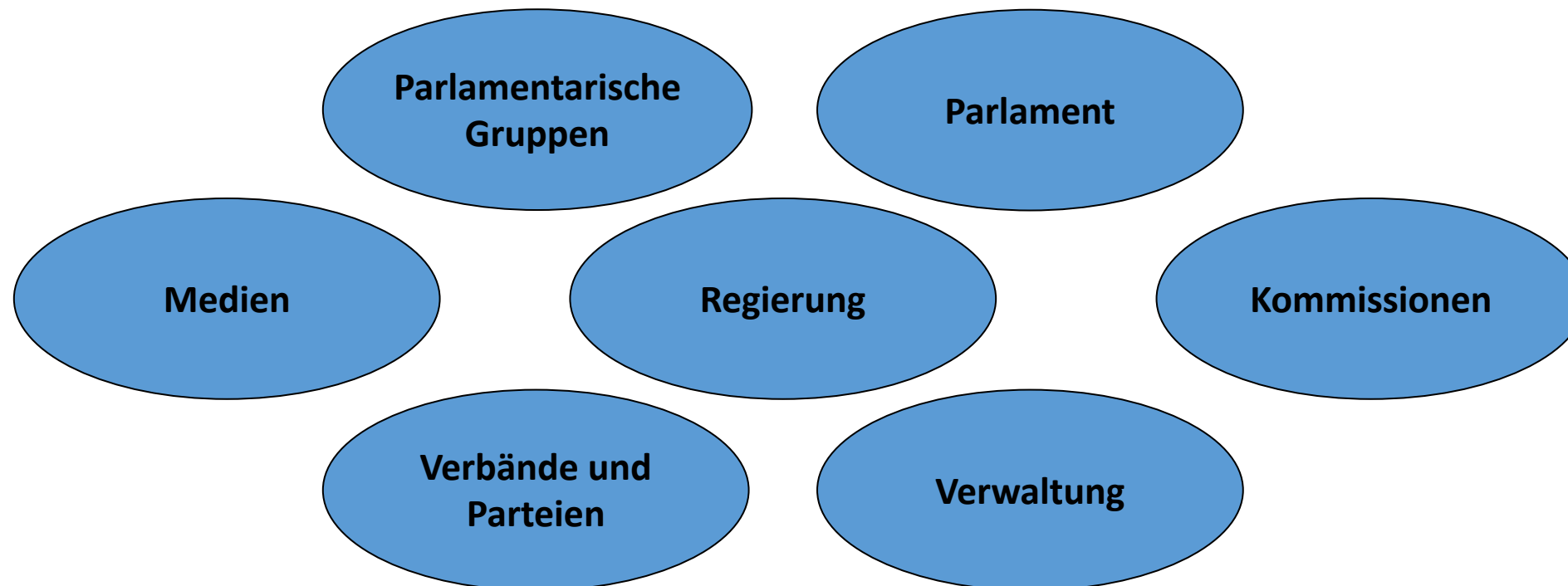
Q Textsuche
 Filter

Sektoren
 Anzahl der Subventionen pro Sektor
 Beim Anklicken einzelner Sektoren, werden die entsprechenden Subventionen aufgelistet.

Sektor	Anzahl der Subventionen
Verkehr	2
Landwirtschaft	34
Forstwirtschaft	39
Energieproduktion	7
Energiekonsum	25
Siedlung	5
Tourismus	27
Abwasserentsorgung	9
Hochwasserschutz	4

Nationale Politik 2020-2023 – Aktivitäten I

10 Jahre nach den **Aichi-Zielen** der CBD, 8 Jahre nach der **Strategie Biodiversität** und 3 Jahre nach dem zugehörigen **Aktionsplan** löste der Grundlagenbericht von WSL und SCNAT an verschiedenen Stellen Aktivitäten aus:



Nationale Politik 2020-2023 – Aktivitäten II

Verschiedene Aktivitäten **im Parlament:**

- **Parlamentarieranlässe**, von National- und Ständerät:innen aller Fraktionen besucht
- **Hearings** in den Finanz-, Geschäftsprüfungs-, Umwelt-, Wirtschafts- und Verkehrskommissionen, zum Teil in beiden Räten
- **Berichte** aus den national- und ständerätlichen Geschäftsprüfungskommissionen
- **Vorstösse** zu Anreizen und Subventionen mit biodiversitätsschädigender Wirkung, aus allen Fraktionen (pro Session durchschnittlich 10 Fragen sowie 13 Interpellationen, Postulate oder Motionen)

Nationale Politik 2020-2023 – Aktivitäten III

Verschiedene Aktivitäten **ausserhalb des Parlaments:**

- **Bericht ASTRA/BAV** zu biodiversitätsschädigenden Subventionen im Verkehrsbereich
- **Antworten des Bundesrates** auf die Berichte der Geschäftsprüfungskommissionen
- **Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)** zu Strukturverbesserungsbeiträgen
- **Zwischenbericht des BAFU** zur Evaluation der Wirkung von Bundessubventionen auf die Biodiversität
- **Anpassung** des Leitfadens zur **Subventionsüberprüfung**, des **Botschaftsleitfaden**, des **Subventionsleitfaden** und der Richtlinien zur **Regulierungsfolgeabschätzung**

Laufend/geplant:

- Vertiefte Untersuchungen, allenfalls Reformvorschläge, zu 8 Subventionen mit Wirkung auf die Biodiversität, bis Ende 2024
- Gesamtevaluation der Biodiversitätswirkung von Bundessubventionen, bis Ende 2024

Nationale Politik – Antworten des Bundesrates 2020

- Der Bund prüft Empfehlungen der Studie bis 2023 (Zwischenbericht bis 2021), erachtet die vollständige Umgestaltung der Subventionen aber als unrealistisch [...] **Zielkonflikte sind unvermeidbar, werden aber in den Botschaften zu den jeweiligen Gesetzesgrundlagen transparent ausgewiesen** ([20.5578](#), [20.1078](#))
- Die Subventionsüberprüfung erfolgt gestützt auf einen Leitfaden - externe Effekte werden bei Begründung der Subvention, bei wirksamer Ausgestaltung und Vorkehrungen zur Vermeidung unerwünschter Nebeneffekte angesprochen ([20.6032](#))

Beispiel: In der bundesrätlichen Botschaft über die **Verpflichtungskredite zur Unterstützung internationaler Sportgrossanlässe der Jahre 2025–2029**, vom Dezember 2022, fehlt eine Abschätzung zu den Folgen solcher Anlässe für Biodiversität und Klima komplett. Von allfälligen Zielkonflikten ist nicht die Rede.

Nationale Politik – Antworten des Bundesrate im 2021

- Der Bundesrat setzt sich national **für den mittelfristig vollständigen oder teilweisen Abbau von Subventionen für fossile Energieträger** ein und sieht das als **Beitrag zu Kostenwahrheit** ([21.4553](#))
- **Biodiversitätsprojekte haben oft einen engen Bezug zum Klima.** So tragen einige Projekte des Aktionsplans Strategie Biodiversität sowohl zum Erhalt der Biodiversität als auch zur Anpassung an den Klimawandel und zum Klimaschutz bei. Dazu gehören die Revitalisierung der Moore, die Förderung der Waldbiodiversität oder die ökologische Aufwertung in Siedlungen ([21.7912](#))
- Es gibt bereits zahlreiche Schnittstellen zwischen der Biodiversitätspolitik des Bundes und anderen Politikbereichen oder Strategien, die zur Erhaltung der Biodiversität beitragen. So wird der Aktionsplan Biodiversität unter Beteiligung der betroffenen Bundesämter umgesetzt. **Der Bundesrat sieht daher keinen Mehrwert in der Schaffung eines interdepartementalen Ausschusses** ([21.8117](#))
- Bei der Quantifizierung der finanziellen Folgen des Biodiversitätsverlustes stellen sich konzeptionell grössere Herausforderungen. Das EFD wird sich im nächsten Bericht zu den Langfristperspektiven, der für 2024 vorgesehen ist, **falls möglich** mit dieser Fragestellung befassen ([21.8147](#))

Nationale Politik – Antworten des Bundesrates 2022

- **Das indirekte Sparpotenzial ergibt sich aus den vermiedenen materiellen und immateriellen Kosten des Biodiversitätsverlusts.** Biodiversität liefert natürliche Güter sowie für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung unverzichtbare Ökosystemleistungen. [...] Der Bundesrat beurteilt jedoch bei seinen Entscheidungen die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt wie auch auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft ([22.4068](#))
- Die zitierten Studien **bestätigen die Notwendigkeit, Subventionen auf ihre potenzielle umwelt- und biodiversitätsschädigende Wirkungen hin zu prüfen** ([22.7072](#))
- **Deshalb unterstützt die Schweiz ein Ziel zur Reform von biodiversitätsschädlichen Subventionen, das auch die Förderung von finanziellen Anreizen zugunsten der Biodiversität beinhaltet** ([22.7098](#)).
- Der Bundesrat wird sich weiterhin für die Biodiversität einsetzen, die **Grundlage ist für unser Überleben.** ([22.7913](#))

Nationale Politik – Antworten des Bundesrates 2023

- Der Verlust an Biodiversität nimmt zu und damit auch das Risiko, dass Ökosystemleistungen, die für die landwirtschaftliche Produktion unerlässlich sind, verloren gehen: **Ganz allgemein besteht die Gefahr, dass die Stabilität und Widerstandsfähigkeit des landwirtschaftlichen Ökosystems abnimmt** ([23.7112](#))
- In seiner langfristigen Klimastrategie hält der Bundesrat fest, **dass die jährlichen gesamtwirtschaftlichen Kosten einer ungebremsten Klimaerwärmung in der Schweiz bis 2050 bis zu 4 Prozent des Bruttoinlandprodukts betragen könnten**. Das entspräche im Jahr 2050 einem Betrag von rund 38 Milliarden Franken ([23.7187](#))

Nationale Politik – gegenläufige Aktivitäten

Nebst den Anstrengungen, der biologischen Vielfalt abträgliche Anreize einschliesslich Subventionen zu beseitigen, schrittweise abzubauen oder umzugestalten, **werden von Bundesrat und Parlament laufend neue Subventionen beschlossen oder eine Erhöhung von bestehenden Subventionen beantragt:**

- Erhöhung der Absatzförderung für Schweizer Wein («Parmelin-Effekt» - [22.3022](#))
- Senkung der Einfuhrzölle für Futtermittel ([15.3.23](#))
- Versuch, die vom Bundesrat beantragte Kürzung der teilweise biodiversitätsschädigend wirkenden Versorgungssicherheitsbeiträge im Umfang von CHF 161 Mio. rückgängig zu machen (
- Erhöhung des Zollkontingentes für Butter, weil die Verkäsungszulage so hoch ist (

Berichterstattung in den Medienarbeit (Auswahl)

- [Schädigende Subventionen abbauen schont Umwelt und Finanzen](#) (SCNAT netzwerk, 8.6.2022)
- [Soll der Appetit auf Fleisch heute noch gefördert werden?](#) (NZZ am Sonntag, 11.6.2022)
- [Die Landschaft wird verschlimmbessert](#) (Beobachter, 1.7.2022)
- [Sterben Arten, droht Menschen Hunger](#) (Tamedia, 12.7.2022)
- [Diese Subventionen sind Gift für die Umwelt](#) (Tamedia, 14.7.2022)
- [Der Artenschutz-Deal hat bereits Folgen für die Schweiz](#) (Tamedia, 23.12.2022)

Kantonale Politik - Aktivitäten

Auch in der kantonalen Politik hat das Thema Einzug gehalten:

Vorstösse	Kanton	Status
Anfragen und Interpellationen	Zürich (31.8.2020) Jura (20.09.2022) Bern (01.12.2020) Zug (09.03.2021)	Beantwortet Beantwortet Beantwortet Beantwortet
Postulate, Anzüge, Anträge	Thurgau (2.12.2020) Wallis (14.12.2020) Basel-Stadt (26.04.2021) Zürich (03.05.2021) Basel-Land (02.09.2021)	Abgelehnt Abgelehnt <u>Überwiesen</u> <u>Überwiesen</u> Abgelehnt
Motionen	Aargau (17.11.2020) Neuenburg (06.03.2023)	Zurückgezogen Hängig

Fazit

Mehr als 10 Jahre nachdem die Schweiz die Biodiversitätskonvention unterzeichnet hat und dank dem Grundlagenbericht von WSL und SCNAT, ist **das Thema Subventionen mit biodiversitätsschädigender Wirkung** in Politik, Verwaltung und Regierung angekommen.

Über andere **biodiversitätsschädigende Anreize** wird bislang kaum gesprochen. Auch der Umstand, dass **Steuerzahler:innen die Schädigung der Biodiversität in der schweiz in grossem Umfang mitfinanzieren** sowie die Folgen für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt, wird noch kaum thematisiert.

Inzwischen wird die **Diskussion zu solchen Subventionen auch in den Kantonen** geführt: In einigen sollen sie identifiziert und ihre schädigende Wirkung minimiert werden. Tatsächlich dürften die Kantone und ihre Bevölkerung von den Folgen solcher Schädigungen besonders hart betroffen sein.

Wenn die Schweiz die biodiversitätsschädigende Wirkung von Anreizen (inkl. Subventionen) innert nützlicher Frist **beseitigen, schrittweise abbauen oder umgestalten will**, um die negativen Auswirkungen auf ein Minimum zu reduzieren oder sie ganz zu vermeiden, **wird sie ambitionierter vorgehen müssen.**

Strategie – Kampagnen – Organisation

POLITIKWERKSTATT

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt: jakob@politik-werkstatt.ch, 078 627 95 51