



WWF *for a living planet*[®]

Behebung von Fehlanreizen im Bereich Biodiversität

Analyse ausgewählter biodiversitätsschädlicher Subventionen

Vertiefung zur Studie „Der Natur mehr Wert geben. Reformideen für marktwirtschaftliche Massnahmen zur Förderung der Biodiversität“

im Auftrag des WWF Schweiz

Schlussbericht

18. Juni 2010

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Behebung von Fehlanreizen im Bereich Biodiversität. Analyse der wichtigsten biodiversitäts-schädliche Subventionen
Untertitel: Vertiefung zur Studie „Der Natur mehr Wert geben. Reformideen für marktwirtschaftliche Massnahmen zur Förderung der Biodiversität“
Auftraggeber: WWF Schweiz
Ort: Bern
Jahr: 2010

Begleitung WWF

Walter Vetterli

Projektteam Ecoplan

Patrick Scheuchzer (Projektleitung)

Felix Walter

Christof Rissi

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22

CH - 3005 Bern

Tel +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

bern@ecoplan.ch

Postfach

CH - 6460 Altdorf

Tel +41 41 870 90 60

Fax +41 41 872 10 63

altdorf@ecoplan.ch

"Zu Zeiten der englischen Kolonialverwaltung soll es in Indien zu viele Kobras gegeben haben. Das störte den Gouverneur. Um der Plage Herr zu werden, setzte er eine Prämie aus für jeden abgelieferten Kobra-Kopf. Die Inder sollten Schlangen fangen, wünschte sich der engl. Gouverneur. Doch die Inder taten etwas anderes. Sie züchteten Kobras und kassierten die Prämien so."

« A l'époque de l'administration coloniale anglaise, il y avait beaucoup de cobras en Inde. Cela dérangeait le Gouverneur. Pour venir à bout de cette plaie, il instaura une prime pour chaque tête de cobra livrée. Le Gouverneur anglais voulait que les Indiens capturent et tuent les cobras. Or que firent-ils ? Ils se mirent à élever des cobras pour encaisser les primes. »
(cit. trad.)

Aus Siebert Horst (2002), Der Kobra-Effekt. Wie man Irrwege der Wirtschaftspolitik vermeidet.

Inhaltsverzeichnis

	Das Wichtigste in Kürze.....	2
	L'essentiel en bref.....	5
	L'essenziale in breve	8
	Abkürzungsverzeichnis	11
	Glossar	12
1	Einleitung	14
1.1	Ergänzung zur Studie "Der Natur mehr Wert geben"	14
1.2	Heutige Subventionspolitik: Mehrheitlich im Zeichen der Nutzung.....	14
1.3	Subventionen – Definition / Abgrenzung.....	15
2	Wann ist eine Subvention biodiversitätsschädlich?	17
2.1	Definition biodiversitätsschädliche Subventionen.....	17
2.2	Zielkonflikte und Auswirkungen auf andere Sektoren.....	18
2.3	Analyse ausgewählter Subventionen: Vorgehen – Grobtriage.....	19
3	Übersicht biodiversitätsschädliche Subventionen.....	21
3.1	Internationale Entwicklungen.....	21
3.2	Schweiz	22
4	Analyse ausgewählter Beispiele	24
4.1	Analyseraster	24
4.2	Steuerabzüge von Berufskosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte	25
4.3	Neue Regionalpolitik – Stärkung der Nachhaltigkeitsprüfung?	28
4.4	Subventionen an Bergbahnen – Überangebot?	33
4.5	Biodiversität im Direktzahlungssystem in der Landwirtschaft – Fortschritte mit WDZ?	38
4.5.1	Subventionen im Bereich Landwirtschaft	38
4.5.2	Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems.....	41
5	Fazit und Empfehlungen.....	46
6	Anhang A: Übersicht potenziell biodiversitätsschädliche Subventionen des Bundes	49
7	Anhang B: Checkliste für umweltschädliche Subventionen.....	54
	Literaturverzeichnis	55

Das Wichtigste in Kürze

In der Schweiz gibt es viele Subventionen, die potenziell biodiversitätsschädlich sind – so beispielsweise beim Verkehr, in der Landwirtschaft, in der Regionalpolitik / Tourismus oder der Energie. Hingegen können von den insgesamt 28 Mrd. CHF Bundessubventionen im Jahr 2006 nur gerade rund 10% als wenigstens entfernt biodiversitätsfördernd eingestuft werden. Davon sind knapp 500 Mio. CHF direkt biodiversitätsfördernd, was lediglich knapp 2% des Gesamtvolumens der Bundessubventionen bedeutet. Die "Nutzungspolitiken" werden insgesamt vom Bund viel stärker unterstützt als die "Schutzpolitiken", und dies schwächt die Stellung des Biodiversitätsschutzes in den Konflikten zwischen Schutz und Nutzung natürlicher Ressourcen. Darunter leidet nicht zuletzt auch die Erhaltung und Förderung der Biodiversität und die von ihr erbrachten Ökosystemleistungen.

Der vorliegende Bericht bildet eine Vertiefung der WWF-Studie „Der Natur mehr Wert geben“ zum Thema Behebung von Fehlanreizen im Bereich Biodiversität mit dem Ziel der **Analyse ausgewählter biodiversitätsschädlicher Subventionen**. Die untersuchten Beispiele für biodiversitätsschädliche Subventionen sind allesamt mit Fehlanreizen verbunden und haben negative Auswirkungen auf die Biodiversität.

Neben einem generellen Grobscreening der in der Schweiz existierenden Subventionen i.w.S. anhand der Subventionsdatenbank des Bundes und weiteren Quellen (potenziell biodiversitätsschädliche Subventionen im Umfang von über 4 Mrd. CHF pro Jahr, z.B. Allgemeine Strassenbeiträge und Finanzausgleich) wurden die folgenden **vier ausgewählten Subventionsbereiche** genauer bezüglich ihrer Auswirkungen auf die Biodiversität analysiert:

- Steuerabzüge von Berufskosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte (2005 schätzungsweise rund 7 Mrd. CHF, die für Bund, Kantone und Gemeinden ungefähr 1.5 Mrd. CHF Steuerausfälle zur Folge haben): Sie begünstigen lange Pendeldistanzen und in vielen Fällen auch die Nutzung des motorisierten Individualverkehrs (Schadstoffemissionen, verstärkter Druck auf Boden, Zerschneidung der Landschaft etc.).
- Subventionen in der neuen Regionalpolitik (rund 230 Mio. CHF für die Programmperiode 2008 – 2015, also im Durchschnitt 30 Mio. CHF/a durch Bund, dazu Beteiligung im selben Ausmass durch die Kantone): Die Neue Regionalpolitik (NRP) ist ein stark wirtschaftlich geprägtes Förderinstrument mit Fokus auf Industrieansiedlungen, Technologieförderung und nach wie vor zu infrastrukturlastig Trotz des gültigen Grundsatzes zur Berücksichtigung der Anforderungen an eine Nachhaltige Entwicklung und den vorgeschriebenen Nachhaltigkeitsbeurteilungen (NHB) für die kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme, gibt es noch immer biodiversitätsschädliche Subventionen.
- Subventionen an Bergbahnen (1993 bis 2001 insgesamt rund 20 Mio. CHF, heute: Abhängig von den im Rahmen der NRP eingereichten Projekten im Bereich touristischer Transportanlagen): Führen zu Landverbrauch, intensiver oder nicht nachhaltiger Landnutzung, hohem Energie- und Wasserverbrauch etc.
- Direktzahlungssystem in der Landwirtschaft (2007 rund 2.6 Mrd. CHF an landwirtschaftlichen Direktzahlungen): Ein Teil dieser Subventionen führt zu negativen Auswirkungen auf

die natürlichen Lebensgrundlagen und die Biodiversität (z.B. durch Anreize zur Ausdehnung der Tierhaltung): Abnahme der natürlichen Vielfalt, Erhöhte Schadstoffeinträge, negative Auswirkungen auf die globale Biodiversität durch den Import von Futtermitteln etc.

Zur Behebung der Fehlanreize und der negativen Auswirkungen auf die Biodiversität lauten die **Empfehlungen** für Reformen wie folgt:

- **Steuerabzüge von Berufskosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte:** Ersatz der geltenden Regelungen durch einen distanzunabhängigen Pauschalabzug oder einen distanzabhängigen, aber verkehrsmittelunabhängigen Abzug (Kilometerpauschale für den Hin- und Rückweg von der Wohnstätte zum Arbeitsort).
- **Neue Regionalpolitik:** Gefordert ist eine konsequente Umsetzung des Grundsatzes der neuen Regionalpolitik zur Berücksichtigung der Anforderungen an eine Nachhaltige Entwicklung und die Steigerung sowie bessere Sicherung der Qualität der Nachhaltigkeitsbeurteilungen (NHB) für die kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme, inkl. einer verstärkten Berücksichtigung möglicher negativer Auswirkungen auf die Biodiversität. Zudem sollte die Transparenz über die geförderten Projekte erhöht werden.
- **Subventionen an Bergbahnen:** Gefordert ist ein Verzicht auf die Subventionierung von touristischen Infrastrukturen, die zur Erschliessung von Gebieten in neuen Geländekammern führen, sowie eine konsequentere Konzessionspolitik. Zudem sollte eine zusätzliche obligatorische Nachhaltigkeitsbeurteilung auf Projektstufe ("Follow-up") zur Vermeidung negativer Auswirkungen von touristischen Infrastrukturen auf die Biodiversität eingeführt werden.
- **Biodiversität im Direktzahlungssystem der Landwirtschaft:** Die Hauptstossrichtung sollte in einer signifikanten Reduktion der allgemeinen Direktzahlungen zusammen mit einem Ausbau und der Optimierung der ökologischen Direktzahlungen liegen, insbesondere verbunden mit noch konkreteren Zielen und Leistungen für ökologische Direktzahlungen (leistungs- und zielorientierte Direktzahlungsinstrumente). Die vom Bundesrat vorgeschlagene Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems geht dazu in die richtige Richtung, ist im Hinblick auf die Behebung von Fehlanreizen und die Erhaltung und Förderung der Biodiversität im Landwirtschaftsbereich insgesamt zu wenig ausgereift. So fehlen bspw. weiterhin genügend konkrete Ziele und Leistungen für ökologische Direktzahlungen.

Über diese Beispiele hinaus kommt der Bericht zu folgenden **generellen Empfehlungen**:

- Grundsätzliche Pflicht einer Nachhaltigkeitsprüfung für Bundessubventionen und periodische Überprüfung der Subventionen auf biodiversitätsschädliche Effekte im Rahmen des Subventionsberichts des Bundesrates anstelle der heutigen punktuellen Überprüfung. Dadurch würde transparent und öffentlich gemacht, welche Subventionen negative Auswirkungen auf die Biodiversität haben. Zudem sollten Subventionen strenger an die Einhaltung von ökologischen Kriterien geknüpft werden (insb. im Verkehrsbereich und der

Landwirtschaft), inklusive Sanktionen bei nicht nachhaltiger Ausführung der Bestimmungen.

- Befristung der Subventionen verbunden mit einer stärkeren Wirkungskontrolle, einem besseren Monitoring und einer erhöhten Transparenz der Subventionsgeschäfte: Die Befristung schafft einen Druck zur frühzeitigen Überprüfung von Subventionen hinsichtlich der Zielerreichung und möglicher negativer Effekte auf die Biodiversität (Stichwort „Sunset Legislation“, d.h. zeitliche Befristung von Gesetzen resp. Ausgabenprogrammen des Staates; dadurch soll verhindert werden, dass Ausgabenprogramme weitergeführt werden, obwohl sie nicht mehr notwendig sind).

Durch die Abschaffung, Reduktion oder Optimierung von biodiversitätsschädlichen und generell umweltbelastenden Subventionen kann die öffentliche Hand Geld sparen. Die frei werdenden Mittel könnten z.B. zur Finanzierung biodiversitätsfördernder Massnahmen eingesetzt werden, was aus Sicht der Biodiversität besonders wünschenswert wäre.

L'essentiel en bref

Il existe en Suisse de nombreuses subventions qui sont potentiellement *nuisibles pour la biodiversité*, par exemple dans les domaines des transports, de l'agriculture, de la politique régionale et du tourisme ou encore et de l'énergie. Sur les 28 milliards de francs de subventions que la Confédération a versés en 2006, seul un petit 10 % peut être qualifié de *favorable à la biodiversité*, et encore en utilisant ce qualificatif dans un sens très large. Sur cette part, 500 millions de francs ont servi à financer des mesures de promotion de la biodiversité stricto sensu, ce qui équivaut à un maigre 2 % du volume total des subventions fédérales. Dans l'ensemble, la Confédération soutient nettement plus les « politiques d'exploitation » que les « politiques de protection », ce qui affaiblit la position de la protection de la biodiversité dans les conflits d'intérêts entre protection et exploitation des ressources naturelles. La sauvegarde et la promotion de la biodiversité comme aussi ses prestations écologiques en pâtissent forcément.

Le présent rapport est un approfondissement de l'étude du WWF « Donner plus de valeur à la nature ». Consacré au thème de la suppression de mauvaises incitations dans le domaine de la biodiversité, il propose une **analyse de subventions choisies qui nuisent à la biodiversité**. Les exemples étudiés sont tous liés à des mauvaises incitations et ont des effets négatifs sur biodiversité.

Après un tour d'horizon des subventions existant en Suisse, banque de données des subventions de la Confédération et autres sources à l'appui (d'après ces données, les subventions potentiellement nuisibles pour la biodiversité, par ex. les contributions routières générales et la péréquation financière, se montent à plus de 4 milliards de francs par année), le rapport présente une analyse détaillée de **quatre domaines de subventions** sous l'angle de leur impact sur la biodiversité :

- Déductions fiscales des frais de déplacement professionnel entre le lieu de domicile et le lieu de travail (en 2005, près de 7 milliards de francs, se traduisant par des pertes fiscales d'environ 1,5 milliards de francs pour la Confédération, les cantons et les communes,) : ces déductions favorisent la pendularité longue distance et aussi, dans de nombreux cas, la mobilité motorisée individuelle (émission de polluants, pression accrue sur le sol, morcellement du paysage, etc.).
- Subventions dans le cadre de la nouvelle politique régionale (quelque 230 millions de francs pour la période 2008 – 2015, soit en moyenne 30 millions de francs par année versés par la Confédération, plus une participation proportionnelle des cantons) : la nouvelle politique régionale (NPR) est un instrument de promotion à forte composante économique, qui met l'accent sur le développement industriel et technologique, partant, qui demeure trop orientée infrastructures. Même si les programmes cantonaux de mise en œuvre de la NPR doivent en principe remplir les conditions du développement durable et faire l'objet d'évaluations de la durabilité (EDD), les subventions nuisant à la biodiversité subsistent.
- Subventionnement des chemins de fer de montagne (près de 20 millions de francs entre 1993 et 2001 ; aujourd'hui, en fonction des projets dans le domaine des installations de

transport touristiques présentés dans le cadre de la NPR) : de telles subventions ont pour effet la mise à contribution du sol, son exploitation intensifiée ou non durable, une forte consommation d'énergie et d'eau, etc.

- Paiements directs dans l'agriculture (en 2007, environ 2,6 milliards de francs). Une partie de ces subventions a un impact négatif sur les conditions d'existence naturelles et la biodiversité (par ex. incitation à une extension de l'élevage) : réduction de la diversité naturelle, pollution accrue, répercussions négatives sur la biodiversité dans son ensemble par l'importation de fourrages, etc.

Afin de réduire les incitations indésirables et l'impact négatif des subventions sur la biodiversité, **nous recommandons les réformes suivantes** :

- **Déduction fiscale des frais de déplacement professionnel entre le lieu de domicile et le lieu de travail.** Nous proposons que le système actuel soit remplacé par une déduction forfaitaire indépendante de la distance parcourue, ou par une déduction en fonction de la distance parcourue mais indépendante du moyen de transport (forfait par km).
- **Nouvelle politique régionale.** Nous plaidons 1) pour l'examen systématique de la conformité des projets subventionnés avec les critères du développement durable (un des principes de la NPR), 2) pour l'amélioration et l'assurance-qualité des évaluations de durabilité (EDD) des programmes cantonaux relevant de la NPR, y inclus l'analyse des effets négatifs potentiels sur la biodiversité, et 3) pour plus de transparence quant aux projets subventionnés.
- **Subventionnement des chemins de fer de montagne.** Nous demandons l'abandon des subventions aux infrastructures touristiques qui impliquent l'exploitation de nouvelles zones, de même que l'application d'une politique de concession plus cohérente. Par ailleurs, il faudrait introduire des EDD complémentaires obligatoires au niveau du projet (« suivi ») dans l'optique de prévenir les effets négatifs d'infrastructures touristiques sur la biodiversité.
- **Paiements directs dans l'agriculture : prise en compte de la biodiversité.** L'idée-force serait de réduire substantiellement les paiements directs généraux et, parallèlement, de développer et d'optimiser les paiements directs écologiques. Pour ces derniers paiements, il faudrait définir de manière plus pointue les objectifs visés et les prestations attendues. Le développement du système des paiements directs tel que présenté par le Conseil fédéral va dans la bonne direction, mais n'est pas encore suffisamment ciblé sur la suppression des mauvaises incitations et sur la préservation et la promotion de biodiversité dans le domaine de l'agriculture. Comme nous l'avons dit, il manque encore et toujours des objectifs et prestations clairement définis.

Hormis les propositions présentées plus haut pour ces exemples de subventions spécifiques, les auteurs du rapport arrivent aux **recommandations générales** suivantes :

- Introduction de l'obligation générale de faire des EDD pour les projets subventionnés par la Confédération, et contrôle périodique des subventions sous l'angle de leur impact sur la

biodiversité dans le cadre du rapport sur les subventions du Conseil fédéral, au lieu des contrôles ponctuels effectués actuellement. Il apparaîtrait ainsi clairement et publiquement quelles subventions sont nuisibles pour la biodiversité. En outre, l'allocation de subventions devrait être liée plus strictement au respect de critères écologiques (surtout dans les domaines des transports et de l'agriculture), et des sanctions prévues en cas de mise en œuvre non durable.

- Limitation des subventions dans le temps, conjuguée à un contrôle plus rigoureux des résultats, un meilleur monitoring et davantage de transparence dans les affaires de subventions. Le fait de limiter une subvention dans le temps va inciter à une évaluation précoce de son efficacité (atteinte des objectifs) et de ses effets négatifs possibles sur la biodiversité (mot-clé «sunset legislation»: limitation dans le temps de lois et de programmes étatiques, pour empêcher qu'un programme soit poursuivi qui n'est en fait plus nécessaire).

Les pouvoirs publics peuvent économiser en supprimant, réduisant ou optimisant les subventions nuisibles pour la biodiversité et généralement préjudiciables à l'environnement. Les moyens ainsi dégagés pourraient par ex. servir à financer des mesures de promotion de la biodiversité, ce qui serait évidemment fort souhaitable sous l'angle de la préservation des espèces.

L'essenziale in breve

In Svizzera esistono numerosi sussidi potenzialmente *dannosi* per la biodiversità, ad esempio nel campo dei trasporti, dell'agricoltura, della politica regionale in ambito turistico nonché dell'energia. Per contro, dei 28 miliardi di franchi di sussidi federali per il 2006 solo il 10 % circa può essere considerato in qualche misura *utile* alla biodiversità. Soltanto un 2 % scarso del totale dei sussidi federali, corrispondente a quasi 500 milioni di franchi, è direttamente utile per la biodiversità. Complessivamente, la Confederazione favorisce molto di più le «politiche di utilizzazione» che le «politiche di protezione», riducendo così l'importanza della salvaguardia della biodiversità nei conflitti che oppongono protezione e sfruttamento delle risorse naturali. A subire le conseguenze di questa scelta sono anche la conservazione e la promozione della biodiversità con le sue prestazioni ecosistemiche.

Il presente rapporto, che costituisce un approfondimento dello studio del WWF intitolato «Valorizzare la natura», si occupa dell'eliminazione degli incentivi negativi nell'ambito della biodiversità e si pone l'obiettivo di **analizzare una selezione di sussidi dannosi per la biodiversità**. Tutti gli esempi di sovvenzioni dannose presi in esame sono collegati a incentivi negativi e hanno ripercussioni altrettanto negative sulla biodiversità.

Oltre ad aver effettuato una rilevazione generale delle sovvenzioni in senso lato esistenti in Svizzera, basandosi sulla banca dati dei sussidi dell'Amministrazione federale e su altre fonti (oltre 4 miliardi di franchi l'anno di sovvenzioni potenzialmente dannose per la biodiversità, ad es. contributi generali per le strade e perequazione finanziaria), il rapporto ha analizzato in modo più approfondito l'impatto sulla biodiversità di una **selezione di quattro settori di sovvenzione** presentati qui di seguito.

- Deduzioni fiscali delle spese professionali per il tragitto casa-lavoro (nel 2005 all'incirca 7 miliardi di franchi, con conseguenti perdite fiscali per un ammontare di circa 1,5 miliardi di franchi per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni): queste deduzioni favoriscono il pendolarismo a lunga distanza e, spesso, anche il traffico individuale motorizzato (emissione di inquinanti, maggiore impatto sul suolo, frammentazione del paesaggio, ecc.).
- Sussidi nell'ambito della nuova politica regionale (circa 230 milioni di franchi per il periodo 2008 – 2015, quindi in media 30 milioni di franchi l'anno stanziati dalla Confederazione, cui si aggiunge una partecipazione equivalente dei Cantoni): la nuova politica regionale (NPR) è uno strumento incentivante fortemente improntato a criteri economici, focalizzato sugli insediamenti industriali e sulla promozione della tecnologia e caratterizzato, come sempre, da un eccesso di infrastrutture. Malgrado il principio vigente relativo al rispetto dei requisiti dello sviluppo sostenibile e nonostante la valutazione di sostenibilità prescritta per i programmi cantonali di attuazione della NPR, esistono tuttora sussidi dannosi per la biodiversità.
- Sussidi per gli impianti di risalita (dal 1993 al 2001 in totale circa 20 milioni di franchi; attualmente questi sussidi dipendono dai progetti presentati nell'ambito della NPR nel settore degli impianti di trasporto turistici): comportano consumo del territorio, utilizzazione del territorio intensificata o non sostenibile, elevato consumo energetico e idrico, ecc.

- Sistema dei pagamenti diretti in agricoltura (nel 2007 circa 2,6 miliardi di franchi). Una parte di questi sussidi produce effetti negativi sulle basi naturali della vita e sulla biodiversità (ad es. attraverso incentivi all'estensione dell'allevamento): riduzione della diversità naturale, aumento delle immissioni di sostanze inquinanti, ripercussioni negative sulla biodiversità globale attraverso l'importazione di alimenti per animali, ecc.

Seguono le **raccomandazioni** di riforma per l'eliminazione degli incentivi negativi e dei loro effetti dannosi sulla biodiversità.

- **Deduzioni fiscali delle spese professionali per il tragitto casa-lavoro:** sostituzione delle disposizioni in vigore con una deduzione forfettaria indipendente dalla distanza oppure con una deduzione dipendente dalla distanza ma non dai mezzi di trasporto scelti (forfait chilometrico per il tragitto casa-lavoro).
- **Nuova politica regionale:** si raccomanda sia un'attuazione coerente del principio della nuova politica regionale relativo al rispetto dei requisiti dello sviluppo sostenibile, sia una valutazione di sostenibilità, qualitativamente migliore e più sicura, per i programmi cantonali di attuazione della NPR, con una più attenta considerazione dei possibili effetti negativi sulla biodiversità. È necessaria inoltre una maggiore trasparenza a proposito dei progetti promossi.
- **Sussidi per gli impianti di risalita:** si raccomanda di non versare sussidi per infrastrutture turistiche destinate a valorizzare nuove zone e di praticare una politica più coerente in materia di concessioni. Dovrebbe essere inoltre introdotta una nuova valutazione obbligatoria di sostenibilità a livello di progetto («follow-up») allo scopo di evitare che le infrastrutture turistiche producano effetti negativi sulla biodiversità.
- **Biodiversità nel sistema dei pagamenti diretti dell'agricoltura:** l'obiettivo principale dovrebbe essere costituito da una riduzione significativa dei pagamenti diretti generali e dalla realizzazione e ottimizzazione dei pagamenti diretti ecologici. Tale obiettivo va collegato in particolare con obiettivi ancor più concreti e con prestazioni per pagamenti diretti ecologici (strumenti per pagamenti diretti orientati alle prestazioni e agli obiettivi). L'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti proposto dal Consiglio federale va nella giusta direzione, ma è ancora complessivamente inadeguato per quanto riguarda sia l'eliminazione degli incentivi negativi sia la salvaguardia e la promozione della biodiversità in campo agricolo. È ancora carente, ad esempio, sotto il profilo degli obiettivi concreti e delle prestazioni per pagamenti diretti ecologici.

Attraverso questi esempi il rapporto giunge a formulare alcune **raccomandazioni generali**.

- Introduzione sia dell'obbligo fondamentale di un esame di sostenibilità per i sussidi della Confederazione sia di verifiche periodiche delle possibili ripercussioni dannose per la biodiversità prodotte da queste sovvenzioni. Le verifiche periodiche avverrebbero nell'ambito del rapporto del Consiglio federale concernente i sussidi e sarebbero sostitutive dell'odierna verifica puntuale. Ne deriverebbero chiarezza e trasparenza sulle sovvenzioni

che hanno effetti negativi sulla biodiversità. Inoltre i sussidi dovrebbero dipendere più strettamente dall'osservanza di criteri ecologici (soprattutto nei trasporti e nell'agricoltura) e dovrebbero essere previste sanzioni per esecuzioni non sostenibili delle disposizioni.

- Introduzione di una limitazione della durata dei sussidi, accompagnata da controlli più severi dei risultati, da un miglior monitoraggio e da una maggiore trasparenza della concessione delle sovvenzioni: la limitazione della durata spinge a compiere verifiche tempestive dei sussidi per quel che riguarda il raggiungimento degli obiettivi e le possibili ripercussioni negative sulla biodiversità (parola chiave «sunset legislation», ossia limitazione della durata delle leggi e dei programmi di spesa dello Stato allo scopo di impedire la prosecuzione di programmi di spesa rivelatisi non più necessari).

L'eliminazione, la riduzione o l'ottimizzazione di sussidi dannosi per la biodiversità e con un impatto ambientale generalmente negativo permettono al settore pubblico di risparmiare. I mezzi resisi disponibili potrebbero essere impiegati, ad esempio, per il finanziamento di misure particolarmente auspicabili di promozione della biodiversità.

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BD	Biodiversität
BDS CH	Biodiversitätsstrategie Schweiz
BIP	Bruttoinlandprodukt
BV	Bundesverfassung
CBD	Convention on Biological Diversity; Biodiversitätskonvention
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
DZ	Direktzahlung
EEA	European Environment Agency; Europäische Umweltagentur
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FLS	Fonds Landschaft Schweiz
IDANE	Interdepartementaler Ausschuss Nachhaltige Entwicklung
IHG	Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (Investitionshilfegesetz)
KEV	Kostendeckende Einspeisevergütung
KVU	Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz
LwG	Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz)
NAP	Nationaler Aktionsplan
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NHB	Nachhaltigkeitsbeurteilung
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz
NRP	Neue Regionalpolitik
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis
ÖQV	Verordnung über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung)
ÖSL	Ökosystemleistungen
RPG	Raumplanungsgesetz
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SKEK	Schweizerische Kommission für die Erhaltung von Kulturpflanzen
StHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden
TEEB	The Economics of Ecosystems and Biodiversity
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WDZ	Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems
WWF	World Wide Fund For Nature

Glossar¹

Biodiversität	Biodiversität umfasst die verschiedenen Lebensformen (Arten von Tieren, Pflanzen, Pilzen, Bakterien), die unterschiedlichen Lebensräume, in denen Arten leben (Ökosysteme wie der Wald oder Gewässer), sowie die genetische Vielfalt innerhalb der Arten (z.B. Unterarten, Sorten und Rassen). Biodiversität bezieht alle Arten von Lebewesen mit ein, auch den Menschen.
Biodiversitätskonvention (CBD)	Übereinkommen über die Biologische Vielfalt, Convention on biological diversity, völkerrechtliches internationales Übereinkommen zum Schutz der biologischen Vielfalt, unterzeichnet auf dem Umweltgipfel in Rio de Janeiro (1992) „Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED)“. Siehe auch: Weltgipfel von Rio.
Biodiversitätsstrategie	Die nationale Biodiversitätsstrategie für die Schweiz wird derzeit unter Federführung des BAFU erarbeitet, vgl. für den aktuellen Stand: www.bafu.ch
Direktzahlungen	Die Direktzahlungen sind ein zentrales Element der Agrarpolitik. Sie ermöglichen eine Trennung der Preis- und Einkommenspolitik und gelten die von der Gesellschaft geforderten Leistungen der Landwirtschaft ab. Es wird zwischen allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen unterschieden.
Internalisierung (externer Kosten / Nutzen)	Die Internalisierung externer Kosten / Nutzen erfolgt dadurch, dass bisher von der Allgemeinheit zu tragende soziale Kosten zum Bestandteil der einzelwirtschaftlichen Kostenrechnung gemacht werden oder das Erbringen von externen Nutzen entschädigt / abgegolten wird. Die Internalisierung externer Kosten verfolgt dabei das Ziel, die durch Umweltbelastungen auftretenden externen Kosten mit Hilfe von Preisen dem Verursacher zuzurechnen (Verursacherprinzip).
Nachhaltige Entwicklung	Nachhaltig ist eine Entwicklung, wenn sie die Bedürfnisse aller Länder und Bevölkerungsgruppen der heutigen Generation erfüllt, ohne dass dadurch die Fähigkeit künftiger Generationen beeinträchtigt wird, ihre Bedürfnisse zu befriedigen. Nachhaltige Entwicklung bezieht sich gleichwertig auf die drei Bereiche Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.
Nachhaltige Nutzung	Die Nutzung von Bestandteilen der Biodiversität in einer Weise und in einem Ausmass, die nicht zum langfristigen Rückgang der Biodiversität führt.
Öffentliche Güter	Güter, bei denen zusätzliche Nutzer nicht vom Konsum ausgeschlossen werden können (Nichtausschliessbarkeit) und zudem ein zusätzlicher Nutzer auch keine Mehrkosten verursacht (Nichtrivalität im Konsum). Beispiele: Saubere Umgebungsluft, Ruhe.
Ökologischer Ausgleich	Bezweckt die Erhaltung und Förderung der Biodiversität der Kulturlandschaft durch das Anlegen von ökologischen Ausgleichsflächen im Kulturland wie z.B. Buntbrachen, Hecken oder Streuflächen.
Ökosystem	Beziehungsgefüge der Lebewesen untereinander und mit ihrer unbelebten Umwelt (Wasser, Luft, Klima etc.). Ein Ökosystem repräsentiert einen einheitlichen Lebensraum (z.B. Trockenwiese).

¹ Glossar im Hinblick auf eine möglichst grosse Übereinstimmung zum Teil übernommen aus Grundlagepapieren zur Biodiversitätsstrategie Schweiz, vgl. auch .Ecoplan (2010), Der Natur mehr Wert geben.

Ökosystemleistungen (Ecosystem goods and services)	<p>Bestandteile der Biodiversität erbringen selbst oder aufgrund von Wechselbeziehungen Leistungen, ohne die menschliches Leben nicht denkbar wäre, aber auch Leistungen die zur Produktivität der Wirtschaft und zur Lebensqualität beitragen. Ökosystemleistungen werden in diesem Dokument verstanden als Überbegriff für "Güter" und "Dienstleistungen" der Ökosysteme.</p> <p>"We define ecosystem goods and services generally as the flows from an ecosystem that are of relatively immediate benefit to humans and occur naturally" (Brown et al. 2007).</p> <p>"Ecosystem services defined as end products of nature that benefit humans - provided by natural and semi-natural habitats (wild nature)" (Cowling et al. 2008).</p> <p>Zu den so genannten zentralen Ökosystemleistungen gehören z.B. die Regulation des Gashaushalts der Erde, die Steuerung des Klimas, die Regulation des Wasserhaushalts und die Versorgung mit Wasser, die Bodenbildung und die Erosionskontrolle sowie die Aufrechterhaltung von Nährstoffzyklen und die Gewährleistung der Abfallentsorgung.</p>
Subvention i.w.S	<p>Subventionen im weiteren Sinne sind staatliche Massnahmen, welche bestimmte Verhaltensweisen oder Wirtschaftssubjekte fördern, indem sie die Preise für Konsumenten unter den Marktpreisen halten, die Preise für Produzenten über den Marktpreise anheben, oder die Kosten für Konsumenten und Produzenten direkt oder indirekt reduzieren. Vgl. auch Abschnitt 1.3 sowie 2.1.</p>
Vernetzung	<p>Unter Vernetzung ist nicht nur die Schaffung von einigen Vernetzungsachsen für einige grosse Wildsäuger zu verstehen, sondern ein System von miteinander verbundenen Lebensräumen in denen alle Arten, die potentiell vorhandenen sein können, mindestens eine Metapopulation aufbauen können.</p>
Versiegelung	<p>Abdichtung von Bodenoberflächen (z. B. durch Asphaltierung, Betonierung, Bebauung), die zum Verlust der natürlichen Bodenfunktionen (Lebensraum, Wasser- und Nährstoffkreisläufe, Filter- und Puffereigenschaften) führt.</p>
Zerschneidung	<p>Aktive anthropogene Fragmentierung unter anderem von Lebensräumen durch linienhafte Eingriffe (z. B. Straßen- und Schienenbau, Hochspannungsleitungen, Bebauung).</p>
Zersiedlung	<p>Durch die Siedlungstätigkeit des Menschen zunehmende mosaikartige Durchsetzung eines zusammenhängenden Landschaftsraumes (z. B. mit Siedlungen, Nutzflächen und Infrastruktur).</p>

1 Einleitung

1.1 Ergänzung zur Studie "Der Natur mehr Wert geben"

Zwischen September 2009 und Januar 2010 erarbeitete EcoPlan im Auftrag des WWF Schweiz die Studie „Der Natur mehr Wert geben“. An der Schlussitzung vom 16. Dezember 2009 hat sich der WWF entschieden, die bereits in der Offerte zur Hauptstudie skizzierte Vertiefung zum Thema biodiversitätsschädliche Subventionen (Behebung von Fehlanreizen) in Auftrag zu geben. Im Hauptbericht wurde die Behebung von Fehlanreizen und Optimierung der Subventionen i.w.S. als ein vielversprechender und auf kurze Frist umsetzbarer Optimierungsansatz für die Erhaltung und Förderung der Biodiversität beurteilt.

1.2 Heutige Subventionspolitik: Mehrheitlich im Zeichen der Nutzung

Die Subventionspolitik des Bundes wird den Aspekten der Erhaltung und Förderung der Biodiversität nur ungenügend gerecht. Von den insgesamt 28 Mrd. CHF Bundessubventionen im Jahr 2006 können nur gerade rund 10% der Subventionen als wenigstens entfernt biodiversitätsfördernd eingestuft werden (unmittelbar, mittelbar und im weitesten Sinn biodiversitätsfördernd).² Davon sind **knapp 500 Mio. CHF direkt biodiversitätsfördernd**, was lediglich **knapp 2% des Gesamtvolumens der Bundessubventionen** bedeutet. Darin beträgt das Volumen des Subventionsbereichs Natur- und Landschaftsschutz im engeren Sinn nur gerade ca. 48 Mio. CHF (knapp 0.2 % der gesamten Bundessubventionen). Zu den direkt biodiversitätsfördernden Subventionen zählen wir beispielsweise (Subventionsbezeichnung gemäss Datenbank der Bundessubventionen):³

- Förderungsmassnahmen nach Fischereigesetz (2006 rund 0.7 Mio. CHF)
- Ökologische Direktzahlungen in der Landwirtschaft: Ökobeiträge (2007 rund 220 Mio. CHF)⁴
- Restwassersanierung in inventarisierten Gebieten (2006 rund 0.1 Mio. CHF)
- Abgeltungen für Wasserkrafteinbussen (2006 rund 3 Mio. CHF)

Auf der anderen Seite sind die **übrigen, nicht biodiversitätsfördernden Subventionen** häufig auf eine **Unterstützung einer Nutzung** (Produktion) ausgerichtet (z.B. landwirtschaftliche Nutzung, Verkehr, touristische Nutzung etc.). Als Folge daraus kommt es in vielen Fällen zu **Konflikten zwischen Nutzungs- und Schutzpolitiken, wobei die Nutzungen massiv stärker unterstützt und in den Konflikten meist bevorzugt werden**. Darunter leidet

² Eigene Auswertung der Subventionsdatenbank des Bundes, EFV (2010), Datenbank der Bundessubventionen.

³ Quelle: EFV (2010), Datenbank der Bundessubventionen.

⁴ Quelle: BLW (2008), Agrarbericht 2008, Anhang Ausgaben für Direktzahlungen, S. A30.

nicht zuletzt auch die Erhaltung und Förderung der Biodiversität und die von ihr erbrachten Ökosystemleistungen.

Um u.a. eine umfangreichere und schärfere Überprüfung der negativen Auswirkungen von Subventionen auf die Biodiversität voranzutreiben, besteht das **Ziel** der vorliegenden Vertiefungsstudie in der **Analyse ausgewählter biodiversitätsschädlicher Subventionen**.

1.3 Subventionen – Definition / Abgrenzung

In diesem Bericht gelangt folgende (ökonomische) **Definition** zur Anwendung:

Subventionen im weiteren Sinne sind staatliche Massnahmen, welche bestimmte Verhaltensweisen oder Wirtschaftssubjekte fördern, indem sie die Preise für Konsumenten unter den Marktpreisen halten, die Preise für Produzenten über den Marktpreise anheben, oder die Kosten für Konsumenten und Produzenten direkt oder indirekt reduzieren.

Es werden somit explizit nur staatliche Massnahmen betrachtet. Von privaten Unternehmen gewährte Rabatte und Quersubventionen fallen nicht darunter. Ebenso werden Transferleistungen (Sozialhilfe o.ä.) nicht als Subventionen betrachtet.

Bei der vorliegenden Analyse von biodiversitätsschädlichen Subventionen wird demnach von einem **breiten Subventionsbegriff** (Subventionen i.w.S.) ausgegangen. Grundlegend gibt es Subventionen⁵

- mit Budgetwirkung:
 - Ausgabenseite:
 - nach dem Handlungsspielraum eingeteilt: Finanzhilfen (für freiwillige Aktivitäten) und Abgeltungen (für vom Bund vorgeschriebene Aktivitäten)
 - nach der Form eingeteilt: Finanzielle Transaktionen, Zinsvergünstigungen, Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen, Beteiligungen
 - Einnahmeseite: Steuervergünstigungen
 - nicht internalisierte externe Kosten des Verbrauchs (Verzicht auf Internalisierungsabgaben)
- ohne Budgetwirkung:
 - Regelungen mit Subventionscharakter: durch wettbewerbsbeeinträchtigende staatliche Regelungen wie z.B. Monopolstellung oder Importbeschränkungen entstehende Vorteile (Subventionierung durch Marktmechanismus und Regulierung)

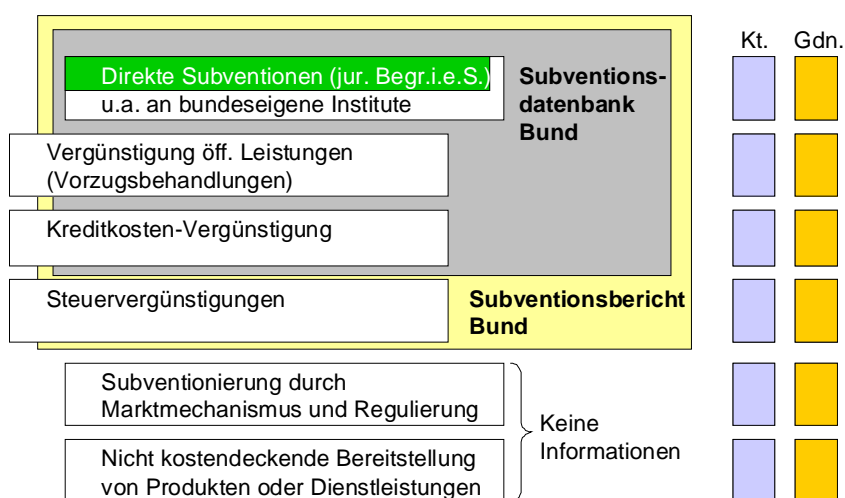
Eine grafische Übersicht über die Subventionen i.w.S. in der Schweiz und die darüber verfügbaren Informationen gibt Grafik 1-1. Daraus wird u.a. ersichtlich, dass die Subventionsdatenbank den Subventionsbegriff etwas enger fasst; aber über den sehr engen juristischen Begriff hinausgeht, der nur Zahlungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung um-

⁵ Vgl. Meyer Bettina (2006), Subventionen und Regelungen mit subventionsähnlichen Wirkungen im Energiebereich, S. 8.

fasst. Steuervergünstigungen sind nicht in der Datenbank, wohl aber im Subventionsbericht des Bundes enthalten. Subventionen von Kantonen und Gemeinden sind in der Grafik angedeutet, werden aber nicht untersucht.

Wenn im Folgenden also von **Optimierung der Subventionen im weiteren Sinn** gesprochen wird, ist eine stärkere Ausrichtung bestehender Subventionen und subventionsähnlicher Regelungen auf die Biodiversität und die Behebung von Fehlanreizen, welche biodiversitätsschädliches Verhalten begünstigen oder fördern, gemeint (z.B. in der Landwirtschaft im Rahmen des Projektes "Weiterentwicklung Direktzahlungen" WdZ).

Grafik 1-1: Überblick / Definition Subventionen in der Schweiz



2 Wann ist eine Subvention biodiversitätsschädlich?

2.1 Definition biodiversitätsschädliche Subventionen

Eine **biodiversitätsschädliche Subvention** ist eine Subvention i.w.S., welche Konsumenten oder Produzenten einen Vorteil verleiht, indem sie die Preise für Konsumenten unter den Marktpreisen hält, die Preise für Produzenten über den Marktpreise anhebt, oder die Kosten für Konsumenten und Produzenten direkt oder indirekt reduziert, aber auf diese Weise **die Erhaltung und Förderung der Biodiversität und entsprechende politische Bemühungen schwächt**.⁶

Biodiversitätsschädliche Subventionen führen entweder zu einem **zu tiefen Preis** für den Gebrauch von natürlichen Ressourcen (Subventionen senken den oft bereits zu tiefen Preis noch weiter) und/oder **zu höheren Produktionslevels** (durch reduzierte Kosten oder erhöhte Gewinne). Die zu tiefen Preise führen zu einem **zu starken Verbrauch resp. einer zu hohen Nutzung natürlicher Ressourcen**. Damit erhöht sich indirekt der Einsatz potenziell biodiversitätsschädlicher Inputs in die Produktion, womit ein **verschärftes Risiko für Biodiversitätsschäden verbunden ist**.

Ferner ist zu beachten, dass auch vom Volumen her relativ kleine Subventionen bedeutende negative Auswirkungen haben können. Ebenfalls können auch auf den ersten Blick „grüne“ Subventionen den Markt verzerren sowie unklare Ziele und eine schlechte Kosteneffizienz aufweisen oder teilweise sogar zu unbeabsichtigten indirekten negativen Auswirkungen auf die Biodiversität führen. So beispielweise die Verwendung der Einnahmen aus der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) zur Förderung der Kleinwasserkraftwerke.

Bezogen auf die **Ökosystemleistungen der Biodiversität** sollten Subventionen darauf abzielen, eine *biodiversitätsfördernde Leistung* (z.B. Unterhalt von Naturschutzgebieten) oder den *Verzicht auf eine alternative Nutzung zu Gunsten der Biodiversität* (z.B. extensive Nutzung von Landwirtschaftsland, Erhaltung von Freiflächen) zu *entschädigen* und somit zu begünstigen. Auf der anderen Seite sollten durch Subventionen *keine biodiversitätsschädliche Aktivitäten gefördert* werden (Übernutzung, z.B. Versiegelung, Habitatszerschneidung, Schadstoffeinträge). Wird durch Subventionen bspw. eine für die Erhaltung der Biodiversität zu intensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung gefördert (Schadstoffeinträge, Monokulturen etc.), werden wichtige Ökosystemleistungen langfristig beeinträchtigt.

Für neue sowie die Optimierung oder Abschaffung bestehender Subventionen ist es deshalb entscheidend, neben den existierenden Zielkonflikten auch die damit verbundenen Akteure zu kennen. Dabei handelt es sich um Sektoren / Gruppen, die

⁶ Angepasste Definition aus TEEB (2009b), The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers, Chapter 6: Reforming Subsidies, S. 9.

- durch ihre Aktivitäten Ökosystemleistungen der Biodiversität fördern und / oder erhalten („Leistungserbringer von positiven Effekten für die Biodiversität“) oder
- gewisse Ökosystemleistungen der Biodiversität besonders stark beanspruchen oder beeinträchtigen („Verursacher von negativen Effekten auf die Biodiversität“).

Eine **biodiversitätsschädliche Wirkung einer Subvention** erfolgt dabei schematisch betrachtet in zwei Schritten: Erstens kommt es darauf an, ob eine Subvention überhaupt eine potenziell biodiversitätsschädliche Wirkung haben könnte (potenziell BD-schädliche Subvention). Zweitens ist entscheidend, wie stark eine Subvention tatsächlich zu einer Verhaltensänderung bei den Wirtschaftssubjekten und somit zu negativen Effekten für die Biodiversität führt (tatsächlich BD-schädliche Subvention).

Folglich stehen für eine vertiefte Analyse ausgewählter Beispiele in Kapitel 4 nur Subventionen im Zentrum der vorliegenden Studie, welche tatsächlich biodiversitätsschädliche Wirkungen aufweisen. D.h. also Subventionen, welche sowohl eine starke potenzielle negative Wirkung auf die Biodiversität haben, als auch mindestens eine geringe Verhaltensänderung bewirken (vgl. dazu auch die Ausführungen zum Vorgehen bei der vorgenommenen Grobtriage in Abschnitt 2.3).

2.2 Zielkonflikte und Auswirkungen auf andere Sektoren

Sowohl zwischen wie auch innerhalb der verschiedenen Politikbereiche kommt es häufig zu **Konflikten** zwischen Nutzungs- und Schutzpolitiken, wobei die massiv stärker unterstützten Nutzungen in diesen Konflikten meist bevorzugt werden, wie beispielsweise im Verhältnis zwischen der landwirtschaftlichen Nutzung und der Erhaltung und Förderung der Biodiversität. Verschiedene Subventionen können folglich teilweise **widersprüchliche Anreize** setzen und sich **in ihrer Wirkung sogar gegenseitig aufheben**. Diese ambivalenten Wirkungen können u.a. Ausdruck einer widersprüchlichen politischen Zielsetzung sein. Schliesslich existieren zudem auch Zielkonflikte innerhalb der einzelnen Politikbereiche, nicht zuletzt auch im Umweltschutzbereich. Als typische Zielkonflikte, welche bei der Ausgestaltung von Subventionen beachtet werden müssen, gelten die folgenden (Auswahl an typischen Beispielen):

- Eine verstärkte Holznutzung kann wirtschafts- und auch energiepolitisch sinnvoll sein, aber im Einzelfall auch ökologischen Zielen widersprechen. Dies gilt ebenso für die Nutzung der Wasserkraft.
- Zielkonflikte zwischen verschiedenen sektoral vergebenen Subventionen: Tourismus, Landwirtschaft, Regionalpolitik, Energie, Umwelt etc.
- Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft versus biodiversitätsfreundliche Nutzung.

Auf diese Weise können auch klar definierte und effizient ausgestaltete Subventionen unerwünschte und unbeabsichtigte **Auswirkungen auf andere Sektoren** resp. Politikbereiche haben.

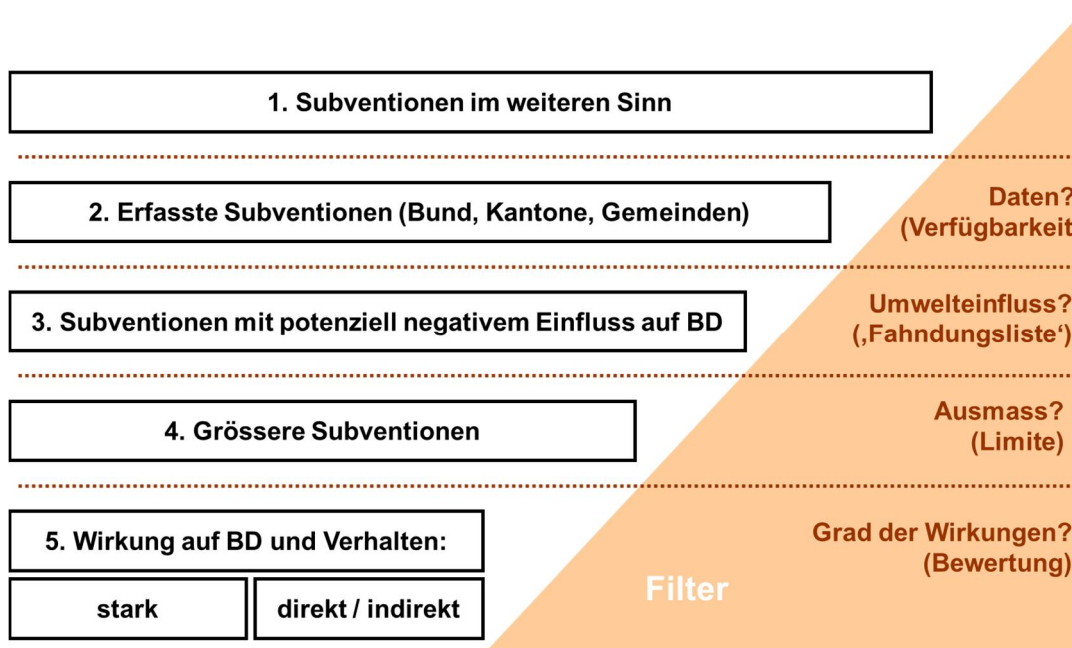
2.3 Analyse ausgewählter Subventionen: Vorgehen – Grobtriage

Ausgehend von den in den vorangehenden Kapiteln beschriebenen Subventionen i.w.S. wurde im Hinblick auf eine vertieftere Analyse ausgewählter biodiversitätsschädlicher Subventionen eine **Grobtriage** vorgenommen, welche neben dem Grad der Wirkung einer Subvention auf die Biodiversität und das Verhalten (sowohl direkt als auch indirekt) auch

- die Datenverfügbarkeit,
- den potenziell negativen Einfluss auf die Biodiversität
- sowie das Ausmass der Subventionen (finanzielles Volumen) berücksichtigt.

Das für die Grobtriage gewählte Vorgehen und der angewendete Filter werden schematisch in der folgenden Grafik 2-1 dargestellt.

Grafik 2-1: Vorgehen bei der Grobtriage und angewendeter Filter zur Selektion biodiversitätsschädlicher Subventionen



Neben diesem groben Vorgehen zur Analyse biodiversitätsschädlicher Subventionen wurden in letzter Zeit im Umfeld der OECD verschiedene Varianten von Checklisten zur Identifikation umweltschädlicher Subventionen erarbeitet. Ein Beispiel dafür findet sich in Anhang B auf Seite 54.

Kapitel 3 gibt im Folgenden einen **Überblick über potenziell BD-schädliche Subventionen** in der Schweiz sowie auf internationaler Ebene. Dem Vorgehen der Grobtriage folgend entspricht diese Übersicht der sogenannten „Fahndungsliste“ nach Schritt 3, d.h. sie beinhaltet potenziell BD-schädliche Subventionen, für welche die Datenverfügbarkeit gewährleistet werden kann.

In **Kapitel 4** werden insgesamt **vier stark BD-schädliche Subventionen i.w.S. genauer analysiert**, welche nach den Schritten vier und fünf der Grobtriage übrig geblieben sind und in Absprache mit dem Auftraggeber der vorliegenden Studie ausgewählt wurden (u.a. auch im Hinblick auf die Chance einer Optimierung).

3 Übersicht biodiversitätsschädliche Subventionen

3.1 Internationale Entwicklungen

In der Vergangenheit wurde verschiedentlich darauf aufmerksam gemacht, dass sich Subventionen stark negativ auf die Umwelt und die Biodiversität auswirken.⁷ International wurde bereits verschiedentlich gezeigt, wie Subventionen in zahlreichen unterschiedlichen Bereichen die Biodiversität und die damit verbundenen Ökosystemleistungen negativ beeinflussen.⁸ Die folgenden Beispiele für das globale Volumen potenziell BD-schädlicher Subventionen in einzelnen Sektoren stammen aus dem Umfeld der TEEB-Berichte:⁹

- Landwirtschaft: Zwischen 2006 – 2008 in den OECD-Ländern durchschnittlich 261 Mrd. USD / Jahr
- Fischereiwirtschaft: global 15 – 35 Mrd. USD / Jahr
- Energiewirtschaft: weltweit 500 Mrd. USD / Jahr
- Schätzungsweise werden weltweit Subvention von rund 300 Mrd. USD – knapp 1% des weltweiten BIP – zur künstlichen Reduktion der finanziellen Kosten des Konsums und der Produktion fossiler Energieträger eingesetzt.¹⁰

Einen weiteren Überblick über umweltschädliche Subventionen im Allgemeinen geben zwei Studien der OECD mit dem Titel „Environmentally Harmful Subsidies“ aus den Jahren 2003 und 2005 sowie eine neuere Studie der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2009.¹¹ Darin wird u.a. auch eine Checkliste zur Identifikation und Beurteilung von umweltschädlichen Subventionen vorgeschlagen, welche in leicht modifizierte Form im Rahmen des Subventionsberichts des Bundes auch im Hinblick auf biodiversitätsschädliche Subventionen angewendet werden könnte (für eine schematische Darstellung der Checkliste siehe Anhang B).¹²

⁷ Vgl. International: OECD (2003), Environmentally Harmful Subsidies - Policy Issues and Challenges. Deutschland: Greenpeace (2008), Umweltschädliche Subvention und Steuervergünstigungen des Bundes; oder auch Umweltbundesamt (2008), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland.

⁸ Vgl. Förderverein Ökologische Steuerreform e.V. (FÖS) (2008), Schädliche Subventionen gegen die biologische Vielfalt – Wie falsche finanzielle Anreize die biologische Vielfalt gefährden.

⁹ Vgl. bspw. TEEB (2009b), The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers, Chapter 6: Reforming Subsidies, S. 7.

¹⁰ Vgl. auch Green Growth (2010), Green Tax and Budget Reform, Online im Internet: <http://www.greengrowth.org/gtbr.asp> (21.04.2010).

¹¹ Vgl. OECD (2003), Environmentally Harmful Subsidies, Policy Issues and Challenges; OECD (2005), Environmentally Harmful Subsidies, Challenges for Reform sowie Valsecchi C. et al. (2009), Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment.

¹² Vgl. insbesondere Valsecchi C. et al. (2009), Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment, S. 29ff.

3.2 Schweiz

In der Folge werden auf Basis verschiedener Studien in einem ersten Schritt Beispiele von biodiversitätsschädlichen Subventionen in der Schweiz genannt.¹³ Die folgende Aufzählung an Beispielen erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und fokussiert auf direkte Finanzhilfen und steuerliche Erleichterungen.¹⁴ Sie soll verdeutlichen, dass eine Vielzahl an unterschiedlichen Subventionen bestehen, welche sich (nicht beabsichtigt) **potenziell negativ auf die Biodiversität auswirken** (entspricht zusammen mit der nachfolgenden Tabelle 6-1 der der „Fahndungsliste“ nach Schritt 3 der in Abschnitt 2.3 beschriebenen Grobtriage).¹⁵

- **Verkehr:**
 - Steuerbefreiung des Kerosins für den internationalen Luftverkehr
 - Abzüge der Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsort als Berufskosten in der Steuerabrechnung
 - Unterstützung der Kantone für den Bau, Betrieb und Unterhalt ihres Strassennetzes sowie Ausbau und internationale Alpenstrassen (seit Anfang 2008 als Globalbeitrag ausgerichtet)
 - Der Mineralölsteuerzuschlag (und ein Teil der Mineralölsteuer) wird rückerstattet, wenn der Treibstoff für die Land-, Forstwirtschaft oder für die Berufsfischerei verwendet worden ist (indirekte Begünstigung des Verbrauchs fossiler Treibstoffe)
 - Zweckbindung der Mineralölsteuern: Die Finanzmittel für den Strassenbau wären knapper und das Realisierungstempo langsamer, wenn die zweckgebundenen Mittel in die allgemeine Bundeskasse fliessen würden (eine Zweckbindung führt tendenziell dazu, dass ein Ausgabendruck entsteht, wenn die Mittel vorhanden sind; damit besteht die Gefahr, dass die Mittel nicht optimal und eingesetzt werden).
- **Energie, Telekommunikation, Wasser:**
 - Subventionen für die Wasserversorgung

¹³ Eine umfassende Studie über die Effekte von Subventionen auf die Landschaft wurde durch den Fonds Landschaft Schweiz (FLS) erstellt: FLS (2001), Bundessubventionen – landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend? Praxisanalyse und Handlungsprogramm. Weitere Beiträge zur Diskussion wurden geleistet durch die Berichte Ecoplan (2009a), Regionales Landschaftsprogramm – Skizze eines neuen Instruments für eine wirkungsvollere und besser koordinierte Landschaftspolitik; Ecoplan (2004a), Statistik potenziell umweltbelastender Subventionen – Machbarkeitsstudie. Zudem Ecoplan (2004b), Subventionieren - schützen - anbieten - nutzen: Natur- und Landschaftsschutz im Spannungsfeld sowie Simmen Helen, Walter Felix, Marti Michael (Ecoplan) (2006), Den Wert der Alpenlandschaften nutzen.

¹⁴ Quellen: Eigene Darstellung, basierend auf Bundesrat (2008), Subventionsbericht des Bundesrates 2008 (speziell für die verschiedenen Steuerbegünstigungen); EFV (2008), Datenbank der Bundessubventionen und FLS (2001), Bundessubventionen – landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend? Praxisanalyse und Handlungsprogramm.

¹⁵ Die Datenlage in der Schweiz lässt auch nicht ohne weiteres eine Analyse der weiteren Subventionsarten zu. Die Subventionsdatenbank der EFV weist lediglich die direkten Subventionen, die Vergünstigungen öff. Leistungen (nur teilweise) und die Kreditkostenvergünstigung (nur teilweise) aus. Zusätzlich weist der Subventionsbericht des Bundesrates die Steuervergünstigungen (nur teilweise) aus. Über nicht internalisierte Kosten der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen und die Subventionierung durch Regulierungen sind über die öffentliche Hand kaum Informationen verfügbar (Ecoplan (2004a), Statistik potenziell umweltbelastender Subventionen – Machbarkeitsstudie).

- Subventionen für die Bewässerung in der Landwirtschaft
- Verwendung der Einnahmen aus der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) zur Förderung der Kleinwasserkraftwerke (möglicher Zielkonflikt Energiepolitik - Biodiversität)
- **Regionalpolitik/Tourismus:**¹⁶
 - Subventionen an Bergbahnen
 - Subventionierung von Schneekanonen sowie touristische Erschliessungsanlagen
 - Neue Regionalpolitik (NRP): Fonds für Regionalentwicklung
- **Landwirtschaft:**
 - Allgemeine Direktzahlungen (zu wenig konkrete Definition der Ziele und Leistungen)
 - Sömmerungsbeiträge können u. U. zur Übernutzung der Weiden (insb. wertvolle Mähwiesen) bzw. Beweidung aller Flächen führen
 - Investitionskredite und landwirtschaftliche Strukturverbesserung fördern tendenziell lediglich betrieblich orientierte Verbesserung und nicht landschaftlich orientierte Verbesserung
 - Strukturverbesserungen fördern zudem den Ausbau von Güterstrassen, die zweckentfremdet werden können und als Zufahrtsstrassen für Ferienhäuser dienen oder den Ausflugsverkehr in höhere Lagen fördern (Zerschneidung von Lebensräumen, zunehmender Druck auf Wildtiere etc.)
 - Die Förderbeiträge für raufutterverzehrende Tiere führen dazu, dass andere Produktionsformen und Nutzungen für die Landwirte nicht mehr attraktiv sind. So ist bspw. der Berggetreideanbau in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen. Dieser Rückgang der Nutzungsvielfalt führt u.a auch zu einem Rückgang der Biodiversität.
- **Wald:** Beiträge zur Erstellung von Zugangstrassen zu Schutzwäldern können für Verbesserung des Zugangs zu Ferienhäusern, Sömmerungsweiden etc. zweckentfremdet werden
- **Gewässerschutz:** Beiträge an Flussausbauten, Staudämme etc.
- **Landesverteidigung:** Schiesswesen: Beiträge für ausserdienstliches Schiesswesen / ausserdienstliche Ausbildung

Anhang A gibt zusätzlich eine Übersicht über **potenziell BD-schädliche Subventionen aus dem Subventionsbericht des Bundes**, inkl. deren Volumen und dem jeweils dafür zuständigen Departement. Zusammen mit der obigen Aufzählung entspricht die Tabelle 6-1 in Anhang A der „**Fahndungsliste**“ nach Schritt 3 der in Abschnitt 2.3 beschriebenen Grobtriage (z.T. kommen einzelne Subventionen in beiden Listen vor).

¹⁶ Einen guten Überblick über die Wirkungen tourismusrelevanter Subventionen gibt u.a. die folgende Teilstudie des Nationalfonds-Programm-48-Projektes „ALPAYS – Alpine Landscapes: Payments and Spillovers“: EcoPLAN (2004b), Subventionieren - schützen - anbieten - nutzen: Natur- und Landschaftsschutz im Spannungsfeld.

4 Analyse ausgewählter Beispiele

In diesem Kapitel werden die folgenden vier ausgewählten Beispiele von stark BD-schädlichen Subventionen i.w.S. genauer analysiert:

- Steuerabzüge von Berufskosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte
- Subventionen in der neuen Regionalpolitik
- Subventionen an Bergbahnen (als spezieller Teil der Subventionen im Rahmen der neuen Regionalpolitik)
- Biodiversität im Direktzahlungssystem in der Landwirtschaft

Diese gehören zur Gruppe der Subventionen, welche nach den Schritten vier und fünf der vorgenommenen Grobtriage übrig geblieben sind (vgl. Abschnitt 2.3) und wurden in Absprache mit dem Auftraggeber der vorliegenden Studie ausgewählt (u.a. auch im Hinblick auf die Chance einer Optimierung).

4.1 Analyseraster

Tabelle 4-1 zeigt das für die Analyse der ausgewählten Subventionen verwendete Kriterienraster zu deren Beschreibung und Beurteilung.

Tabelle 4-1: Raster zur Analyse der ausgewählten Subventionen

• Subventionsbezeichnung
• Aufgabengebiet (Ziel der Subvention)
• Rechtsgrundlage
• Heutiger Vollzug: Bestehende Probleme beim Vollzug der gesetzlichen Subventionsbestimmungen?
• Volumen in Mio. CHF pro Jahr
• Betroffene Sektoren / Gruppen: Wer ist von der Subvention direkt betroffen?
• Wirkung auf BD / Zielkonflikte: Worin liegen die negativen Wirkungen auf die BD? Was sind die Gründe dafür?
• Auswirkungen auf weitere Sektoren / andere Ziele: Hat die Subvention indirekte (unbeabsichtigte) Wirkungen auf andere Sektoren? Beeinträchtigt sie andere Ziele?
• Verbesserungsvorschläge: Optimierung der Anforderungen, Ausgestaltung und im Vollzug
• Optimierungsbedarf auf Gesetzesebene / im Vollzug: Welche gesetzlichen Regelungen / Vollzugsbestimmungen müssten für eine Verbesserung geändert / angepasst werden?

4.2 Steuerabzüge von Berufskosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte

In der Steuererklärung können gemäss dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) "die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte" zur Erzielung von Einkünften aus unselbständiger Erwerbstätigkeit als sogenannte Berufskosten abgezogen werden.¹⁷ Die Arbeitnehmenden können demnach bei Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel für den Arbeitsweg die vollen tatsächlichen Auslagen steuerlich geltend machen. Bei Benützung eines privaten Fahrzeuges gelten bei der direkten Bundessteuer diejenigen Kosten als notwendig und damit abzugsfähig, die bei Benützung des öffentlichen Verkehrsmittels anfallen würden. Wenn ein öffentliches Verkehrsmittel nicht zur Verfügung steht (oder nicht zugemutet werden kann), dürfen die Kosten des privaten Fahrzeuges abgezogen werden (dafür gelten bei der direkten Bundessteuer die im Anhang zur entsprechenden Verordnung des EFD festgelegten Fahrkosten Pauschalansätze¹⁸). Sind die berufsnotwendigen Kosten für einen Steuerpflichtigen höher als die Pauschalansätze und kann er diese nachweisen, können die effektiven Kosten geltend gemacht werden.¹⁹

Die geltenden Regelungen über Abzüge von Berufskosten der unselbständigen Erwerbstätigkeit bei der direkten Bundessteuer für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte (Fahrkostenabzug) belohnen grundsätzlich das **Aussiedeln in ländliche Gebiete** (Zersiedelung), weil die Mehrkosten des Pendelns durch Steuerreduktionen spürbar gemildert werden und bilden zudem einen **steuerlichen Anreiz für die Benützung privater Motorfahrzeuge**. Dies führt anders ausgedrückt einerseits zu Anreizen, längere Pendeldistanzen in Kauf zu nehmen, andererseits wird die Verwendung des stärker umweltbelastenden Privatautos zusätzlich gefördert, weil hierfür i.d.R. höhere Abzüge möglich sind. Die Folgen davon sind eine Zunahme des Verkehrs und somit **zusätzliche Schadstoffemissionen** (Luftqualität, Klimawandel) sowie eine **erhöhte Nachfrage nach Strassen** (verstärkter Druck auf Boden, Zerschneidung der Landschaft etc.).²⁰

Schätzungen gehen davon aus, dass eine vollständige Aufhebung der Abzugsmöglichkeiten für die Fahrkosten auf allen drei staatlichen Ebenen eine Abnahme des Privatverkehrs um

¹⁷ Vgl. Art. 26 Abs. 1 Bst. a DBG.

¹⁸ Vgl. Verordnung des EFD über den Abzug von Berufskosten der unselbständigen Erwerbstätigkeit bei der direkten Bundessteuer.

¹⁹ Für weitere Ausführungen vgl. Interdepartementale Arbeitsgruppe "Ökologische Steuerreform" (1999), Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe "Ökologische Steuerreform" zur Neuen Finanzordnung mit ökologischen Anreizen, S. 93ff. sowie die entsprechenden Gesetze und Verordnungen.

²⁰ Die Frage nach einer Begrenzung des steuerlichen Mobilitätsabzugs war in den letzten Jahren verschiedentlich auch im Parlament oder interdepartementalen Arbeitsgruppen aufgeworfen worden. So zuletzt in einem Postulat von Bea Heim am 20.03.2008 (Begrenzung steuerlicher Mobilitätsabzug. Auswirkung auf die motorisierte Mobilität, 08.3162). Der Vorstoss ist jedoch seit mehr als zwei Jahren hängig und wurde am 19. März 2010 abgeschrieben.

insgesamt 2-3% im Pendlerverkehr oder 0,5% des Gesamtverkehrs bewirken würde. Dies entspricht rund 200 Mio. Fahrzeugkilometer pro Jahr.²¹

Der Grund für diese negativen Anreize im Hinblick auf die Biodiversität liegt hauptsächlich bei den **Schwierigkeiten im Vollzug**. Gemäss der Regelung bei der direkten Bundessteuer und dementsprechend in den Kantonen wird der (meist höhere) Abzug fürs Privatauto im Prinzip nämlich nur dann gewährt, wenn die steuerpflichtige Person aufs Auto angewiesen ist.²² Die Steuerbehörden müssten für einen konsequenten Vollzug also abklären, ob der Steuerpflichtige die Möglichkeit hat, ein öffentliches Verkehrsmittel zu benützen, und wenn ja, ob dessen tatsächliche Benützung für den Steuerpflichtigen (noch) zumutbar ist. Diese Fragen können aus naheliegenden Gründen von den Steuerbehörden in aller Regel nur unzureichend und zum Teil überhaupt nicht abgeklärt werden. Eine konsequente und strikte Prüfung dieser Voraussetzungen wäre mit einem enormen Verwaltungsaufwand verbunden.

Eine konsequente und gezielte Verschärfung der Abzugspraxis hätte spürbare positive Auswirkungen auf die Umwelt und die Biodiversität, ohne dass damit erhebliche Nachteile in anderen Bereichen auftreten würden. Dies ist jedoch aus den oben erwähnten Gründen zu aufwändig.

Als **Alternative zur heute geltenden Regelung** sind verschiedene Varianten eines Pauschalabzugs von Berufskosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte denkbar.²³

- **Pauschalabzug unabhängig von der Distanz:** Wer weitere Distanzen pendelt, kann dafür keine Mehrkosten geltend machen. Dies kann allerdings als Widerspruch zum Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gesehen werden, sofern die Pendlerkosten als Gewinnungskosten angesehen werden (d.h. als Kosten, die eine Voraussetzung für das Erzielen des Einkommens darstellen). Schon heute wird oftmals ein pauschaler Abzug für die gesamten Berufskosten gewährt, und nur wer höhere Kosten nachweist, kann diese dann auch abziehen. Je höher die Pauschale ist, desto seltener wird überhaupt ein von den effektiven Pendelkosten abhängiger Abzug möglich sein.
- **Distanzabhängiger, aber verkehrsmittelunabhängiger Pauschalabzug** (Kilometerpauschale für den Hin- und Rückweg von der Wohnstätte zum Arbeitsort): Damit würde die

²¹ Vgl. Interdepartementale Arbeitsgruppe "Ökologische Steuerreform" (1999), Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe "Ökologische Steuerreform" zur Neuen Finanzordnung mit ökologischen Anreizen, S. 93ff. sowie Bericht der Arbeitsgruppe des Bundes „Kohärente Gesetzgebung“ über die Ökologisierung der Bundespolitik vom September 1996.

²² Vgl. hierzu Art. 5 der Berufskostenverordnung des EFD: "Bei Benützung privater Fahrzeuge sind als notwendige Kosten die Auslagen abziehbar, die bei Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel anfallen würden. Steht kein öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung oder ist dessen Benützung objektiv nicht zumutbar, so können die Kosten des privaten Fahrzeugs gemäss den Pauschalen nach Artikel 3 abgezogen werden. Der Nachweis höherer berufsnotwendiger Kosten bleibt vorbehalten (Art. 4). (...) Für die Hin- und Rückfahrt über Mittag ist der Fahrkostenabzug auf die Höhe des vollen Abzugs für auswärtige Verpflegung (Art. 6 Abs. 1) beschränkt."

²³ Vgl. auch Interdepartementale Arbeitsgruppe "Ökologische Steuerreform" (1999), Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe "Ökologische Steuerreform" zur Neuen Finanzordnung mit ökologischen Anreizen, S. 93ff. sowie Bericht der Arbeitsgruppe des Bundes „Kohärente Gesetzgebung“ über die Ökologisierung der Bundespolitik vom September 1996.

geltende Bevorzugung des motorisierten Privatverkehrs entfallen. Dieser fixe Pauschalabzug könnte u.U. kombiniert werden mit einem höheren Abzug für die Benutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln, z.B. indem zusätzlich zur Pauschale noch ein Teil des ÖV-Jahresabonnements abzugsfähig wäre.

Im Prinzip wäre es möglich, eine für die öffentliche Hand ertragsneutrale Lösung zu finden, wenn die Berufskostenpauschale leicht erhöht würde, zugleich aber ein Abzug für Mehrkosten ausgeschlossen würde.

Subvention	Abzüge als Berufskosten der unselbständigen Erwerbstätigkeit bei der direkten Bundessteuer für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte (Fahrkostenpauschale)
Aufgabengebiet	Steuervergünstigungen
Rechtsgrundlage	<ul style="list-style-type: none"> – Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG) – Verordnung des EFD über den Abzug von Berufskosten der unselbständigen Erwerbstätigkeit bei der direkten Bundessteuer (Berufskostenverordnung) vom 10. Februar 1993 (Stand am 1. Januar 2009) – Festlegung der Pauschalsätze (pro Jahr und pro Fahrkilometer) in einem Anhang zur Verordnung²⁴
Heutiger Vollzug	Schwierigkeiten, die an sich restriktiven Grundregelungen konsequent vollziehen zu können: Abklärung ob der Steuerpflichtige die Möglichkeit hat, ein öffentliches Verkehrsmittel zu benützen, und wenn ja, ob dessen tatsächliche Benützung für den Steuerpflichtigen (noch) zumutbar ist. Diese Fragen können aus naheliegenden Gründen von den Steuerbehörden in aller Regel nur unzureichend und zum Teil überhaupt nicht abgeklärt werden (hoher Verwaltungsaufwand). Es ist nicht bekannt, wie die Kantone diese Regelungen effektiv vollziehen und kontrollieren.
Volumen in Mio. CHF	<p>Das Gesamtvolumen des Abzugs über alle steuerpflichtigen Personen in der Schweiz beträgt rund 7 Mrd. CHF (Hochrechnung ausgehend von Angaben zum Kanton Bern aus dem Jahr 2005).²⁵</p> <p>Im Kanton Bern führt der Abzug der Fahrtkosten zu einer Reduktion der Steuereinnahmen von rund 3% (ca. 105 Mio. CHF für den Kanton, ca. 50 Mio. CHF für die Gemeinden). Für die Schweiz Bund, Kantone und Gemeinden entspricht dies einer Reduktion von ungefähr 1.5 Mrd. CHF.²⁶</p>

²⁴ Für das Jahr 2010 betragen Pauschalansätze nach Artikel 3 Berufskostenverordnung für (vgl. ESTV (2009), Rundschreiben Berufskostenpauschalen und Naturalbezüge im Steuerjahr 2010)

- Fahrräder, Motorfahrräder und Motorräder mit gelbem Kontrollschild im Jahr 700 CHF
- Motorräder mit weissem Kontrollschild pro Fahrkilometer 0.40 CHF
- Autos pro Fahrkilometer 0.70 CHF.

²⁵ Hochgerechnet auf die Schweiz anhand der Ergebnisse der Studie Peters Rudi (2009), Les déductions de l'imposition fédérale directe des personnes physiques et les possibilités de simplification, S. 16. Die Berechnungen in dieser Untersuchung beruhen auf den Steuerdaten des Kantons Bern aus dem Jahr 2005. Darin wird errechnet, dass im Kanton Bern rund 53% (ca. 300'000) der steuerpflichtigen Personen durchschnittliche Fahrtkosten von 3'300 CHF abziehen.

Betroffene Sektoren / Gruppen	Verkehr
Wirkung auf BD / Zielkonflikte	Steuerliche Anreize für längere Pendlerwege und zudem für die Benutzung privater Motorfahrzeuge. Dies belohnt das Aussiedeln in ländliche Gebiete und führt zu mehr Verkehr und somit zu zusätzlichen Schadstoffemissionen (Luftqualität, Klimawandel) sowie einer erhöhten Nachfrage nach Strassen (verstärkter Druck auf Boden, Zerschneidung der Landschaft etc.).
Indirekte Auswirkungen auf weitere Sektoren / andere Ziele?	Umwelt, Raumplanung – Der Abzug belohnt das Aussiedeln in ländliche Gebiete (Zersiedelung) – Die Verwendung des stärker umweltbelastenden Privatautos zusätzlich gefördert, weil hierfür i.d.R. höhere Abzüge möglich sind
Verbesserungsvorschläge	– Pauschalabzug unabhängig von der Distanz – Distanzabhängiger, aber verkehrsmittelunabhängiger Pauschalabzug (Kilometerpauschale für den Hin- und Rückweg von der Wohnstätte zum Arbeitsort); u.U. kombiniert mit einem höheren Abzug für die Benutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln
Optimierungsbedarf auf Gesetzesebene / im Vollzug	Die Einführung eines Pauschalabzugs unabhängig von der Distanz oder eines distanzabhängigen, aber verkehrsmittelunabhängigen Abzugs würde Änderungen im DBG sowie in der Verordnung des EFD bedingen. In den kantonalen Steuergesetzen wäre gegebenenfalls eine entsprechende Anpassung der Bestimmungen über den Fahrkostenabzug vorzunehmen. Evtl. wären auch Anpassungen im StHG notwendig.

4.3 Neue Regionalpolitik – Stärkung der Nachhaltigkeitsprüfung?

a) Kurzübersicht neue Regionalpolitik

Die Neue Regionalpolitik (NRP) ist darauf ausgerichtet Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbskraft einzelner Regionen – Berggebiet, weiterer ländlicher Raum und Grenzregionen – zu stärken, um so einen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den geförderten Gebieten zu leisten.²⁷ Die vom SECO koordinierte Umsetzung der NRP findet dabei in den Kantonen statt.²⁸

²⁶ Bei jährlichen Bundessteuereinnahmen von natürlichen Personen von rund 17 Mrd. CHF. In der Abschätzung entspricht die Reduktion für die Gesamtheit der Kantone und Gemeinden in der Schweiz dem 7fachen der Reduktion im Kanton Bern.

²⁷ Vgl. Bundesrat (2007), Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung.

²⁸ Vgl. auch regiosuisse – Nationale Netzwerkstelle für Regionalentwicklung, Online im Internet: <http://www.regiosuisse.ch/regionalpolitik/finanzinstrumente> (05.05.2010).

Dem Bund, beziehungsweise den Kantonen stehen im Rahmen der NRP verschiedene **Finanzinstrumente**, wie A-fonds-perdu-Beiträge, Darlehen und Steuererleichterungen, zur Verfügung.²⁹

- **A-fonds-perdu-Beiträge** werden für die Vorbereitung, die Durchführung und die Evaluation von Initiativen, Programmen und Projekten gewährt. Damit sollen die Rahmenbedingungen oder die vorwettbewerblichen Voraussetzungen für die regionale Wirtschaft – die so genannten weichen Standortfaktoren – verbessert werden. Um Förderungsunterstützung zu erhalten, müssen die Vorhaben ihre Wirkung im räumlichen Förderbereich der NRP entfalten.
- **Zinsgünstige oder zinslose Darlehen** können für Vorhaben im Bereich der wertschöpfungsorientierten Infrastruktur gewährt werden.
- **Steuererleichterungen** können Privatunternehmen gewährt werden, mit dem Ziel, die Wirtschaft in den Regionen zu stärken und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Das wichtigste Kriterium, um das Mass von Steuererleichterung zu bestimmen, ist neben der Anzahl Arbeitsplätze, die durch ein Projekt geschaffen werden, der Beitrag des Vorhabens zur regionalen Wertschöpfung und zur technologischen Entwicklung.

Die Höhe der Finanzhilfen und Darlehen richtet sich nach der Gesamtwirkung der Programme und Massnahmen und wird auf Grundlage der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton in Form von Pauschalbeträgen ausgerichtet.

Das bewilligte finanzielle Volumen der Unterstützung von NRP-Projekten durch den Bund beträgt für die Programmperiode 2008–2015 rund 230 Mio. CHF (ca. 30 Mio. CHF pro Jahr). Die Kantone haben sich an der Realisierung ihrer Umsetzungsprogramme im gleichen Ausmass finanziell zu beteiligen wie der Bund. Hinzu kommt je nach Projekt eine finanzielle Beteiligung von Gemeinden oder Regionen sowie durch die Beteiligung der öffentlichen Hand ausgelöste finanzielle Mittel von Unternehmen oder Verbänden.

b) Konflikte neue Regionalpolitik – Biodiversität

Beim Einsatz der NRP-Gelder gilt es gemäss dem Bundesgesetz über Regionalpolitik **Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung** zu berücksichtigen und somit auch mögliche negative Effekte der NRP-Massnahmen auf die Biodiversität zu vermeiden.³⁰ Konkretisiert werden die Anforderungen an Projekte in der Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der NRP und dessen Finanzierung, wonach die Projekte den aktuellen **ökologischen und sozialen Standards gemäss IDANE-Nachhaltigkeitskriterien** entsprechen müssen.³¹ Gemäss Artikel 2a des Regionalentwick-

²⁹ Vgl. regiosuisse – Netzwerkstelle Regionalentwicklung (2010), Finanzinstrumente der NRP, Online im Internet: <http://www.regiosuisse.ch/regionalpolitik/finanzinstrumente> (05.05.2010).

³⁰ Vgl. erster Grundsatz der neuen Regionalpolitik in Art. 2 Bst. a Bundesgesetz über Regionalpolitik, SR 901.0.

³¹ IDANE = Interdepartementaler Ausschuss Nachhaltige Entwicklung.
Vgl. Bundesrat (2007), Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen

lungsgesetzes ist eine **Nachhaltigkeitsbeurteilung** der kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme vorgeschrieben, welche mittels Wirkungsanalyse die Wirkungen der Programmelemente auf die drei Nachhaltigkeitsdimensionen und die damit verbundenen Zielkonflikte analysiert.³² Kriterium U1 (Naturräume und Artenvielfalt erhalten) der NHB bezieht sich dabei explizit auf die Artenvielfalt. Für die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik bestehen hingegen keine ökologischen Anforderungen.³³

Die **Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB)** ist eine auf Bundesebene entwickelte Beurteilungsmethode mit dem Ziel, die Nachhaltige Entwicklung integral und sektorübergreifend in politischen Planungen und Entscheiden zu stärken. Sie strebt kein absolutes Nachhaltigkeitsurteil über ein Vorhaben an, sondern hilft Zielkonflikte offen zu legen und soll somit helfen, möglichst frühzeitig nach Optimierungen zu suchen. Im Zentrum der Methode steht die systematische Erfassung der direkten und indirekten, erwünschten und unerwünschten Wirkungen eines politischen Vorhabens. Dabei geht es auch darum, neben der Entwicklung von Verbesserungs- und Optimierungsvorschlägen, Varianten ins Spiel zu bringen.³⁴

Die NHB stützt sich auf **Leitfragen**, die während des gesamten Vorgehens herangezogen werden sollen. Sie sollen helfen, die Beurteilung zu fokussieren und den dafür notwendigen Aufwand klein zu halten.³⁵

1. Stehen die Vorgaben des kantonalen Umsetzungsprogramms im Einklang mit dem Konzept der Nachhaltigen Entwicklung im Allgemeinen und mit der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 im Speziellen (Kohärenz mit der Nachhaltigen Entwicklung)?
2. Können die Vorgaben des kantonalen Umsetzungsprogramms im Hinblick auf die drei Nachhaltigkeitsdimensionen als ausgewogen bzw. angemessen und vollständig bezeichnet werden?
3. In welchen Bereichen ergeben sich wesentliche Zielkonflikte aus der Sicht einer Nachhaltigen Entwicklung und welche Antworten liefert darauf das kantonale Umsetzungsprogramm? Wurden Alternativen geprüft? Wurden flankierende Massnahmen thematisiert und sichergestellt? Inwiefern werden Anforderungen an nachfolgende Planungsschritte vorgegeben? Welche Vorkehrungen werden getroffen, um die kohärente Umsetzung zu überprüfen?

Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung, S. 91 sowie Bundesrat (2008a), Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011, S. 47.

³² Vgl. Bundesrat (2007), Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung, S. 93.

³³ Vgl. Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik, SR 901.022.

³⁴ Aus SECO (2006), Arbeitshilfe für die Erarbeitung der kantonalen Umsetzungsprogramme der neuen Regionalpolitik (NRP), Anhang 4, S. 1. Vgl. auch das damals noch gültige Konzept: ARE (2004), Nachhaltigkeitsbeurteilung. Rahmenkonzept und methodische Grundlagen.

³⁵ Aus SECO (2006), Arbeitshilfe für die Erarbeitung der kantonalen Umsetzungsprogramme der neuen Regionalpolitik (NRP), Anhang 4, S. 2. Vgl. auch den neuen Leitfaden: ARE (2008), Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte.

Die korrekte Durchführung einer NHB der kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme ist bei deren Evaluation durch das SECO ein Kriterium, welches mit lediglich einem von insgesamt 23 Punkten bewertet wird. Gemäss Botschaft zur Umsetzung der NRP³⁶ soll die NHB der kantonalen Umsetzungsprogramme während der Bearbeitungsphase durchgeführt und spätestens bis zur Unterzeichnung der Programmvereinbarung von den Kantonen vorgenommen werden. Damit soll gewährleistet werden, dass die Wirkung der NRP-Programme auf die Nachhaltigkeit frühzeitig identifiziert wird und allfällige Defizite verbessert werden können.

Die Wirkung der NHB auf die Berücksichtigung der Nachhaltigkeit in den kantonalen NRP-Umsetzungsprogrammen wurde 2008 in einer Evaluation der NHB als spezielles Fallbeispiel untersucht.³⁷ Darin wurde deutlich, dass sich die Realität bezüglich der Gewährleistung einer frühzeitigen Identifikation der Wirkungen der NRP-Programme auf die Nachhaltigkeit und der Verbesserung allfälliger Defizite etwas anders präsentiert als vorgesehen: Die NHB wird vielfach erst wenige Wochen vor der Verabschiedung des kantonalen Umsetzungsprogramms durchgeführt und nimmt somit keine Projekt begleitende Funktion ein.³⁸ Die NHB liefert in solchen Fällen in erster Linie Grundlagen für die Begründung politischer Entscheide und zur Erfüllung der Bundesanforderungen. Ob die Resultate der kantonalen NHBs publiziert werden, ist den Kantonen überlassen. Die bisher eingereichten kantonalen NHBs unterscheiden sich hinsichtlich Umfang und Qualität z.T. deutlich voneinander und entsprechen nur teilweise den gestellten Vorgaben für die Beurteilung. **Nachhaltiger wurden die kantonalen Umsetzungsprogramme der NRP durch die NHB kaum, da sie meist viel zu spät durchgeführt wurden.** Viele Kantone erachten die NHBs, die sie für den Bund anzufertigen haben, als Schikane. Der Enthusiasmus der Kantone bei der Durchführung einer entsprechenden NHB ist im Allgemeinen sehr bescheiden. Zudem sind die kantonalen **NRP-Umsetzungsprogramme und die beabsichtigten Massnahmen oft sehr offen formuliert**, weshalb auch für die NHB bezüglich negativer Auswirkungen auf die Biodiversität ein eher grosser Spielraum besteht.

Eine Folge dieser ungenügend strengen Umsetzungspraxis der NRP ist noch immer – auch wenn in geringerem Ausmass als vor der NRP – eine **Unterstützung von Projekten mit negativen Auswirkungen** auf die Erhaltung und Förderung der Biodiversität, wie bspw.

- Infrastrukturprojekte (Hotellerie, Sportanlagen etc.),
- Touristische Erschliessungsprojekte (neue Seilbahnen, künstliche Beschneiungsanlagen, „Sicherung der Ski-Infrastruktur“ etc.) oder
- Verkehrsinfrastrukturprojekte.

Die vorgenommene Evaluation der NHB hat gezeigt, dass bezüglich der Überprüfung möglicher negativer Auswirkungen der kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme auf die Nachhal-

³⁶ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2007), Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung, S.48-50.

³⁷ Vgl. Ecoplan (2008), Evaluation und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB).

³⁸ Vgl. Ecoplan (2008), Evaluation und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB), S. 43.

tigkeit und somit auch auf die Biodiversität z.T. noch beträchtliche Defizite bestehen. Um diese Defizite zu verringern und **negative Auswirkungen der NRP auf die Biodiversität zu vermeiden**, sind insbesondere die folgenden sechs Massnahmen angezeigt:

- Konsequente Umsetzung des Grundsatzes der NRP zur Berücksichtigung der Anforderungen an eine Nachhaltige Entwicklung.
- Steigerung und bessere Sicherung der Qualität der NHBs für die kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme, inkl. einer verstärkten Berücksichtigung möglicher negativer Auswirkungen auf die Biodiversität.
- Stufengerechte Ergänzung der NHB, die auf Stufe kantonales Umsetzungsprogramm erfolgt, durch NHBs auf Projektstufe ("Follow-up"), zumindest für alle Projekte, bei denen namhafte Auswirkungen zu erwarten sind.
- Verschärfung der Folgen einer fehlenden oder oberflächlichen NHB bei der Gesamtbeurteilung der Umsetzungsprogramme, z.B. durch eine stärkere Gewichtung oder ein entsprechendes Bonus-Malus-System.
- Einführung von unabhängigen Gremien in den Kantonen mit Personen aus den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Soziales, welches die NHBs beurteilen und bestätigen muss.
- Und auf einer übergeordneten Ebene: Stärkere Verankerung der NHB in den kantonalen Regierungsprogrammen oder den kantonalen Richtplänen. Stärkung der Prozessbegleitung von NHBs, indem bspw. die betroffenen Personen entsprechend ausgebildet werden, um die Wichtigkeit der Nachhaltigen Entwicklung und der Bedeutung der Biodiversität stärker zu betonen (insgesamt stärkere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen).

Subvention	Neue Regionalpolitik (NRP): Fonds für Regionalentwicklung, Stärkung der Nachhaltigkeitsprüfung?
Aufgabengebiet	Regionalentwicklung
Rechtsgrundlage	<ul style="list-style-type: none"> – Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik – Verordnung vom 28. November 2007 über Regionalpolitik – Bundesbeschluss zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik – Bundesbeschluss über weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung – Verordnung vom 28. November 2007 über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik – Verordnung vom 28. November 2007 über die Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen – Bundesgesetz vom 25. Juni 1976 über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum
Heutiger Vollzug	<ul style="list-style-type: none"> – Ungenügend konsequente Umsetzung des Grundsatzes der NRP zur Berücksichtigung der Anforderungen an eine Nachhaltige Entwicklung – Qualitativ unzureichende Nachhaltigkeitsprüfung der kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme – Ungenügend starke Gewichtung der NHB bei der Beurteilung der kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme

Volumen Mio. CHF	<ul style="list-style-type: none"> – Bund: rund 230 Mio. CHF für die Programmperiode 2008–2015 (ca. 30 Mio. CHF pro Jahr). – Kantone: Beteiligung im selben Ausmass wie der Bund – Gemeinden, Regionen, Unternehmen, Verbände etc.: je nach Projekt
Betroffene Sektoren / Gruppen	Alle Wirtschaftssektoren im Berggebiet, im weiteren ländlichen Raum oder in den Grenzregionen, insb. Tourismus, Industrie und Gewerbe, Energie, Regionalmanagement, Standortentwicklung, Agrarwirtschaft, natürliche Ressourcen, Bildung und Gesundheit
Wirkung auf BD / Zielkonflikte	Potenziell negative Auswirkungen aufgrund der Subvention kritischer Aktivitäten und Projekte; Allgemein ist zudem die mit Subventionen unterstützte Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit oft mit einer Intensivierung der Produktion verbunden. Folgen davon sind bspw. ein erhöhter Ressourcenbedarf (Holz, Boden etc.) oder erhöhte Schadstoffemissionen.
Indirekte Auswirkungen auf weitere Sektoren / andere Ziele	Boden/Umwelt: Indirekte Auswirkungen auf den Immobilienmarkt, da durch die NRP explizit die dezentrale Besiedlung erhalten und gefördert werden soll. Dies führt unter Umständen zu einer Zunahme der Nachfrage nach Immobilien, wodurch sich der Druck auf den Boden verstärkt.
Verbesserungsvorschläge	<ul style="list-style-type: none"> – Konsequente Umsetzung des Grundsatzes der NRP zur Berücksichtigung der Anforderungen an eine Nachhaltige Entwicklung. – Steigerung und bessere Sicherung der Qualität der NHBs – Ergänzung durch NHBs auf Projektstufe ("Follow-up") – Verschärfung der Folgen ungenügender NHBs – Unabhängige Gremien in den Kantonen zur Beurteilung und Bestätigung der NHBs – Auf übergeordneter Ebene: Stärkere Verankerung der NHB in den kantonalen Regierungsprogrammen oder den kantonalen Richtplänen
Optimierungsbedarf auf Gesetzesebene / im Vollzug	Kein spezieller Bedarf. Die Verbesserungsvorschläge beziehen sich alle auf die konkrete Umsetzung und den Vollzug der gesetzlichen Regelungen. Die erhöhten Anforderungen müssten aber in der Arbeitshilfe für die kantonalen Umsetzungsprogramme verankert werden. Weiter könnte eine Evaluation der Projekte der ersten Beitragsperiode sowie eine gezielte Schulung und Sensibilisierung der kantonalen Verantwortlichen Verbesserungen bringen.

4.4 Subventionen an Bergbahnen – Überangebot?

Gemäss der Botschaft des Bundesrates zum Tourismus weist die Mehrheit der rund 600 Schweizer Seilbahnunternehmungen eine zu geringe Ertragskraft auf und ist zu stark verschuldet.³⁹ Rund 23 % vorwiegend kleinere Unternehmen sind stark gefährdet, da sie sowohl ertragschwach als auch überschuldet sind. Insgesamt sind 70 % der Seilbahnunternehmen

³⁹ Vgl. Bundesrat (2002), Botschaft über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes des Schweizer Tourismus.

mit gesamthaft mindestens 3'500 Mitarbeitern im Berggebiet in ihrer Überlebensfähigkeit gefährdet. Die Schweizer Bergbahnen wurden sowohl in der Vergangenheit wie auch weiterhin in der Zukunft sowohl durch den Bund wie auch die Kantone in einem bedeutenden Mass subventioniert.

In einer Studie der Bristol-Stiftung über neue Skigebiete in der Schweiz wurde der Anteil nicht rückzahlbarer Gelder der öffentlichen Hand (hauptsächlich Kantone) an den gesamten getätigten Investitionen für touristische Neuerschliessungen zwischen 1993 und 2001 (83.9 Mio. CHF) auf über 25% geschätzt.⁴⁰ Die Grundlage dafür lieferte bis 2007 das *Investitionshilfegesetz für die Berggebiete* (IHG) sowie entsprechende Einführungsgesetze oder separate Tourismus- bzw. Wirtschaftsförderungsgesetze der Kantone (Tourismusfonds, Fonds zur Finanzierung von touristischen Projekten etc.) Seit Inkrafttreten der *Neuen Regionalpolitik* (NRP) am 1. Januar 2008 ist die Förderung von Bergbahnen und Schneeanlagen im *Bundesgesetz über Regionalpolitik*⁴¹ und entsprechenden Richtlinien der Kantone geregelt (vgl. auch Abschnitt 4.3).⁴² Als Folge davon ergeben sich für den vorliegenden Bericht natürlich gewisse Überschneidungen mit den generellen Ausführungen zur NRP in Abschnitt 4.3. Die negativen Auswirkungen der Subventionen an Bergbahnen und touristische Erschliessungen sowie mögliche Verbesserungsvorschläge sollen hier jedoch trotzdem als ein spezifisches Beispiel der NRP-Projekte zusammengefasst werden.

Im Mehrjahresprogramm 2008-2015 für die NRP des Bundes wurden insgesamt fünf thematische Schwerpunkte gesetzt.⁴³ Einer dieser Schwerpunkte betrifft die *Unterstützung des Strukturwandels im Tourismus*. Im Rahmen der durch die NRP gewährten Finanzhilfen (je zur Hälfte vom Bund und von den Kantonen getragen) werden u.a. auch *zinsgünstige oder zinslose Darlehen* für Vorhaben im Bereich der wertschöpfungsorientierten *Entwicklungsinfrastrukturen*, welche die Standortattraktivität steigern, gewährt (vgl. auch Abschnitt 4.3). Zudem können *A-fonds-perdu-Beiträge* für die Vorbereitung, die Durchführung und die Evaluation von Projekten beantragt werden. Dabei besteht keine Begrenzung für den Anteil öffentlicher Gelder. Um Unterstützung zu erhalten, müssen die Vorhaben lediglich ihre Wirkung im Berggebiet, im weiteren ländlichen Raum oder in den Grenzregionen entfalten.

Auf diese Weise sind – auch wenn nicht explizit erwähnt – noch immer Darlehen und A-fonds-perdu-Beiträge an Investitionen für touristische Neuerschliessungen wie Bergbahnen oder künstliche Beschneiungsanlagen möglich. Ein weiteres Problem im Hinblick auf die Subventionierung (sowie Konzessionierung) von Bergbahnen und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Biodiversität liegt wie so oft beim Vollzug der bestehenden

⁴⁰ Vgl. Mathis P., Siegrist D., Kessler R. (2003), *Neue Skigebiete in der Schweiz?* S. 58.

⁴¹ Vgl. Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006 (Stand am 1. Januar 2008), SR 901.0.

⁴² Vgl. bspw. Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden (2009), *Departementsverfügung betreffend Richtlinien zur Gewährung von NRP-Darlehen sowie von kantonalen Beiträgen für den Bau von touristischen Transport- und Schneeanlagen*.

⁴³ Vgl. Bundesrat (2007), *Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung*.

Regelungen. So dürfte ein NRP-Projekt für eine Neuerschliessung von Bergbahnen trotz des Grundsatzes der NRP zur Berücksichtigung der Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung – nicht zuletzt aufgrund der ungenügenden Anwendung der NHB bei den kantonalen NRP-Umsetzungsprogrammen sowie der grossen Freiheit, welche die NRP den Kantonen einräumt – auch weiterhin Darlehen und A-fonds-perdu-Beiträge erhalten. Dies zeigt auch ein Blick auf die kantonalen Förderschwerpunkte zur NRP. Für die Umsetzungsprogramme der Kantone liegt der Bereich Tourismus bezüglich des finanziellen Volumens mit einem Anteil von 27.3% an erster Stelle.⁴⁴ Deshalb sowie aufgrund der sehr allgemein formulierten kantonalen Programme ist zu vermuten, dass auch unter der NRP weiterhin biodiversitätsschädliche Vorhaben wie Entwicklung und Ausbau der touristischen Infrastruktur, Optimierung der Bergbahn-Infrastrukturen und -Vernetzung, touristische Infrastrukturförderung sowie Angebotserweiterungen der touristischen Infrastrukturen vom Bund subventioniert werden können.⁴⁵

Einen guten allgemeinen Überblick über die Wirkungen tourismusrelevanter Subventionen gibt u.a. auch die Teilstudie „Subventionieren - schützen - anbieten - nutzen: Natur- und Landschaftsschutz im Spannungsfeld“ des Nationalfonds-Programm-48-Projektes „ALPAYS – Alpine Landscapes: Payments and Spillovers.“⁴⁶

Zu den **wichtigsten negativen Auswirkungen touristischer Erschliessungen durch Bergbahnen** und der damit verbundenen intensiveren touristischen Nutzung von Naturlandschaften auf die Biodiversität und deren Ökosystemleistungen gehören:

- Der Landverbrauch für die touristische Infrastruktur und die Unterbringung der Gäste
- Eine intensivierte oder nicht nachhaltige Landnutzung wie bspw. Planieren, Rodungen, Entwaldung, Nutzung von Baumaterialien, häufige Vereisung der Schneedecke kann zu Erosion und Verlust von Biodiversität führen
- Der hohe Wasserverbrauch (Entnahme von Grundwasser) kann Austrocknung verursachen, die zum Verlust biologischer Vielfalt führt. Ausserdem kann die Einleitung unbehandelter Abwässer in umliegende Flüsse und Seen zu Eutrophierung und Belastung mit Krankheitskeimen führen.
- Direkte Auswirkungen auf die Tier- und Pflanzenwelt durch falsches Verhalten und unkontrollierte touristische Aktivitäten (z. B. Geländewagenfahrten, Skifahren in Wildruhezonen, Jagd, Fischen oder das Pflücken von Pflanzen). Die Art und Häufigkeit menschlicher Gegenwart kann das Verhalten der Tiere stören.

⁴⁴ Vgl. regiosuisse – Netzwerkstelle Regionalentwicklung (2009), regioS 01/09, Kantone setzen Schwerpunkte bei Industrie, Gewerbe und Tourismus, S. 15.

⁴⁵ Vgl. bspw. das Projekt Touristische Standortentwicklung Pany-Luzern / St. Antonien (inkl. Beschneigungsanlage) in der Projektdatenbank von Regiosuisse, online im Internet: http://www.regiosuisse.ch/projekte/datenbank/datenbank?set_language=de (15.06.2010).

⁴⁶ Vgl. Ecoplan (2004b), Subventionieren - schützen - anbieten - nutzen: Natur- und Landschaftsschutz im Spannungsfeld; insbesondere das grafische Wirkungsmodell und die Ausführungen ab S. 30ff.

- Ausserdem kann der Touristenverkehr das Risiko des Einschleppens von invasiven gebietsfremden Arten erhöhen.

Zusätzliche negative Auswirkungen auf die Biodiversität haben auch die oft mit dem Ausbau von Bergbahnen verbundenen **künstlichen Beschneigungsanlagen**, welche ebenfalls durch Subventionen des Bundes und der Kantone mitfinanziert werden. Dazu zählen bspw.:

- Grosser Energie- und Wasserbedarf
- Zusätzlicher Raumbedarf durch Speicherbecken, Rohrleitungen etc.
- Verdichtung des Bodens und Beeinträchtigung der Pflanzendecke unter den Skipisten
- Schadstoffeinträge durch die Verwendung chemischer und biologischer Zusatzstoffe

Bei all diesen negativen Befürchtungen gilt es jedoch ebenfalls festzuhalten, dass nicht jede Bergbahn per se spürbare negative Auswirkungen auf die Biodiversität hat. Ein Instrument zur Verhinderung solcher negativer Effekte ist wie bereits in Abschnitt 4.3 erwähnt eine rechtzeitige und qualitativ hochstehende NHB im Rahmen der NRP sowie entsprechende Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (z.B. zusätzliche Biodiversitätsvorrangflächen für eine Erweiterung oder einen Neubau). Ausserdem kommen im Rahmen von Bau- und weiteren Bewilligungen die Umweltanliegen im Prinzip zum Zuge, und es bestehen Einsprachemöglichkeiten.

Im Hinblick auf biodiversitätsschädliche Auswirkungen der Subventionen an Bergbahnen oder an touristische Erschliessungen im Allgemeinen sind damit auch unter der NRP insbesondere folgende zusätzliche Punkte und **Verbesserungsvorschläge** bei der Vergabe von NRP-Geldern (vgl. auch allgemeine Punkte zur NRP in Abschnitt 4.3):

- Obligatorische zusätzliche NHB auf Projektstufe ("Follow-up") für alle Projekte in den kantonalen Umsetzungsprogrammen, bei denen namhafte negative Auswirkungen auf die Biodiversität (inkl. Folgewirkungen wie neue Pisten, künstliche Beschneigung, Bergrestaurants etc.) zu erwarten sind (vor der eigentlichen Baubewilligung)
- Mehr Transparenz bezüglich der spezifischen Projekte in den kantonalen NRP-Umsetzungsprogrammen (vollständige und aktuelle NRP-Projekt Datenbank)⁴⁷
- Konsequenterer Konzessionspolitik: Prüfung der Wirtschaftlichkeit, aber ebenso der Umweltauswirkungen
- Einfordern qualitativ und quantitativ verbesserter Ersatz- und Ausgleichsmassnahmen für Eingriffe

⁴⁷ Vgl. NRP-Projekt Datenbank, online im Internet: <http://www.regiosuisse.ch/projekte/datenbank/projekt Datenbank> (15.06.2010).

Subvention	Subventionen an Bergbahnen
Aufgabengebiet	Tourismus / Regionalentwicklung
Rechtsgrundlage	<ul style="list-style-type: none"> – Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006 (Stand am 1. Januar 2008) – Verordnung vom 28. November 2007 über Regionalpolitik – Bundesbeschluss zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik – Bundesbeschluss über weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung
Heutiger Vollzug	Projektanträge der Kantone im Rahmen der neuen Regionalpolitik. Prüfung durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die negativen Auswirkungen von Projekten auf die Biodiversität im heutigen Vollzug zu wenig stark berücksichtigt werden.
Volumen Mio. CHF	<ul style="list-style-type: none"> – 1993 bis 2001 rund 20 Mio. CHF an nicht rückzahlbaren Gelder der öffentlichen Hand (hauptsächlich Kantone) für Investitionen für touristische Neuerschliessungen⁴⁸ – Heute: Abhängig von den eingereichten NRP-Projekten im Bereich touristischer Transportanlagen
Betroffene Sektoren / Gruppen	Tourismus, Verkehr
Wirkung auf BD / Zielkonflikte	<ul style="list-style-type: none"> – Landverbrauch für die touristische Infrastruktur und die Unterbringung der Gäste – Intensivierte oder nicht nachhaltige Landnutzung (Planieren, Entwaldung, Rodungen, Nutzung von Baumaterialien etc.) kann zu Erosion und Verlust von Biodiversität führen – Hoher Energie- und Wasserverbrauch (Entnahme von Grundwasser) kann Austrocknung verursachen, die zum Verlust biologischer Vielfalt führt – Einleitung unbehandelter Abwässer in umliegende Flüsse und Seen kann zu Eutrophierung und Belastung mit Krankheitskeimen führen. – Direkte Auswirkungen auf die Tier- und Pflanzenwelt durch falsches Verhalten und unkontrollierte touristische Aktivitäten (z. B. Geländewagenfahrten, Skifahren in Wildruhezonen, Jagd, Fischen oder das Pflücken von Pflanzen) – Erhöht das Risiko des Einschleppens von invasiven gebietsfremden Arten durch Touristenverkehr – Zusätzlicher Raumbedarf durch Speicherbecken, Rohrleitungen etc. – Verdichtung des Bodens und Beeinträchtigung der Pflanzendecke unter den Skipisten – Schadstoffeinträge durch die Verwendung chemischer und biologischer Zusatzstoffe
Indirekte Auswirkungen auf weitere Sektoren / andere Ziele?	Umwelt, Jagd, Fischerei, Landwirtschaft

⁴⁸ Vgl. Mathis P., Siegrist D., Kessler R. (2003), Neue Skigebiete in der Schweiz? S. 58.

Verbesserungsvorschläge	<ul style="list-style-type: none"> – Obligatorische zusätzliche NHB auf Projektstufe ("Follow-up") für alle Projekte in den kantonalen Umsetzungsprogrammen, bei denen namhafte negative Auswirkungen auf die Biodiversität zu erwarten sind – Mehr Transparenz bezüglich der spezifischen Projekte – Konsequenterer Konzessionspolitik (Wirtschaftlichkeit und Umwelt-/Nachhaltigkeitsprüfung) – Qualitativ und quantitativ verbesserter Ersatz- und Ausgleichsmassnahmen <p>(vgl. auch allgemeine Verbesserungsvorschläge für die NRP in Abschnitt 4.3):</p>
Optimierungsbedarf auf Gesetzesebene / im Vollzug	Verankerung der verstärkten Berücksichtigung negativer Auswirkungen von touristischen Erschliessungen auf die Biodiversität im Bundesgesetz über Regionalpolitik

4.5 Biodiversität im Direktzahlungssystem in der Landwirtschaft – Fortschritte mit WDZ?

4.5.1 Subventionen im Bereich Landwirtschaft

Hinsichtlich der Umwelt und der Biodiversität hat der Bund im Bereich Landwirtschaft gemäss Artikel 104 der Bundesverfassung⁴⁹ dafür zu sorgen, dass

- die Landwirtschaft durch eine nachhaltige Produktion einen *wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen* und zur Pflege der Kulturlandschaft leistet,
- das bäuerliche Einkommen durch *Direktzahlungen unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises* ergänzt,

⁴⁹ Vgl. Art. 104 BV, SR 101:

¹ Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine **nachhaltige** und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;

b. **Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen** und zur Pflege der Kulturlandschaft;

c. dezentralen Besiedlung des Landes.

² Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe.

³ Er richtet die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt. Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:

a. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, **unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises**.

b. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die **besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich** sind.

c. Er erlässt Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel.

d. Er **schützt die Umwelt vor Beeinträchtigungen** durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen.

e. Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern sowie Investitionshilfen leisten.

f. Er kann Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen.

⁴ Er setzt dafür zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel ein.

- *besonders naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen* gefördert
- und *die Umwelt vor Beeinträchtigungen* durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen geschützt wird.

Seit den 1990er Jahren fördert der Bund die **Entwicklung einer umweltschonenderen Landwirtschaft**, so beispielweise mit dem biologischen Landbau. Tabelle 4-2 zeigt die zur Förderung der Arten- und Lebensraumvielfalt ergriffenen Massnahmen im Rahmen des Landwirtschaftsgesetzes.⁵⁰ Eine der wichtigsten Massnahmen im Hinblick auf die Biodiversität war dabei die Einführung von ökologischen Ausgleichsflächen. Als Bedingung für den Bezug von ökologischen Direktzahlungen muss jeder Landwirtschaftsbetrieb mindestens sieben Prozent seiner landwirtschaftlichen Nutzfläche extensiv bewirtschaften (Ackerschonstreifen, Buntbrache, Feldsaum, extensiv genutzte Weide etc.). Der Durchschnitt der ökologischen Ausgleichsfläche pro Betrieb liegt in der Schweiz bei rund 11% (ca. 120'000 ha).⁵¹ Für rund einen Viertel dieser Flächen werden aufgrund der Erfüllung der Qualitätskriterien gemäss Öko-Qualitätsverordnung zusätzliche Zahlungen entrichtet. Weiter unterstützen der Bund und die Kantone im Rahmen des NHG mit Programmen und Massnahmen die Erhaltung und Förderung besonders wertvoller und gefährdeter Arten und Lebensräume, welche sich zum Teil ebenfalls auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche befinden.

Tabelle 4-2: Massnahmen zur Förderung der Arten- und Lebensraumvielfalt, gestützt auf das Landwirtschaftsgesetz (LWG)

Seit 1993	Direktzahlungen für ökologische Ausgleichsflächen im Rahmen des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN)	Unterstützungsbeiträge an Betriebe / Bewirtschaftende für die meisten Elemente des ökologischen Ausgleichs, z.B. extensive Wiesen, Streuflächen, Hecken, Buntbrachen, Hochstamm-Feldobstbäume
Seit 2001	Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV)	Förderung von Flächen mit hoher ökologischer Qualität durch zusätzliche Bewirtschaftungsbeiträge. Unterstützung gezielter Vernetzung der ökologischen Ausgleichsflächen untereinander und mit weiteren naturnahen Flächen
Seit 2008	Ressourcenprogramm (Art. 77a LWG)	Befristete Beiträge (während sechs Jahren) zur Verbesserung der Nutzung von natürlichen Ressourcen auf regionalem Perimeter. Damit soll Techniken, Organisationsformen sowie strukturellen Anpassungen zum Durchbruch verholfen werden, und zwar in den Bereichen Stickstoff, Phosphor und Energie, Pflanzenschutz, Schutz und nachhaltigere Nutzung des Bodens, Biodiversität und Landschaft.

Quelle: Lachat T. et al. (2010), Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900, S. 81.

⁵⁰ Vgl. auch Art. 76 LWG sowie die Öko-Qualitätsverordnung, ÖQV.

⁵¹ Vgl. Lachat T. et al. (2010), Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900, S. 81.

Neben diesen Massnahmen zur Förderung der Arten- und Lebensraumvielfalt existieren in der Schweiz – ebenfalls gestützt auf die Landwirtschaftsgesetzgebung – auch **Massnahmen zur Förderung der genetischen Vielfalt**.⁵²

- Nationale Genbank (seit 1900, heute bei Agroscope, Wädenswil)
- Private Organisationen (z.B. Pro Specie Rara, Biologische Samengärtnerei Zollinger etc.)
- Schweizerische Kommission für die Erhaltung von Kulturpflanzen (SKEK).
- Nationaler Aktionsplan (NAP) zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft
- Konzept zur Erhaltung der Rassenvielfalt bei den landwirtschaftlichen Nutztieren der Schweiz

Von den insgesamt rund 3.6 Mrd. CHF pro Jahr, welche der Bund momentan für den Landwirtschaftssektor zur Verfügung stellt, betragen die Direktzahlungen rund 2.6 Mrd. CHF.⁵³ Diese teilen sich auf in über 80% allgemeine Direktzahlungen (Flächen-, Tier- und Hangbeiträge) und **nur 20% ökologische Direktzahlungen** (rund 500 Mio. CHF zur Förderung des Tierwohls, für den ökologischen Ausgleich, den Biolandbau und das Extenso-Programm sowie für Sömmerungsbeiträge). Neben den Direktzahlungen gibt der Bund gestützt auf das LWG jährlich rund 1 Mrd. CHF für Marktstützungen (Verarbeitungsbeiträge, Förderung von Produktion und Absatz), für die Grundlagenverbesserung (Investitionshilfen), für Soziales (Familienzulagen) und für Forschung, Beratung und Administration aus. Zusätzlich dürften die kantonalen und kommunalen Ausgaben, welche direkt oder indirekt der Landwirtschaft zugutekommen, jährlich über 1 Mrd. CHF ausmachen (umgerechnet auf die landwirtschaftliche Fläche ergibt sich aus den gesamten Staatsausgaben für die Landwirtschaft ein durchschnittlicher Betrag von rund 4'000 CHF/ha/Jahr).

Trotz der eindeutigen Verpflichtung zur Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft in Art. 104 BV wurde diese durch die bisherige Agrarpolitik in den meisten Bereichen nur ungenügend umgesetzt. Der Hauptgrund dafür liegt für viele Beobachter im heutigen Direktzahlungssystem – und dabei insbesondere bei den allgemeinen Direktzahlungen –, welches mit einer grossen Zahl an **starken Fehlanreizen** verbunden ist (Bindung der DZ an Fläche und Tierzahl; z.B. Anreize zur Ausdehnung der Tierhaltung). Eine schwerwiegende Folge dieser so herbeigeführten Intensivierung der Landwirtschaft sind **negative Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen und die Biodiversität**. Die allgemeinen Direktzahlungen, bei welchen es sich zum grossen Teil um nicht leistungsgebundene Pauschalzahlungen handelt („*Direktzahlungen unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises*“, vgl. Art. 104 BV), führen bei den Landwirten zu negativen Anreizen, wodurch die geforderten gemeinwirtschaftlichen Leistungen nicht erfüllt werden.⁵⁴ Die positiven Wirkungen der leistungsorientierten ökologischen Direktzahlungen können sich dabei aufgrund ihres geringen Volumens

⁵² Vgl. Lachat T. et al. (2010), Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900, S. 84.

⁵³ Für 2007, vgl. BLW (2008), Agrarbericht 2008, S. 20.

⁵⁴ Vgl. auch Bosshard A. et al. (2010), Weissbuch Landwirtschaft Schweiz, S. 195.

kaum entfalten. Zudem sind die ökologischen DZ nur auf eine begrenzte Anzahl der Zielbereiche der Nachhaltigkeit und Multifunktionalität der Landwirtschaft ausgerichtet (so existieren bspw. keine oder nur ungenügende Instrumente für die Zielbereiche Biodiversität und Landschaft). Im Hinblick auf die Erhaltung und Förderung der Biodiversität sind **leistungs- und zielorientierte Direktzahlungsinstrumente** gefordert zur *Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen*, zur *Pflege der Kulturlandschaft*, zur Förderung *besonders naturnaher, umwelt- und tierfreundlicher Produktionsformen* und zum *Schutz der Umwelt vor Beeinträchtigungen* (kursiv: Ziele in gemäss Art. 104 BV, vgl. auch Beginn von Abschnitt 4.5.1). Dazu zählen beispielsweise eine gezielte Förderung Erhaltung der natürlichen Ressourcen, der Landschaftsvielfalt oder der Biodiversität im Sömmerungsgebiet.

4.5.2 Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

Um die im vorangehenden Abschnitt angesprochenen Fehlanreize zu beheben und das System der Direktzahlungen resp. den Verfassungsauftrag im Allgemeinen durch konkretere Zielsetzungen und eine optimierte Umsetzung zu verbessern, wurde vom Bund aufgrund einer Motion aus dem Jahre 2006 bis 2009 ein **Bericht über die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems (WDZ)** erarbeitet.⁵⁵ Die Hauptgründe für eine Weiterentwicklung liegen gemäss Bericht in der zu wenig starken Zielausrichtung der DZ und den damit verbundenen Fehlanreizen sowie Verbesserungspotenzialen bei der Effizienz.

Kernelement für die Weiterentwicklung der DZ ist im Bericht die **Verbesserung der Zielausrichtung** der einzelnen Elemente. Neu werden zur Förderung und langfristigen Sicherstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft die folgenden **fünf Beitragskategorien für DZ** vorgeschlagen:

- Kulturlandschaftsbeiträge zur Offenhaltung der Kulturlandschaft
- Versorgungssicherheitsbeiträge zur Vorbeugung für den Fall von Versorgungsengpässen
- Biodiversitätsbeiträge zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität
- Landschaftsqualitätsbeiträge zur Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften (inkl. Einbindung des qualitativen Bodenschutzes)
- Tierwohlbeiträge zur Förderung besonders tierfreundlicher Produktionsformen

Der ökologische Leistungsnachweis ist dabei weiterhin Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen. Landwirtschaftlich genutzte Flächen, die in der Bauzone liegen, würden von den Direktzahlungen ausgeschlossen. Zur Reduktion bzw. Schliessung der bestehenden Lücken bei der Zielerreichung im Umweltbereich sollen befristete Ressourceneffizienzbeiträge eingeführt werden. Mit zusätzlichen befristeten Anpassungsbeiträgen (entsprechen der Differenz der DZ vor und nach der Reform) soll eine sozialverträgliche Entwicklung bei der Umsetzung der Reform gewährleistet werden.

⁵⁵ Vgl. Bundesrat (2009), Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems.

Insgesamt gehen die im WDZ-Bericht vorgeschlagenen Massnahmen mit dem Ziel eines leistungsorientierten Anreizsystems in die richtige Richtung (inkl. grundlegender Verbesserung wie bspw. die Aufhebung der allg. Tierbeiträge). Im Gegensatz zum heutigen System der DZ sollen sich die Abgeltungen stärker an den vorgegebenen Zielen und erbrachten Leistungen orientieren. Für die Beurteilung der vorgeschlagenen Politikmassnahmen werden die Kriterien Effizienz und Wirksamkeit explizit erwähnt.⁵⁶

Diese allgemeinen Prinzipien und Kriterien werden jedoch im Bericht in verschiedenen Fällen **nicht konsequent genug konkretisiert** und zu Ende gedacht. So führt die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz auch unter den vorgeschlagenen Verbesserungsmassnahmen **weiterhin zu negativen Auswirkungen auf die Biodiversität** und die Ökosystemleistungen. Im Hinblick auf die Erhaltung und Förderung der Biodiversität gilt es insbesondere folgende Aspekte zu überdenken resp. zu verbessern.⁵⁷

- Insgesamt **fehlen** im WDZ-Konzept **genügend konkrete Ziele**: So bspw. bis wann die vorgeschlagene Massnahmen oder Prinzipien (z.B. Prinzip „keine Entschädigung für die Vermeidung negativer Externalitäten“) umgesetzt werden sollen. Benötigt wird eine noch **stärkere Ausrichtung auf zielorientierte Zahlungen**.
- Auch mit WDZ ist es bei den Versorgungssicherheitsbeiträgen weiterhin möglich, dass (allgemeine) **Tierbeiträge** ausbezahlt werden könnten.
- Es wird nicht explizit ausgeschlossen, dass Kulturlandschaftsbeiträge nicht auch weiterhin die Rolle und Höhe der **heutigen Flächenbeiträge** (allg. DZ) übernehmen könnten (die Flächenbeiträge führen jedoch nicht gleich eindeutig zu negativen Anreizen in Bezug auf die Biodiversität wie die Tierbeiträge).
- Die **Biodiversitätsbeiträge** sind auch im Rahmen der WDZ **noch immer viel zu gering**, um wirklich positive Wirkungen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität in der Landwirtschaft zu generieren.
- Die Möglichkeit einer **zukünftigen Verringerung oder Vergrösserung des Agrarbudgets** wird im Bericht von vorne herein ausgeschlossen. Im Hinblick auf eine effizientere Mittelverwendung und einer wirksamen Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen – insbesondere auch hinsichtlich einer verstärkten Erhaltung und Förderung der Biodiversität – müssten allerdings beide Möglichkeiten offen gelassen werden.
- Für eine effiziente Ausgestaltung der Subventionen wäre es wichtig, die **Transaktionskosten** (z.B. für Controlling, Informationsbeschaffung, Administration etc.) der einzelnen Massnahmen zu berücksichtigen. Dies ist im WDZ-Bericht jedoch kaum der Fall.
- Die **Einführung von Lenkungsabgaben** (z.B. Abgabe auf Pflanzenschutzmitteln) als flankierende Massnahmen zu den Subventionen sollte expliziter in Betracht gezogen werden.

⁵⁶ Vgl. Bundesrat (2009), Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, S. 74-86.

⁵⁷ Die hier genannten Kritikpunkte stammen teilweise aus Bosshard A. et al. (2010), Weissbuch Landwirtschaft Schweiz.

- Die Subvention durch allgemeine DZ (insb. Kulturlandschaftsbeiträge und Versorgungssicherheitsbeiträge) führt zu überhöhten Produktionslevels, wodurch ein Import von Futtermitteln aus dem Ausland notwendig wird. Die Produktion der Schweizer Landwirtschaft benötigt heute zusätzlich zur inländischen Landwirtschaftsfläche eine gleich grosse Fläche im Ausland, insb. zur Produktion von Futtermitteln.⁵⁸ Da sich diese Flächen meist in Ländern des Südens befinden, wo weniger strenge Anforderungen an eine umweltschonende Landwirtschaft vorherrschen, sind damit **negative Auswirkungen auf globale Biodiversität** verbunden (erhöhter Druck auf schützenswerte Biodiversitätsflächen, Schadstoffeinträge etc.).
- Nicht zuletzt sollte die **Berichterstattung und Information** über die einzelnen Ausgabebereiche, Leistungsziele sowie über die Ergebnisse und die Zielerreichung über alle Bereiche hinweg transparenter und differenzierter werden.

Insgesamt braucht es für effiziente und wirksame Massnahmen in der Landwirtschaft trotz WDZ noch **mehr und verstärkt leistungs- und zielorientierte DZ-Instrumente**. Auf diese Weise könnten auch die noch immer – und insbesondere aufgrund der pauschal ausgerichteten Direktzahlungen – bestehenden Fehlanreize weitgehend behoben werden. Diese Fehlanreize, welche sich z.T. starke negative Folgen für die Biodiversität und die damit verbundenen Ökosystemleistungen haben, müssen konsequent eliminiert werden. Weiter müssen die DZ besser auf andere Politikbereiche abgestimmt werden. Speziell im Hinblick auf die Förderung und Erhaltung der Biodiversität sind eine klare Zielsetzung für und eine **verstärkte Förderung von Biodiversitätsvorrangflächen** notwendig. Schliesslich gilt es ferner auch den Vollzug bei der Biodiversitätsförderung nach LwG und NHG zu harmonisieren und allgemeine Doppelspurigkeiten im Vollzug zu vermeiden (führt zu Mehrfachsubventionierung).

Auf Grund ihres **grossen finanziellen Volumens** (2.6 Mrd. CHF pro Jahr) liegt bei den landwirtschaftlichen DZ ein **speziell hohes Potenzial für Verbesserungen** und positive Wirkungen auf Biodiversität.

Subvention	BD-schädliche Subventionen in der Landwirtschaft (trotz WDZ)
Aufgabengebiet	Landwirtschaft und Ernährung
Rechtsgrundlage	<ul style="list-style-type: none"> – Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft – Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV) vom 7. Dezember 1998 (Stand am 1. Januar 2010) – Verordnung über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft vom 4. April 2001 (Stand am 1. Januar 2010) – Verordnung über Sömmerungsbeiträge vom 14. November 2007 (Stand am 1. Januar 2009) – Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (Stand am 1. September 2008). SR 913.1.

⁵⁸ Vgl. Bosshard A. et al. (2010), Weissbuch Landwirtschaft Schweiz, S. 20.

Heutiger Vollzug	<p>Insgesamt ist die Vollzugseffizienz des heutigen Direktzahlungssystems relativ hoch (Transaktionskosten zwischen 1.8 % und 2.8 % der totalen DZ):⁵⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zum Teil ist es sehr aufwendig, die erbrachten Leistungen spezifisch zu messen und die finanziellen Anreize direkt an die entsprechenden Leistungen zu binden – Für einige Massnahmen entstehen trotzdem relativ hohe administrative Kosten im Vollzug (z.B. der ökologische Ausgleich und die Beiträge für regelmässigen Auslauf im Freien) – Probleme im Vollzug bei den Anforderungen an eine ausgeglichene Nährstoffbilanz (Düngereinsatz) – Z.T. Doppelspurigkeiten im Vollzug sowie Mehrfachsubventionen (Massnahmen nach NHG, USG und LwG) – Probleme im Vollzug bei der Biodiversitätsförderung nach LwG und NHG <p>Änderung der Vollzugskosten bei WDZ.⁶⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vereinfachungen durch Vereinheitlichung des Vollzugs im Bereich Biodiversität (LwG und NHG), Aufhebung des Mindestflächenanteils an ökologischen Ausgleichsflächen im ÖLN sowie Aufhebung der Abstufung und der Grenzwerte für die Beitragssumme pro Standardarbeitskraft – Aufwendiger durch Landschaftsqualitätsbeiträge, stärkere Ausrichtung der Biodiversitätsförderung auf Qualität, Biodiversitätsbeiträge im Sömmerungsgebiet sowie befristete Ressourceneffizienzbeiträge
Volumen Mio. CHF	<p>Gesamtes Agrarbudget 2007: rund 3.6 Mrd. CHF pro Jahr</p> <p>Davon landwirtschaftliche Direktzahlungen: 2.6 Mrd. CHF pro Jahr, aufgeteilt auf</p> <ul style="list-style-type: none"> – Allgemeine Direktzahlungen: rund 2.1 Mrd. CHF pro Jahr – Ökologische Direktzahlungen: rund 500 Mio. CHF pro Jahr
Betroffene Sektoren / Gruppen	Landwirtschaft
Wirkung auf BD / Zielkonflikte	<p>Intensivierung der Landwirtschaft: Negative Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen und die Biodiversität (z.B. durch Anreize zur Ausdehnung der Tierhaltung):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Abnahme der natürlichen Vielfalt – Erhöhte Schadstoffeinträge – Negative Auswirkungen auf die globale Biodiversität durch den Import von Futtermitteln – Etc.
Indirekte Auswirkungen auf weitere Sektoren / andere Ziele?	Umwelt, Versorgungssicherheit, Wasserversorgung etc.

⁵⁹ Vgl. Buchli und Flury (2006), Vollzugs- und Kontrollkosten der Direktzahlungen.

⁶⁰ Vgl. Vgl. Bundesrat (2009), Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, S. 169.

Verbesserungsvorschläge	<ul style="list-style-type: none">– Insgesamt mehr und verstärkt leistungs- und zielorientierte DZ-Instrumente.– Signifikante Reduktion der allgemeinen DZ, dafür Ausbau und Optimierung der ökologischen DZ– Noch konkretere Ziele und Leistungen für ökol. DZ definieren (insb. klare Zielsetzung und Förderung für Biodiversitätsvorrangflächen)– Einführung von Lenkungsabgaben– Stärkere Berücksichtigung der negativen Auswirkungen auf die globale Biodiversität– DZ besser auf andere Politikbereiche abstimmen– Harmonisierung des Vollzugs bei der Biodiversitätsförderung nach LwG und NHG– Doppelspurigkeiten im Vollzug sowie Mehrfachsubventionen vermeiden– Transparentere und differenziertere Information und Berichterstattung
Optimierungsbedarf auf Gesetzesebene / im Vollzug	Je nach Optimierung sind evtl. Änderungen im LwG und den dazugehörigen Verordnungen notwendig.

5 Fazit und Empfehlungen

Wie in den vorangehenden Kapiteln gezeigt, gibt es in der Schweiz auf der Ebene der Subventionen i.w.S. eine Vielzahl von Regelungen, welche als biodiversitätsschädlich eingestuft werden können. Dabei wurden die in weiten Teilen noch nicht realisierte Internalisierung externer Kosten (z.B. im Verkehr) und die Begünstigung von biodiversitätsschädlichem Verhalten durch anderweitige gesetzliche Regelungen nicht berücksichtigt.

Die vier vertieft analysierten Beispiele für biodiversitätsschädliche Subventionen sind allesamt mit Fehlanreizen verbunden und haben negative Auswirkungen auf die Biodiversität. Die von der Biodiversität erbrachten Ökosystemleistungen werden dadurch langfristig beeinträchtigt und dadurch in einem geringeren Ausmass zur Verfügung gestellt. Allen vier beispielhaft untersuchten Subventionen ist gemein, dass sie eine intensivere Nutzung und damit eine stärkere Belastung der Ökosystemleistungen der Biodiversität fördern.

Trotz zaghafter Versuche für Reformen von Subventionen sind die erzielten Fortschritte insgesamt zu gering und zu langsam, um eine wirkliche Verbesserung der Erhaltung und Förderung der Biodiversität zu erreichen. Daraus ergibt sich folgender **genereller Handlungsbedarf**:⁶¹

- Grundsätzliche Pflicht einer **Nachhaltigkeitsprüfung für Bundessubventionen** und periodische Überprüfung der Subventionen auf biodiversitätsschädliche Effekte im Rahmen des Subventionsberichts des Bundesrates anstelle der heutigen punktuellen Überprüfung.⁶²
 - Dadurch würde **transparent** und öffentlich gemacht, welche Subventionen negative Auswirkungen auf die Biodiversität haben (dies gilt z.B. auch für Globalbeiträge und Zahlungen im Rahmen des neuen Finanzausgleichs).
 - Subventionen sollten strenger an die **Einhaltung von ökologischen Kriterien** geknüpft werden: Dies gilt speziell im Verkehrsbereich, wo Infrastrukturausbauten häufig in ökologisch sensiblen Gebieten erfolgen, und in der Landwirtschaft, wo verschiedene Direktzahlungen biodiversitätsschädigende Fehlanreize setzen (siehe auch weiter unten).
 - Der Politik stehen dafür verschiedene **Instrumente und Checklisten** sowie **integrierte Bewertungsmethoden** zur Verfügung. Eine Übersicht der bestehenden Methoden gibt das Kapitel "Reforming subsidies" des TEEB-Berichts für Entscheidungsträger (z.B. OECD tools for the identification and assessment of environmentally harmful subsidies).⁶³

⁶¹ Auswahl basiert teilweise auf angepassten Handlungsempfehlungen des Berichts Förderverein Ökologische Steuerreform e.V. (FÖS) (2008), Schädliche Subventionen gegen die biologische Vielfalt, S. 45-47.

⁶² Vgl. Bundesrat (2008), Subventionsbericht des Bundesrates.

⁶³ Vgl. TEEB (2009b), The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers, Chapter 6: Reforming Subsidies, S. 26ff.

- In Kombination mit der Überprüfung der Subventionen könnte ferner ein Mechanismus eingeführt werden, wonach Subventionen wegen nicht nachhaltiger Ausführung der Bestimmungen nicht gesprochen oder rückbezahlt werden müssen.
- **Befristung der Subventionen:** Dieses Thema wurde im letzten Subventionsbericht bereits aufgenommen, allerdings noch kaum umgesetzt. Eine Befristung müsste aber auch stärker dafür genutzt werden, die Subventionen hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Biodiversität, auch im Lichte neuerer Entwicklungen, zu überprüfen (z.B. Erlass der Mineralölsteuer auf Kerosin für internationale Flüge). Die Befristung schafft einen Druck zur frühzeitigen Überprüfung von Subventionen hinsichtlich der Zielerreichung und möglicher negativer Effekte auf die Biodiversität (Stichwort „Sunset Legislation“, d.h. zeitliche Befristung von Gesetzen resp. Ausgabenprogrammen des Staates; dadurch soll verhindert werden, dass Ausgabenprogramme weitergeführt werden, obwohl sie nicht mehr notwendig sind). Damit verbunden sind eine stärkere Wirkungskontrolle, ein besseres Monitoring und eine erhöhte Transparenz der Subventionsgeschäfte (vgl. auch erster Punkt).

Zur Behebung der Fehlanreize und der negativen Auswirkungen auf die Biodiversität in den **vertiefter analysierten Bereichen** lauten die **Empfehlungen** für Reformen wie folgt (vgl. auch Verbesserungsvorschläge und Optimierungsbedarf in den entsprechenden Abschnitten in Kapitel 4):

- **Steuerabzüge von Berufskosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte:** Ersatz der geltenden Regelungen durch einen distanzunabhängigen Pauschalabzug oder einen distanzabhängigen, aber verkehrsmittelunabhängigen Abzug (Kilometerpauschale für den Hin- und Rückweg von der Wohnstätte zum Arbeitsort).
- **Neue Regionalpolitik:** Die NRP ist ein stark wirtschaftlich geprägtes Förderinstrument mit Fokus auf Industrieansiedlungen, Technologieförderung und nach wie vor zu infrastrukturlastig. Gefordert ist eine konsequente Umsetzung des Grundsatzes der NRP zur Berücksichtigung der Anforderungen an eine Nachhaltige Entwicklung und die Steigerung und bessere Sicherung der Qualität der Nachhaltigkeitsbeurteilungen für die kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme, inkl. einer verstärkten Berücksichtigung möglicher negativer Auswirkungen auf die Biodiversität. Zudem sollte die Transparenz über die geförderten Projekte erhöht werden.
- **Subventionen an Bergbahnen:** Gefordert ist ein ganzheitlicher Verzicht auf die Subventionierung von touristischen Infrastrukturen, die zur Erschliessung von Gebieten in neuen Geländekammern führen sowie eine konsequentere Konzessionspolitik. Zudem sollte eine zusätzliche obligatorische Nachhaltigkeitsbeurteilung auf Projektstufe ("Follow-up") zur Vermeidung negativer Auswirkungen von touristischen Infrastrukturen auf die Biodiversität eingeführt werden.
- **Biodiversität im Direktzahlungssystem in der Landwirtschaft:** Die Hauptstossrichtung sollte in einer signifikanten Reduktion der allgemeinen Direktzahlungen zusammen mit einem Ausbau und der Optimierung der ökologischen Direktzahlungen liegen, insbesondere verbunden mit noch konkreteren Zielen und Leistungen für ökol. Direktzahlungen (leis-

tungs- und zielorientierte Direktzahlungsinstrumente). Die vom Bundesrat vorgeschlagene Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems geht dazu in die richtige Richtung, ist im Hinblick auf die Behebung von Fehlanreizen und die Erhaltung und Förderung der Biodiversität im Landwirtschaftsbereich insgesamt zu wenig ausgereift. So fehlen bspw. weiterhin genügend konkrete Ziele und Leistungen für ökol. Direktzahlungen.

Zusätzlich sind bei einer Reduktion oder Aufhebung von Subventionen und Steuern mit falschen ökologischen Anreizen auch **allfällige negative Nebeneffekte** sowie übergeordnete politische Überlegungen zu berücksichtigen. Sozial unerwünschte Nebeneffekte einer Reduktion oder Aufhebungen können dabei mit entsprechend ausgestalteten flankierenden Massnahmen (z.B. mittels befristeten Anpassungsbeiträgen) abgedeckt werden.

Aus einer Optimierung oder Abschaffung der identifizierten biodiversitätsschädlichen Subventionen i.w.S. werden meist **finanzielle Mittel frei**, welche dann für verschiedene Zwecke eingesetzt werden können. Gewonnene Gelder können grundsätzlich verwendet werden für:

- Die **Umverteilung in Bereiche zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität**, welche stärker auf zusätzliche Finanzmittel angewiesen sind
 - Ausbau des ökologischen Netzes von Biodiversitätsvorrangflächen (Korridore, Vernetzung, neue Vorrangflächen etc.)
 - Investitionen in die ökologische („grüne“) Infrastruktur (Aufwertungen bestehender Schutz- und Fördergebiete, Sanierungen, Restaurationen etc.)
 - Abgeltung von Ökosystemleistungen der Biodiversität (z.B. Nutzen- und Lastenausgleich, Abgeltungen für Unterhalt und Pflege von Schutzgebieten, regionale Landschaftsprogramme etc.)
- Schuldenabbau oder Steuersenkungen
- Die Finanzierung alternativer Massnahmen, welche kosteneffizienter auf die ursprünglichen Ziele der Subvention abzielen

Aus der Optik des Ziels der Erhaltung der Biodiversität und der damit verbundenen Ökosystemleistungen steht eine Umverteilung hin zu biodiversitätsfördernden Massnahmen natürlich an oberster Stelle.

6 Anhang A: Übersicht potenziell biodiversitätsschädliche Subventionen des Bundes

Vorbemerkung: Die nachfolgende Tabelle beruht auf dem Subventionsbericht des Bundes aus dem Jahr 2008,⁶⁴ welcher sich auf die Subventionen Stand 2006 bezieht; also vor der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).

Tabelle 6-1: Übersicht potenziell biodiversitätsschädliche Subventionen des Bundes

Wirkung	Subventionsbezeichnung	Subventionierte Aufgabe / Leistung	Zuständiges Departement	Beitrag 2006 [Mio. CHF]
Kultur und Freizeit				82.9
-	Abgeltung GWL-Zeitungstransporte	Der Bund leistet der Post für die ungedeckten Kosten aus der Gewährung der Vorzugspreise für Zeitungstransporte eine jährliche Abgeltung.	UVEK	80.0
-	Sportstättenbau	Beiträge des Bundes an die Erstellung neuer und die Erweiterung bestehender Anlagen für sportliche Ausbildung.	VBS	2.9
Landesverteidigung				10.1
+/-	Vertragliche Leistungen: Kantone	Der Bund übernimmt einen Teil der Investitionen für den Bau von Objekten, die Eigentum anderer Gemeinwesen oder Partner sind. (Truppenunterkünfte, Zufahrtsstrassen, Schutzbauten oder Investitionen für den Gewässer- und Umweltschutz.)	VBS	7.5
+/-	Vertragliche Leistungen: Gemeinden	Der Bund übernimmt einen Teil der Investitionen für den Bau von Objekten, die Eigentum anderer Gemeinwesen oder Partner sind. (Truppenunterkünfte, Zufahrtsstrassen, Schutzbauten oder Investitionen für den Gewässer- und Umweltschutz.)	VBS	2.6

⁶⁴ Bundesrat (2008), Subventionsbericht des Bundesrates 2008.

Wirkung	Subventionsbezeichnung	Subventionierte Aufgabe / Leistung	Zuständiges Departement	Beitrag 2006 [Mio. CHF]
Landwirtschaft und Ernährung				3141.0
-	Absatzförderung	Marketingkommunikation für Agrarprodukte.	EVD	31.8
-	Allgemeine Direktzahlungen: Beiträge an Raufutter verzehrende Nutztiere	Beitrag für die Haltung von Raufutter verzehrenden Nutztieren. Beitrag je Tier oder je Grossvieheinheit.	EVD	295.3
+/-	Allgemeine Direktzahlungen: Beiträge an Raufutter verzehrende Nutztiere unter erschwerten Produktionsbedingungen	Beitrag für die Haltung von Raufutter verzehrenden Nutztieren. Mit den Beiträgen werden die erschwerenden Produktionsbedingungen der Viehhalter im Berggebiet und in der Hügelzone ausgeglichen.	EVD	277.3
+/-	Allgemeine Direktzahlungen: Flächenbeiträge	Sicherung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft (sichere Versorgung der Bevölkerung, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, Pflege der Kulturlandschaft und dezentrale Besiedelung).	EVD	1312.2
+/-	Allgemeine Direktzahlungen: Hangbeiträge	Förderung und Erhaltung der Landwirtschaft in Lagen mit erschwerenden Produktionsbedingungen.	EVD	104.3
-	Ausfuhrbeiträge für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte	Anteilmässiger Ausfuhrbeitrag für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten.	EFD	90.0
-	Beihilfe Pflanzenbau: Umstellungsbeiträge Weinbau + Weinlesekontrolle		EVD	2.9
-	Beihilfen Pflanzenbau: Flächenbeiträge nachwachsende Rohstoffe	Förderung der Bereitstellung nachwachsender Rohstoffe für technische Verwendungen.	EVD	0.5
-	Beihilfen Pflanzenbau: Flächenbeiträge Ölsaaten und Körnerleguminosen	Unterstützt wird der Anbau von Ölsaaten wie z.B. Raps, Soja und Sonnenblumen.	EVD	49.9
-	Beihilfen Pflanzenbau: Kartoffelverarbeitung	Ausrichtung von Beiträgen zur Verwertung von nicht marktfähigen, unerlesenen Kartoffeln durch Frischverfütterung oder Trocknung sowie zur Lagerhaltung von Speisekartoffeln und zur Exportförderung von Kartoffelprodukten.	EVD	16.0
-	Beihilfen Pflanzenbau: Obstverwertung	Förderung der Verwertung der inländischen Obstproduktion durch Beiträge an Marktentlastungsmassnahmen im Inland, an die Lagerhaltung, an die Kapitalzinskosten sowie an den Export.	EVD	10.4

Wirkung	Subventionsbezeichnung	Subventionierte Aufgabe / Leistung	Zuständiges Departement	Beitrag 2006 [Mio. CHF]
-	Beihilfen Pflanzenbau: Saatgutproduktion	Finanzhilfen für die Verwertung von inländischen Pflanzkartoffeln und für die inländische Saatgutproduktion von Mais und Futterpflanzen.	EVD	3.1
-	Beihilfen Pflanzenbau: Zuckerrüben	Der Bund finanziert einen Teil des Preises, den die Zuckerrübenverarbeiter den Produzenten bezahlen. Damit leistet er in erster Linie einen Beitrag an die Rohstoffverbilligung.	EVD	29.6
-	Beihilfen und Zulagen Milchwirtschaft: Ausfuhrbeihilfen für andere Milchprodukte	Verbilligung beziehungsweise Ermöglichung von Milchprodukteexporten in Länder mit tieferem Preisniveau als in der Schweiz.	EVD	20.9
-	Beihilfen und Zulagen Milchwirtschaft: Ausfuhrbeihilfen für Käse	Verbilligung bzw. Ermöglichung des Käseexportes in Länder (heute nur noch in Länder ausserhalb der EU) mit tieferem Preisniveau als in der Schweiz.	EVD	10.7
-	Beihilfen und Zulagen Milchwirtschaft: Inlandbeihilfen für Butter	Der Bund finanziert einen Teil des Preises, den die Milchverarbeiter den Milchproduzenten bezahlen. Damit leistet er einen in erster Linie einen Beitrag an die Rohstoffverbilligung.	EVD	24.9
-	Beihilfen und Zulagen Milchwirtschaft: Inlandbeihilfen für Magermilch und Milchpulver	Diese Inlandbeihilfe ist in erster Linie eine Verbilligung der Verarbeitung von Magermilch und Vollmilchpulver, um weiterhin einen bedeutenden Anteil der inländischen Milch und Milchbestandteilen verarbeiten zu können.	EVD	39.0
-	Beihilfen und Zulagen Milchwirtschaft: Preiszulage auf verkäster Milch	Der Bund finanziert einen Teil des Preises, den der Landwirt für seine Milchliefereung an die Milchverarbeiter erhält (Milchpreisstützung). Die Zulage für verkäste Milch ist in erster Linie eine Rohstoffverbilligung.	EVD	297.0
-	Beihilfen und Zulagen Milchwirtschaft: Silofreie Verfütterung	Mit der Zulage finanziert der Bund einen Teil des Preises, den Landwirte für Milch aus silofreier Produktion erhalten.	EVD	44.6
-	Beihilfen Viehwirtschaft: Ausfuhrbeihilfen Zucht- und Nutzvieh	Der Bund leistet Beiträge an die Ausfuhr von Zucht- und Nutztieren.	EVD	5.1
-	Beihilfen Viehwirtschaft: Beihilfen Inlandei-er	Inlandeiherproduktion von bäuerlichen Betrieben; Verwertungsmassnahmen (Aufschlags- und Verbilligungsaktionen) zu Gunsten der Schweizer Eier.	EVD	3.1
-	Beihilfen Viehwirtschaft: Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch	Zeitlich befristete Marktentlastungsmassnahmen (Einlagerungs- und Verbilligungsaktionen) bei saisonalen oder anderen vorübergehenden Überschüssen.	EVD	3.0

Wirkung	Subventionsbezeichnung	Subventionierte Aufgabe / Leistung	Zuständiges Departement	Beitrag 2006 [Mio. CHF]
-	Beihilfen Viehwirtschaft: Verwertung der inländischen Schafwolle	Übernahme, Sortierung und Taxierung von inländischer Schurwolle; Innovative Projekte zur Wollverwertung.	EVD	0.8
-	Flächenbeiträge Körnerleguminosen	Flächenbeitrag für den Anbau von Körnerleguminosen. Per 01.01.2002 wurden die Anbaubeiträge von Fr. 1'260.- auf Fr. 1'500.- pro Hektare erhöht.	EVD	0.0
+/-	Investitionskredite	Starthilfe für Junglandwirte, Ökonomie- und Wohngebäude, Gemeinschaftlicher Inventarkauf, gemeinschaftliche Bauten zur Verarbeitung, Lagerung und Vermarktung landw. Produkte, Kauf Betrieb durch Pächter.	EVD	68.5
-	Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen	Unterstützung verschiedener strukturverbessernder Massnahmen (z.B. Landumlegungen mit Infrastrukturmassnahmen, Wegebauten, Wasserversorgungen, Behebung von Unwetterschäden, landwirtschaftliche Ökonomiegebäude).	EVD	107.5
+/-	Ökologische Direktzahlungen: Ethobeiträge	Teilweise Abgeltung der Mehrkosten (Arbeit, Investitionen) im Zusammenhang mit besonderen (freiwilligen) Leistungen im Bereich der Tierhaltung.	EVD	201.3
+/-	Ökologischen Direktzahlungen: Sömmerungsbeiträge	Unterstützung der Sömmerung von Raufutter verzehrenden Tieren.	EVD	91.4
Soziale Wohlfahrt				8.5
-	Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten	Leistung von einmaligen Baukostenbeiträgen à-fonds-perdu bei Wohnungserneuerung sowie bei der Erstellung von Ersatz-Neubauten.	EVD	8.5
Verkehr				863.7
-	Allgemeine Strassenbeiträge und Finanzausgleich	Die Kantone werden für den Bau, Betrieb und Unterhalt ihres Strassennetzes finanziell unterstützt.	UVEK	423.3
-	Allgemeine Strassenbeiträge und Finanzausgleich / ausserordentlicher Anteil	Die Kantone werden für den Bau, Betrieb und Unterhalt ihres Strassennetzes finanziell unterstützt.	UVEK	57.2
-	Hauptstrassen	Neu- oder Ausbau des schweizerischen Hauptstrassennetzes.	UVEK	187.9

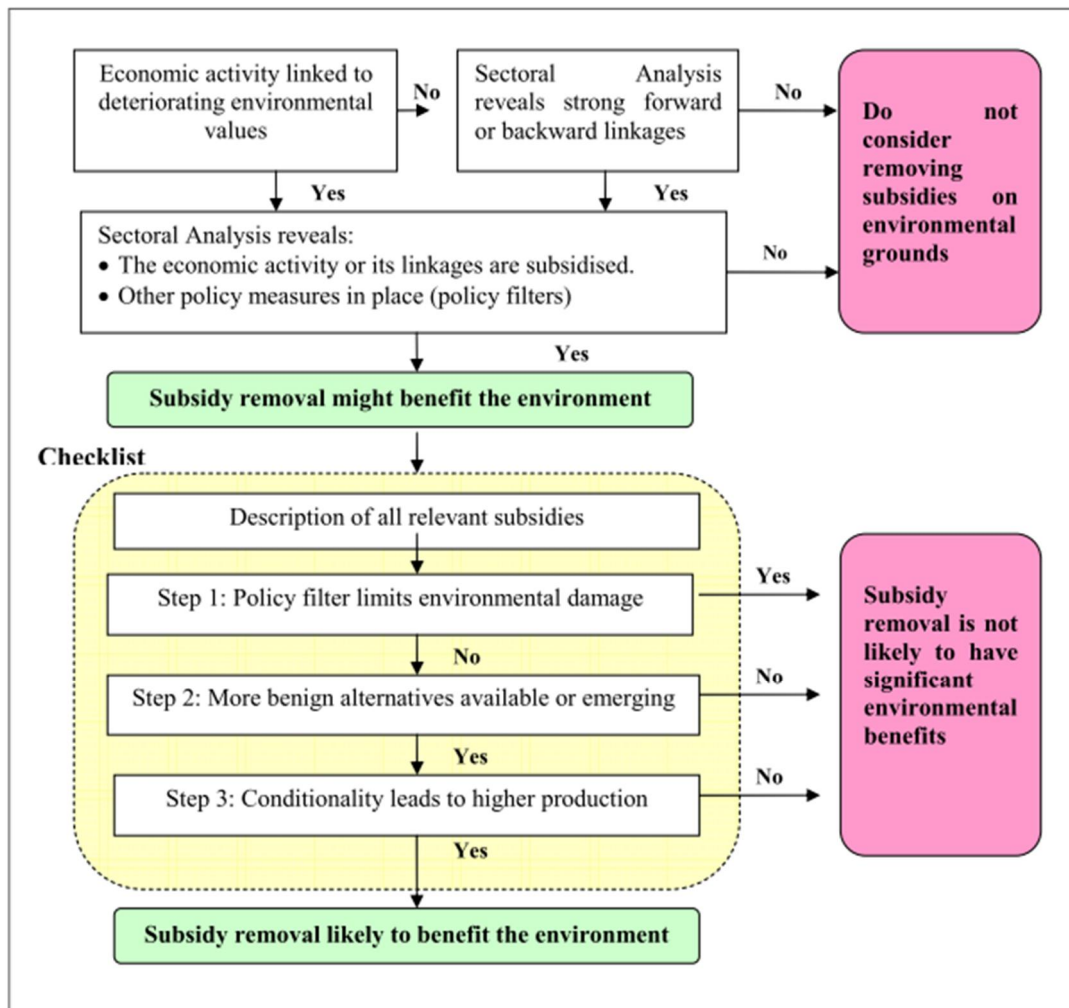
Wirkung	Subventionsbezeichnung	Subventionierte Aufgabe / Leistung	Zuständiges Departement	Beitrag 2006 [Mio. CHF]
-	Internationale Alpenstrassen und Kantone ohne Nationalstrassen	Der Bund beteiligt sich an den kantonalen Kosten für den Bau und Ausbau der internationalen Alpenstrassen.	UVEK	27.0
+/-	Technische Verbesserungen und Umstellung des Betriebs	Investitionen in die abgeltungsberechtigte Infrastruktur der konzessionierten Transportunternehmen.	UVEK	149.8
+/-	Technische Verbesserungen und Umstellung des Betriebs: Art. 31 ADFV	Investitionen in ausgewählte Infrastrukturprojekte in Agglomerationen.	UVEK	18.5
Wirtschaft				4.0
-	Bürgschaftsgewährung in Berggebieten	Teilweise Übernahme von Bürgschaftsverlusten und Verwaltungskosten der Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen der Schweiz (GBZ) sowie teilweise Übernahme von Zinskosten von Klein- und Mittelbetrieben.	EVD	1.0
-	Schweiz. Gesellschaft für Hotelkredit (SGH), Darlehen	Gewährung von Darlehen/Krediten und zusätzliche Aufgaben wie betriebswirtschaftliche Beratung von Hotelbetrieben.	EVD	3.0
Total				4'110.2

Legende: Wirkung: + = eher positive Anreizwirkung für die Biodiversität, +/- = positive und negative Anreizwirkung, - = eher negative Anreizwirkung; Fett und grau hinterlegt: Aufgabengebiet.

Quellen: Bundesrat (2008), Subventionsbericht des Bundesrates 2008; EFV (2008), Datenbank der Bundessubventionen. Diese beziehen sich auf die Subventionen Stand 2006, also vor der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).

7 Anhang B: Checkliste für umweltschädliche Subventionen

Grafik 7-1: Checkliste für umweltschädliche Subventionen



Quelle: Valsecchi C. et al. (2009), Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment, S. 29ff, basierend auf OECD (2005), Environmentally Harmful Subsidies.

Literaturverzeichnis

Vgl. auch Literaturverzeichnis in:

Ecoplan (2010)

Der Natur mehr Wert geben. Reformideen für marktwirtschaftliche Massnahmen zur Förderung der Biodiversität. Im Auftrag des WWF Schweiz. Bern.

Literatur

Berg Holger, Burger Andreas, Thiele Karen (2008)

Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Dessau-Roßlau.

Bieger Thomas et al. (2004)

Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete (IHG). St. Gallen/Lausanne.

Bieger Thomas, Caspar Patrick (2000)

Staatliche Beiträge an touristische Anlagen - Kriterien für staatliche Subventionen an touristische Anlagen - Ein Thesenpapier. St. Gallen.

Bosshard A. et al. (2010)

Weissbuch Landwirtschaft Schweiz: Analysen und Vorschläge zur Reform der Agrarpolitik. Bern.

Buchli S. und Flury C. (2006)

Vollzugs- und Kontrollkosten der Direktzahlungen. In: Agrarforschung 13(03), S. 114-119. Zürich.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2004)

Nachhaltigkeitsbeurteilung. Rahmenkonzept und methodische Grundlagen. Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2008)

Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte. Bern.

Bundesrat (2002)

Botschaft über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes des Schweizer Tourismus. Vom 20. September 2002. Bern.

Bundesrat (2007)

Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung. Vom 28. Februar 2007.

Bundesrat (2008a)

Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011. Bericht vom 16. April 2008. Bern.

Bundesrat (2008b)

Subventionsbericht 2008 des Bundesrats. Vom 30. Mai 2008. Bern.

Bundesrat (2009)

Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Bern.

Ecoplan (2004a)

Statistik potenziell umweltbelastender Subventionen. Machbarkeitsstudie. Bern.

- Ecoplan (2004b)
Subventionieren - schützen - anbieten - nutzen: Natur- und Landschaftsschutz im Spannungsfeld. Teilstudie im Rahmen des Nationalfonds-Programm-48-Projektes „ALPAYS – Alpine Landscapes: Payments and Spillovers“. Bern.
- Ecoplan (2008)
Evaluation und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB). Bern.
- Ecoplan (2009a)
Regionales Landschaftsprogramm. Skizze eines neuen Instruments für eine wirkungsvollere und besser koordinierte Landschaftspolitik. Bern.
- Ecoplan (2009b)
Ausgaben für Biodiversität in der Schweiz. Internes Inputpapier für das Bundesamt für Umwelt. Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2008)
Subventionsbericht 2008 des Bundesrats. Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2010)
Datenbank der Bundessubventionen. Online im Internet: http://www.efv.admin.ch/dokumentation/zahlen_fakten/finanzpolitik_grundlagen/sub_db/sub_db_07_aufgabe.php#top (27.04.2010).
- Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV (2009)
Rundschreiben Berufskostenpauschalen und Naturalbezüge im Steuerjahr 2010.
- Greenpeace (?)
Umweltschädliche Subventionen und Steuervergünstigungen des Bundes. Studie Subventionen. Energie. Hamburg.
- IEEP et al (2007)
Reforming environmentally harmful subsidies Final report to the European Commission's DG Environment. March 2007.
- Interdepartementalen Arbeitsgruppe "Ökologische Steuerreform" (1999)
Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe "Ökologische Steuerreform" zur Neuen Finanzordnung mit ökologischen Anreizen (Stand der Arbeiten vom 16. September 1999).
- Lachat T. et al. (2010)
Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900. Ist die Talsohle erreicht? Zürich.
- Mathis P., Siegrist D., Kessler R. (2003)
Neue Skigebiete in der Schweiz? Planungsstand und Finanzierung von touristischen Neuerschliessungen unter besonderer Berücksichtigung der Kantone. Zürich.
- Meyer Bettina (2006)
Subventionen und Regelungen mit subventionsähnlichen Wirkungen im Energiebereich. FÖS-Diskussionspapier Nr. 2006/02. München.
- Meyer Christian, Schmidt Sebastian, Meyer Bettina, Schlegelmilch Kai (2008)
Schädliche Subventionen gegen die biologische Vielfalt. Wie falsche finanzielle Anreize die biologische Vielfalt gefährden. Eine Studie im Auftrag des DNR.
- OECD (2003)
Environmentally Harmful Subsidies. Policy Issues and Challenges. Paris.

OECD (2005)

Environmentally Harmful Subsidies. Challenges for Reform. Paris.

Peters Rudi (2009)

Les déductions de l'imposition fédérale directe des personnes physiques et les possibilités de simplification. Une analyse des données fiscales du canton de Berne, année 2005. Bern.

regiosuisse – Netzwerkstelle Regionalentwicklung (2009)

regioS. Das Magazin zur Regionalentwicklung. 01/09. Brig.

regiosuisse – Netzwerkstelle Regionalentwicklung (2010)

Nationale Netzwerkstelle für Regionalentwicklung, Online im Internet:
<http://www.regiosuisse.ch/regionalpolitik/finanzinstrumente> (05.05.2010).

Rodewald Raimund und Neff Christine (2010)

Eine Subventionspolitik für mehr Vielfalt. Nachhaltigkeitsprüfung für Bundeserlasse. In: Hotspot 21/2010, S. 12-13. Bern.

Simmen Helen, Walter Felix, Marti Michael (Ecoplan) (2006)

Den Wert der Alpenlandschaften nutzen. Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt IV „Raumnutzung und Wertschöpfung“ des Nationalen Forschungsprogramms 48 „Landschaften und Lebensräume der Alpen“ des Schweizerischen Nationalfonds SNF. Bern.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2006)

Arbeitshilfe für die Erarbeitung der kantonalen Umsetzungsprogramme der neuen Regionalpolitik (NRP) durch die kantonalen Verwaltungen. November 2006. Bern.

Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (2001)

Bundessubventionen – landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend? Praxisanalyse und Handlungsprogramm. Bern.

TEEB (2009a)

The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers. Chapter 5: Rewarding benefits through payments and markets.

TEEB (2009b)

The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers. Chapter 6: Reforming Subsidies.

TEEB (2009c)

The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers. Chapter 7: Addressing losses through regulation and pricing.

Valsecchi C. et al. (2009)

Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment. Final report for the European Commission's DG Environment, November 2009.

Gesetze und Verordnungen

Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (Investitionshilfegesetz, IHG)

Vom 21. März 1997.

Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG)

Vom 29. April 1998. SR 910.1.

Bundesgesetz über Regionalpolitik

Vom 6. Oktober 2006 (Stand am 1. Januar 2008). SR 901.0.

Verordnung des EFD über den Abzug von Berufskosten der unselbständigen Erwerbstätigkeit bei der direkten Bundessteuer (Berufskostenverordnung)

Vom 10. Februar 1993 (Stand am 1. Januar 2009). SR 642.118.1

Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV)

Vom 7. Dezember 1998 (Stand am 1. Januar 2010). SR 910.13.

Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik

Vom 28. November 2007 (Stand am 1. Januar 2008). SR 901.022.

Verordnung über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung, ÖQV)

Vom 4. April 2001 (Stand am 1. Januar 2010). SR 910.14.

Verordnung über Sömmerungsbeiträge (Sömmerungsbeitragsverordnung, SöBV)

Vom 14. November 2007 (Stand am 1. Januar 2009). SR 910.133.

Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung, SVV)

Vom 7. Dezember 1998 (Stand am 1. September 2008). SR 913.1.