

SUBVENTIONEN DIE DER BIODIVERSITÄT SCHADEN

LENA GUBLER,
IRMI SEIDL,
SASCHA A. ISMAIL

Bund und Kantone geben jährlich Millionen aus für die Förderung der Biodiversität. Trotzdem schreitet der Biodiversitätsverlust voran. Scheinbar wiegen Subventionen, welche der Biodiversität schaden, schwerer.
Die Eidgenössische Forschungsanstalt WSL und das Forum Biodiversität Schweiz haben ausgehend vom Zustand der Biodiversität schädigende Prozesse auf ihre Subventionierung hin geprüft und dabei 154 Subventionen und 8 finanzielle Fehlanreize identifiziert, welche sich negativ auf Biodiversität auswirken.

Nationalen und internationales Verpflichtungen nachkommen

In der Strategie Biodiversität hat sich die Schweiz zum Ziel gesetzt, biodiversitäts-schädigende Subventionen abzuschaffen, abzubauen oder umzugestalten, sodass die negative Wirkung auf Biodiversität mi-

nimiert oder eliminiert wird. Damit bekräftigt die Schweiz die internationale Verpflichtung, welche sie mit der Ratifizierung der Biodiversitätskonvention eingegangen ist. Darin heisst es nämlich, dass biodiversitätsschädigende Anreize inklusive Subventionen bis ins Jahr 2020 abgeschafft oder umgestaltet sein sollen.

Was sind biodiversitätsschädigende Subventionen?

Der Zustand der Biodiversität in der Schweiz verschlechtert sich zusehends: Viele für die Biodiversität wertvolle, na-turnahe Lebensräume sind zu kleinen Restflächen geschrumpft oder gänzlich verschwunden. Die Qualität der verbleibenden Lebensräume ist oftmals unbefriedigend: sie sind verschmutzt, über-dünkt, von Strassen zerschnitten oder durch Licht und Lärm gestört. Dadurch haben zahlreiche Arten einen Grossteil ihres Lebensraums verloren.

Tragen Subventionen zu dieser Ver-schlechterung bei, gelten sie als biodiver-sitätsschädigend. Dahinter steht meist

folgende Wirkungskette: Subventionen vergünstigen die Produktion oder den Konsum von Gütern oder Dienstleistun-gen und erhöhen damit den Verbrauch natürlicher Ressourcen, der mit Ver-schmutzung, Störung sowie Verlust von Lebensräumen und darin lebender Arten sowie ihrer Vielfalt einhergeht. Biodiver-sitätsschädigende Subventionen sind nicht nur ökologisch bedenklich, sondern auch ökonomisch ineffizient, da sie das Budget mehrfach belasten: erstens durch die Subventionsvergabe und zweitens durch die Reparaturkosten der Schäden, die durch sie angerichtet werden. Bei un-gebremsten Biodiversitätsverlust fallen drittens langfristig Kosten an, um die Leistungen der Biodiversität zu ersetzen (z.B. Wasserfilterung, Bodenfruchtbar-keit, Bestäubungsleistung etc.).

Subventionen können drei verschiedene Formen haben: direkter Geldtransfer wie etwa Finanzhilfen (so genannte On-Bud-get Subventionen); Abgabevergünstigun-gen wie etwa steuerliche Abzugsmög-lichkeiten, (so genannte Off-Budget Subven-

SUBVENTIONS DOMMAGEABLES À LA BIODIVERSITÉ

LENA GUBLER,
IRMI SEIDL,
SASCHA A. ISMAIL

La Confédération et les cantons dé-pensent chaque année des millions au titre de la conservation de la biodiver-sité. Pourtant, le déclin se poursuit. Il semble donc que les subventions dom-mageables à la biodiversité pèsent plus lourd que les efforts déployés.

En se fondant sur l'état de la biodiver-sité, l'Institut fédéral de recherches WSL et le Forum Biodiversité Suisse ont répertorié et examiné les processus dommageables sous l'angle de leur sub-ventionnement. Ils ont identifié 154 sub-ventions et huit incitations financières qui ont des effets négatifs sur la biodi-versité.

Assumer nos engagements nationaux et internationaux

Avec la Stratégie Biodiversité, la Suisse a décidé d'abolir, de réduire ou de réformer les subventions dommageables à la bio-

diversité, de façon à minimiser ou à élimi-ner leurs effets négatifs. Il s'agissait aus-si de transposer dans les faits les enga-gements internationaux pris lors de la ratification de la Convention sur la diver-sité biologique. Cette dernière prévoit en effet que les incitations dommageables à la biodiversité, y compris les subventions, seront abolies ou réformées d'ici l'année 2020.

Qu'est-ce qu'une subvention domma-geable à la biodiversité?

Le déclin de la biodiversité en Suisse est patent. De nombreux milieux proches de l'état naturel, si précieux pour la biodiver-sité, se réduisent comme peau de chagrin, là où ils n'ont pas encore disparu. La qualité de ces habitats résiduels est bien souvent insatisfaisante, entre pollution, apport excessif de nutriments, morcellement par les infrastructures, et nuisances sonores et lumineuses. De ce fait, quantité d'espèces ont perdu une grande partie de leur habitat.

Lorsque des subventions contribuent à ce déclin, elles sont qualifiées de domma-geables à la biodiversité. La plupart du temps, le déclin est le résultat d'un en-chaînement: des subventions favorisent la production ou la consommation de biens ou de services, ce qui conduit à une consommation accrue de ressources na-turelles qui entraîne elle-même la pollu-tion, la dégradation et la perte d'habitats, ce qui se traduit à son tour par la dispara-tion des espèces qui y vivent et de leur di-versité. Les subventions dommageables à la biodiversité sont non seulement pro-blématiques sur le plan écologique, mais elles sont aussi inefficaces du point de vue économique, car elles grèvent le bud-get plusieurs fois: une première fois lors du versement de la subvention et une deuxièmes fois lors de l'indemnisation des dommages qu'elle a provoqués. Si l'on ne parvient pas à enrayer le déclin de la bio-diversité, ces subventions grèvent encore le budget une troisième fois, à plus long terme, lors du remplacement des ser-vices écosystémiques comme la filtration

tionen oder Steuersubventionen); nicht internalisierte externe Kosten (so genannte implizite Subventionen). In der Studie wurden zudem acht finanzielle Fehlanreize identifiziert wie etwa die Zweckbindung von Abgaben.

Über 160 Subventionen schädigen die Biodiversität

Gewährt werden die schädlichen Subventionen in den Bereichen Verkehr, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Energieproduktion und –konsum, Siedlungsentwicklung, Tourismus, Abwasserentsorgung und Hochwasserschutz. Davon sind 47 % On-Budget Subventionen, 39 % Off-Budget Subventionen, 9 % implizite Subventionen und 5 % finanzielle Fehlanreize.

Die errechnete jährliche Summe dieser Subventionen beträgt CHF 40 Mrd., wobei für 30% der identifizierten Subventionen keine Summen vorliegen und diese somit in der Gesamtsumme fehlen.

Die Wirkungszusammenhänge zwischen Subventionen und Biodiversität sind komplex, oft indirekt und wenig erforscht. Die Wirkung einer Subvention auf Biodiversität hängt von ihrer Höhe und der Dauer ihrer Wirkung ab, von der Art der Einwir-

kung und auch von der Verletzlichkeit der betroffenen Ökosystemen oder Arten. Auf Basis dieser Sachverhalte wurden die Subventionen kategorisiert: Von den Subventionen, deren Fördersumme bekannt ist, wirken CHF 15 Mrd. vollständig biodiversitätsschädigend, CHF 19 Mrd. teilweise biodiversitätsschädigend und CHF 6 Mrd. je nach Umsetzung der subventionierten Aktivität biodiversitätsschädigend. Bei 28 % der identifizierten Subventionen besteht zudem ein innerökologischer Zielkonflikt: Das Ziel der Subvention dient dem Umwelt- oder Naturschutz, gleichzeitig hat die geförderte Aktivität biodiversitätsschädigende Nebeneffekte.

Biodiversitätsschädigende Subventionen in einzelnen Bereichen

Der Verkehr hat vor allem eine zerschneidende und ver-

schmutzende Wirkung auf Lebensräume. Er wird mehrfach subventioniert: durch die Befreiung der Treibstoffe von der CO₂-Abgabe, verbilligte öffentliche Parkplätze, die pauschale Vignette, den Pendlerabzug oder die geringe Kompensationspflicht der Mineralölimporte. Der internationale Flugverkehr profitiert von einer Mehrwertsteuer- und Mineralölsteuerbefreiung, zudem ist der CO₂-Preis, welcher für Kompensationsmassnahmen zu zahlen ist, um ein Vielfaches niedriger

Abb. 1: Aufgrund der subventionierten Wasserkraftnutzung wird von vielen Gebirgsbächen Wasser für Kraftwerke abgezweigt: dies unterbindet die Durchgängigkeit der Gewässer und stört die Fließdynamik. In der Folge nimmt dort die Biodiversität ab [Foto: L. Gubler].

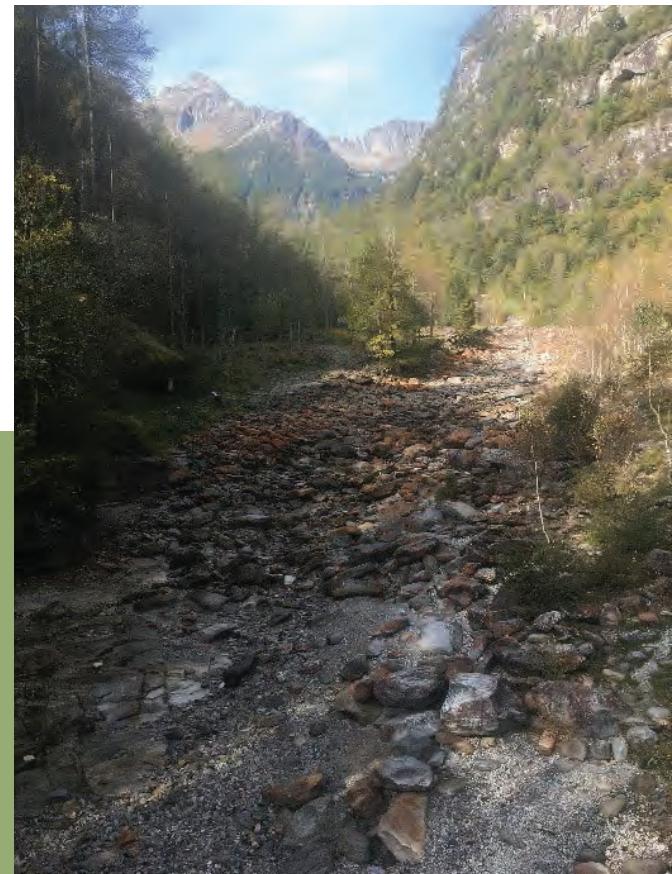


Fig. 1: À cause des subventions à l'exploitation de la force hydraulique, de nombreux torrents sont déviés vers les centrales électriques, ce qui entraîne la connectivité longitudinale des cours d'eau et finit par entraîner un déclin local de la biodiversité. (photo: L. Gubler)

de l'eau, la fertilité des sols ou la pollination.

Les subventions revêtent trois formes: les transferts directs, comme les aides financières (dites subventions budgétisées); les rabais fiscaux, comme les possibilités de déductions fiscales (dites subventions hors budget ou subventions fiscales); les coûts externes qui ne sont pas internalisés (dits subventions implicites). L'étude a également répertorié huit incitations financières qui ont des effets négatifs, comme les taxes à affectation obligatoire.

Plus de 160 subventions dommageables à la biodiversité

Les subventions dommageables à la biodiversité concernent les transports, l'agriculture, la sylviculture, la production et la consommation d'énergie, le développement urbain, le tourisme, l'épuration des eaux et la protection contre les crues. Les subventions budgétisées représentent 44 % de l'ensemble, les subventions hors budget 39 %, les subventions implicites 9 % et les incitations financières négatives 5 %.

La somme calculée pour toutes ces sub-

ventions se monte à 40 milliards de francs par an, quoique aucun montant ne soit disponible pour 30 % des subventions répertoriées; celles-ci ne sont donc pas comptabilisées dans la somme totale.

Les relations de cause à effet entre les subventions et la biodiversité sont complexes, souvent indirectes et peu étudiées. L'impact

d'une subvention sur la biodiversité dépend de son montant et de sa durée, de la nature de ses effets, mais aussi de la sensibilité des écosystèmes et des espèces concernés. Les subventions ont été classées par catégories sur la base de ces critères. Parmi les subventions dont le montant est connu, celles qui sont entièrement dommageables à la biodiversité représentent 14 milliards de francs, celles qui sont partiellement dommageables, 19 milliards, et celles qui

sont dommageables en fonction de l'activité subventionnée, 6 milliards. Pour 28 % des subventions répertoriées, il existe en outre un conflit d'intérêts intra-écologique: l'objet de la subvention sert les intérêts de la protection de l'environnement ou de la nature, mais l'activité soutenue produit aussi des effets dommageables à la biodiversité.

als jener der CO₂-Abgabe auf Heizöl, was wie eine Subvention wirkt. Neben diesen Subventionen schädigt im Verkehrsbe reich ein wichtiger Fehlanreiz die Biodiversität: Die meisten Einnahmen aus den Verkehrsabgaben sind zweckgebunden für die Verkehrsinfrastruktur. Die entsprechenden Fonds und Kantonskassen sind gut gefüllt und dies wirkt als Anreiz für weiteren Aus- und Unterhalt von Verkehrsinfrastruktur. Dadurch wird mehr Verkehr ermöglicht, was wiederum die Einnahmen für die Verkehrskassen erhöht.

Abb. 2: Die Erschliessung von neuen Grundstücken zerschneidet und versiegelt noch ungestörte Lebensräume. Neuerschliessungen werden subventioniert durch eine teilweise Übernahme von Erschliessungskosten sowie geringe Mehrwertabgaben (Foto: L. Gubler).



Fig. 2: La desserte de nouvelles parcelles compartimente et imperméabilise des milieux encore préservés. Les nouvelles dessertes sont subventionnées par la prise en charge partielle des frais d'équipement et par une taxe minime sur les plus-values (photo: L. Gubler).

Effets des subventions dommageables à la biodiversité dans quelques secteurs

Les effets principaux des transports sont le morcellement et la pollution des milieux naturels. Ce secteur est subventionné de diverses manières: exonération de la taxe sur le CO₂ pour les carburants, places de stationnement à prix réduit dans l'espace public, vignette forfaitaire, déduction fiscale des frais professionnels de transport, ou encore obligation de compensation minime pour les importations d'huiles minérales. Le secteur du transport aérien international bénéficie aussi d'une exonération de la TVA et de l'impôt sur les huiles minérales et le prix

Die Landwirtschaft verursacht wegen ihrer hohen Intensität weiträumige Schäden durch überschüssigen Stickstoff- und Pestizideintrag, sie vereinheitlicht die Landschaft, denn immer mehr Kleinstrukturen fallen der Rationalisierung zu Opfer. Schädigend wirken z.B. Subventionen, die eine intensive Tierhaltung stützen wie z.B. die Absatzförderung für Fleisch und Eier, die Förderung der Tierzucht, Beiträge zur Entsorgung tierischer Nebenprodukte oder kantonale Tierseuchenbeiträge. Zwar werden Subventionen zur Reduktion des hohen Stickstoffeintrags ausgerichtet, doch scheinen die An-

satzpunkte nicht auszureichen. Schliesslich fallen auch in der Landwirtschaft wie im Verkehr externe Kosten an, die nicht von den Verursachenden übernommen, sondern auf die Allgemeinheit, die Natur und zukünftige Generationen überwälzt werden. Auch die Siedlungsentwicklung wird durch Subventionen beeinflusst und gefördert, v.a. durch zahlreiche Steuervergünstigungen von Wohneigentum, aber auch durch verbilligte Flächen und Erschliessungen. Die Hauptfolgen sind Zerschneidung und Lebensraumverlust. Weiter wird der Energiekonsum subventioniert, z.B. durch kostenlose Vergabe von Emissionsberechtigungen oder Rückerstattung des Netzzuschlags an besonders energieintensive Unternehmen. Schliesslich unterstützen Beiträge und Darlehen der neuen Regionalpolitik touristische Projekte und Infrastruktur, die der Biodiversität schaden. Die Tourismusabgabe wird in der Studie als Fehlanreiz bezeichnet, denn sie wird reinvestiert in touristische Angebote oder Infrastruktur, dabei könnte auch Biodiversität gefördert werden, ist doch ein grosser Teil des Tourismus auf eine intakte Natur angewiesen.

recettes en faveur de la caisse des transports.

L'agriculture engendre des dégâts à large échelle à cause de son intensité et, notamment, de l'apport excédentaire d'azote et de pesticides. Elle uniformise aussi le paysage en sacrifiant un nombre croissant de petites structures sur l'autel de la rationalisation. Les subventions qui ont un effet dommageable sont par exemple celles qui encouragent l'élevage intensif, comme la promotion des ventes de viande et d'œufs, ou la promotion de la sélection animale, les contributions aux frais d'élimination des sous-produits animaux, ou encore les contributions cantonales à la lutte contre les épizooties. Des subventions sont certes accordées pour réduire les apports d'azote, qui sont élevés, mais il semble que cette approche soit insuffisante. Enfin l'agriculture connaît elle aussi des coûts externes qui ne sont pas payés par ceux qui les occasionnent, mais qui sont reportés sur la collectivité, la nature et les générations futures.

Le développement urbain est aussi influencé et favorisé par des subventions, en particulier par les nombreuses facilités fiscales liées à la propriété du logement,

Was ist zu tun?

Die identifizierten biodiversitätsschädigenden Subventionen gehören zum Instrumentarium zahlreicher Sektoralpolitiken, sind also breit verankert. Um sie abzuschaffen, abzubauen oder umzugestalten sind verschiedene Ansatzpunkte und ist eine sektorübergreifende Kooperation nötig.

Zunächst sind die Informationsgrundlagen zu verbessern: alle biodiversitätsschädigenden Subventionen sollten quantifiziert werden. Sodann sollte das Kriterium der Biodiversitätsverträglichkeit in die periodische Subventionsüberprüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle aufgenommen werden. Selbstredend sollte eine solche Überprüfung auch auf kantonaler und kommunaler Ebene stattfinden. Ein weiterer, zweifellos wirkungsvoller Ansatz ist, subventionierte Aktivitäten mit der Auflage zu verknüpfen, Biodiversität zu fördern oder zumindest nicht zu schädigen. Schliesslich sollten, wenn immer möglich, Off-Budget Subventionen in On-Budget Subventionen umgewandelt werden, da sie als solche besser lenkbar – und mit Auflagen verknüpfbar – sind.

Viele Subventionen bestehen bereits seit Jahrzehnten, der subventionierte Zustand wird als normal empfunden, was ihre Abschaffung erschwert. Deshalb fordert auch die Finanzökonomie, dass Subventionen, wo möglich, zeitlich befristet und abnehmend gewährt werden sollten. Um die Subventionspolitik biodiversitätsfreundlicher und effizienter zu gestalten, braucht es Anstrengungen auf verschiedenen politischen Ebenen und die Zusammenarbeit verschiedener Akteure. Biodiversitätsförderung sollte bereits mitgedacht werden, bevor ein Schaden entsteht. Dies entspricht dem Vorsorgeprinzip und würde weitere Reparaturkosten vermeiden.

Grundlagenbericht und zusammenfassendes Factsheet unter:
www.wsl.ch/subventionen

Kontakt

Lena Gubler

wissenschaftliche Mitarbeiterin WSL

Irmi Seidl

Forschungseinheitsleitung Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, WSL

Sascha A. Ismail

Forum Biodiversität Schweiz, SCNAT

mais aussi par la vente de terrains au-dessous de leur valeur réelle et par des contributions aux frais d'équipement. Tout cela débouche sur un morcellement et par une perte d'habitats.

La consommation électrique est également subventionnée, par exemple par la délivrance gratuite de droits d'émission ou par le remboursement du supplément réseau aux entreprises particulièrement gourmandes en énergie.

Enfin, les contributions et les prêts prévus par la nouvelle politique régionale favorisent des projets et infrastructures touristiques qui nuisent à la biodiversité. L'étude qualifie notamment la taxe touristique d'incitation négative, parce qu'elle est réinvestie dans des offres ou des infrastructures touristiques, alors qu'elle pourrait être affectée à des projets de conservation de la biodiversité, dans la mesure où le tourisme repose en grande partie sur une nature intacte.

Que faut-il faire?

Les subventions dommageables à la biodiversité qui ont été répertoriées font partie des instruments de nombreuses politiques sectorielles et ont donc une large

assise. Pour les abolir, les réduire ou les réformer, il faut agir à différents niveaux, dans le cadre d'une coopération transversale.

Mais avant tout, il faut que les bases d'information soient améliorées: toutes les subventions dommageables à la biodiversité devraient être quantifiées. Ensuite, le Contrôle fédéral des finances devrait intégrer le critère de l'impact sur la biodiversité dans l'examen périodique des subventions. Il va de soi que le même type d'examen devrait se faire au niveau des cantons et des communes. Une autre approche assurément efficace consiste à lier l'octroi des subventions à une obligation de préserver la biodiversité, ou à tout le moins de ne pas la détruire. Enfin, dans la mesure du possible il faudrait convertir les subventions hors budget en subventions budgétisées, qu'il est plus aisés de piloter et d'assortir de charges. De nombreuses subventions existent depuis des décennies et l'état qui en découle est perçu comme normal, ce qui rend leur abolition difficile. C'est d'ailleurs pour cela que l'économie financière recommande de n'octroyer, si possible, que des subventions temporaires et dégressives.

Pour mettre en place une politique de subventions plus favorable à la biodiversité et plus efficace, des efforts sont nécessaires à différents niveaux politiques et les acteurs concernés doivent collaborer. La promotion de la biodiversité devrait faire partie de la réflexion avant même qu'un dommage ne survienne, comme le préconise le principe de précaution. Cela permettrait aussi d'éviter des frais de réparation après coup.

L'étude (en allemand) et la fiche de synthèse peuvent être téléchargées sur le site www.wsl.ch/subventions.

Renseignements

Lena Gubler

collaboratrice scientifique, WSL

Irmi Seidl

responsable de l'unité Sciences économiques et sociales, WSL

Sascha A. Ismail

Forum Biodiversité Suisse, SCNAT