

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 internationalen Verpflichtungen nachkommen

In der Strategie Biodiversität hat sich die Schweiz zum Ziel gesetzt, biodiversitätsschädigende 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, naturnahe Lebensräume sind zu kleinen Restflächen geschrumpft oder gänzlich verschwunden. Die Qualität der verbleibenden Lebensräume ist oftmals unbefriedigend: sie sind verschmutzt, überdüngt, von Strassen zerschnitten oder durch Licht und Lärm gestört. Dadurch haben zahlreiche Arten einen Grossteil ihres Lebensraums verloren.

Tragen Subventionen zu dieser Verschlechterung bei, gelten sie als biodiversitätsschädigend. Dahinter steht meist

folgende Wirkungskette: Subventionen vergünstigen die Produktion oder den Konsum von Gütern oder Dienstleistungen und erhöhen damit den Verbrauch natürlicher Ressourcen, der mit Verschmutzung, Störung sowie Verlust von Lebensräumen und darin lebender Arten sowie ihrer Vielfalt einhergeht. Biodiversitätsschädigende 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 ungebremsten Biodiversitätsverlust fallen drittens langfristig Kosten an, um die Leistungen der Biodiversität zu ersetzen (z.B. Wasserfilterung, Bodenfruchtbarkeit, Bestäubungsleistung etc.).

Subventionen können drei verschiedene Formen haben: direkter Geldtransfer wie etwa Finanzhilfen (so genannte On-Budget Subventionen); Abgabevergünstigungen wie etwa steuerliche Abzugsmöglichkeiten, (so genannte Off-Budget Subven-

SUBVENTIONS DOMMAGEABLES À LA BIODIVERSITÉ

LENA GUBLER,
IRMI SEIDL,
SASCHA A. ISMAIL

La Confédération et les cantons dépensent chaque année des millions au titre de la conservation de la biodiversité. Pourtant, le déclin se poursuit. Il semble donc que les subventions dommageables à la biodiversité pèsent plus lourd que les efforts déployés.

En se fondant sur l'état de la biodiversité, l'Institut fédéral de recherches WSL et le Forum Biodiversité Suisse ont répertorié et examiné les processus dommageables sous l'angle de leur subventionnement. Ils ont identifié 154 subventions et huit incitations financières qui ont des effets négatifs sur la biodiversité.

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 éliminer leurs effets négatifs. Il s'agissait aussi de transposer dans les faits les engagements internationaux pris lors de la ratification de la Convention sur la diversité 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 dommageable à la biodiversité?

Le déclin de la biodiversité en Suisse est patent. De nombreux milieux proches de l'état naturel, si précieux pour la biodiversité, 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 dommageables à la biodiversité. La plupart du temps, le déclin est le résultat d'un enchaînement: des subventions favorisent la production ou la consommation de biens ou de services, ce qui conduit à une consommation accrue de ressources naturelles qui entraîne elle-même la pollution, la dégradation et la perte d'habitats, ce qui se traduit à son tour par la disparition des espèces qui y vivent et de leur diversité. Les subventions dommageables à la biodiversité sont non seulement problématiques sur le plan écologique, mais elles sont aussi inefficaces du point de vue économique, car elles grèvent le budget plusieurs fois: une première fois lors du versement de la subvention et une deuxième fois lors de l'indemnisation des dommages qu'elle a provoqués. Si l'on ne parvient pas à enrayer le déclin de la biodiversité, ces subventions grèvent encore le budget une troisième fois, à plus long terme, lors du remplacement des services 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 innekologischer 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).

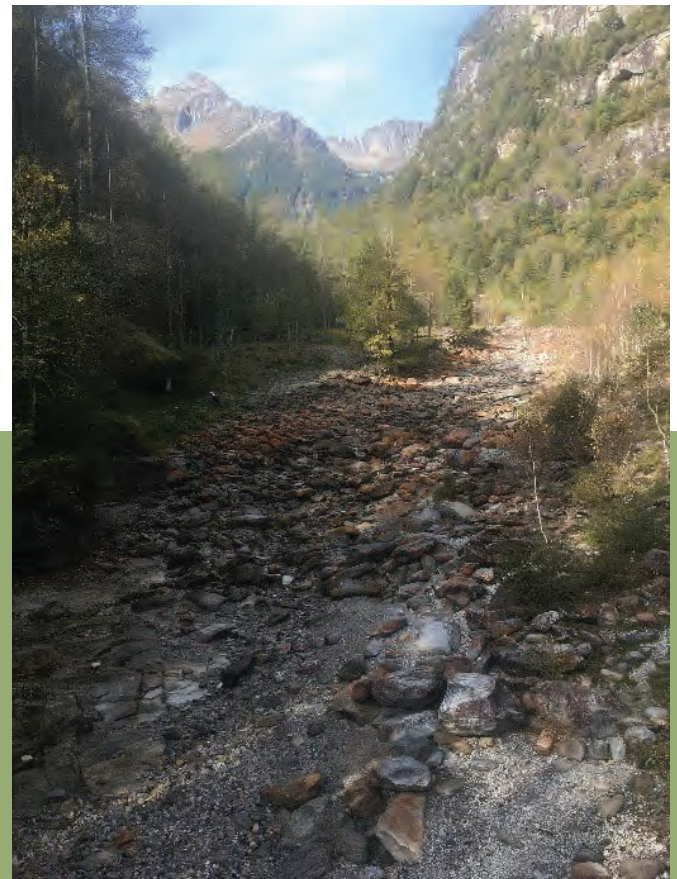


Fig. 1: À cause des subventions à l'exploitation de la force hydraulique, de nombreux torrents sont déviés vers les centrales électriques, ce qui entrave la connectivité longitudinale des cours d'eau, perturbe la dynamique des eaux et finit par entraîner un déclin local de la biodiversité. (photo: L.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

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

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 Biodi-
versität: Die meisten Einnahmen aus den
Verkehrsabgaben sind zweckgebunden
für die Verkehrsinfrastruktur. Die ent-
sprechenden Fonds und Kantonskassen
sind gut gefüllt und dies wirkt als Anreiz
für weiteren Aus- und Unterhalt von Ver-
kehrsinfrastruktur. Dadurch wird mehr
Verkehr ermöglicht, was wiederum die
Einnahmen für die Verkehrskassen er-
höht.

Die Landwirtschaft verursacht wegen ih-
rer hohen Intensität weiträumige Schä-
den durch überschüssigen Stickstoff- und
Pestizideintrag, sie vereinheitlicht die
Landschaft, denn immer mehr Klein-
strukturen fallen der Rationalisierung zu
Opfer. Schädigend wirken z.B. Subventio-
nen, die eine intensive Tierhaltung stüt-
zen wie z.B. die Absatzförderung für
Fleisch und Eier, die Förderung der Tier-
zucht, Beiträge zur Entsorgung tierischer
Nebenprodukte oder kantonale Tierseu-
chenbeiträge. Zwar werden Subventionen
zur Reduktion des hohen Stickstoffein-
trags ausgerichtet, doch scheinen die An-

satzpunkte nicht auszureichen. Schliess-
lich 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 Steuer-
vergünstigungen von Wohneigentum,
aber auch durch verbilligte Flächen und
Erschliessungen. Die Hauptfolgen sind
Zerschneidung und Lebensraumverlust.
Weiter wird der Energiekonsum subventi-
oniert, z.B. durch kostenlose Vergabe von
Emissionsberechtigungen oder Rücker-
stattung des Netzzuschlags an beson-
ders energieintensive Unternehmen.
Schliesslich unterstützen Beiträge und
Darlehen der neuen Regionalpolitik tou-
ristische Projekte und Infrastruktur, die
der Biodiversität schaden. Die Touris-
musabgabe wird in der Studie als Fehlan-
reiz bezeichnet, denn sie wird reinvestiert
in touristische Angebote oder Infrastruk-
tur, dabei könnte auch Biodiversität ge-
fördert werden, ist doch ein grosser Teil
des Tourismus auf eine intakte Natur an-
gewiesen.

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



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

recettes en faveur de la caisse des trans-
ports.

L'agriculture engendre des dégâts à large
échelle à cause de son intensité et, no-
tamment, de l'apport excédentaire d'azote
et de pesticides. Elle uniformise aussi le
paysage en sacrifiant un nombre crois-
sant 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'éli-
mination des sous-produits animaux, ou
encore les contributions cantonales à la
lutte contre les épizooties. Des subven-
tions sont certes accordées pour réduire
les apports d'azote, qui sont élevés, mais
il semble que cette approche soit insuffi-
sante. 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,

Effets des subventions dommageables à la biodiversité dans quelques secteurs

Les effets principaux des transports sont
le morcellement et la pollution des mi-
lieux naturels. Ce secteur est subventio-
nnés 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 minimale pour les importa-
tions 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

qu'il doit payer pour la compensation des
émissions de CO² est sensiblement infé-
rieur à la taxe CO² sur les huiles miné-
rales, ce qui revient en fait à une subven-
tion. En plus de ces subventions, le sec-
teur des transports connaît une impor-
tante incitation négative pour la biodiver-
sité: la plupart des recettes des taxes sur
les transports sont obligatoirement af-
fectées aux infrastructures de transport.
Les fonds d'infrastructure et les caisses
cantonales sont richement dotés, ce qui
est une incitation à développer et entrete-
nir les infrastructures de transport. Cela
induit un accroissement du trafic qui gé-
nère à son tour une augmentation des

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

Irmí 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 consisterait 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 aisé 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

Irmí Seidl
responsable de l'unité Sciences économiques et sociales, WSL

Sascha A. Ismail
Forum Biodiversité Suisse, SCNAT