

# Biodiversitätsschädigende Subventionen in der landwirtschaftlichen Strukturverbesserung

Subventionen sind wichtige finanzpolitische Instrumente zur Erreichung politischer Ziele. Dabei unterstützt die öffentliche Hand mittels Abgeltungen, Beiträgen, Steuer- oder Zinsvergünstigungen Produktion oder Konsum. Dies kann als Nebeneffekt die Biodiversität schädigen. Die OECD beziffert die Summe biodiversitätsschädigender Subventionen weltweit auf 500 Mrd. US Dollar. Forderungen nach Abschaffung sind nicht neu und reichen bis in die 90er-Jahre zurück (OECD 1998).

*Les subventions sont des instruments importants de la politique financière destinées à atteindre des buts politiques. Dans ce sens les pouvoirs publics soutiennent par des compensations, contributions, avantages fiscaux ou réductions d'intérêts la production ou la consommation. Ceci peut causer comme effet secondaire des dommages à la biodiversité. Au niveau mondial l'OCDE chiffre la somme de toutes les subventions portant préjudice à la biodiversité à 500 milliards de dollars américains. Des revendications d'abolition ne sont pas nouvelles et remontent jusqu'aux années 1990 (OCDE 1998).*

Le sovvenzioni sono un importante strumento di politica-finanziaria per raggiungere degli obiettivi politici. A questo riguardo gli enti pubblici sostengono la produzione o il consumo mediante contributi, indennizzi, agevolazioni fiscali o riduzione degli interessi. Tuttavia, questo approccio può comportare danni alla biodiversità. A livello mondiale l'OCSE quantifica a 500 miliardi di dollari le sovvenzioni che impattano la biodiversità. Le rivendicazioni della loro abolizione non sono niente di nuovo e risalgono agli anni '90 (OCSE 1998).

L. Gubler, I. Seidl

Die Schweiz hat sich in der Biodiversitätsstrategie 2012 zum Ziel gesetzt, die biodiversitätsschädigenden Subventionen umzugestalten oder abzuschaffen. Davon gibt es in der Schweiz rund 160 wie die Eidgenössische Forschungsanstalt WSL und die Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT) in einer Studie aufzeigten (Gubler et al. 2020). Diese werden in acht unterschiedlichen Bereichen gewährt (siehe Abb. 1). Der Studie liegt ein breites Verständnis des Subventionsbegriffs zugrunde (siehe Kasten).

Eine negative Wirkung solcher Subventionen hängt ab von der Fördersumme, Förderdauer, Flächenwirkung, Art des

## Subventionsarten

**On-Budget:** Subventionen, die in einem Staatsbudget erscheinen (z. B. Finanzhilfen)

**Off-Budget:** Subventionen, die nicht in einem Staatsbudget erscheinen (z. B. Steuerergünstigungen)

**Implizit:** Subventionen, die sich durch mangelnde Umsetzung des Verursacherprinzips ergeben (z. B. externe Kosten)

mentierung der Landschaft, in Lebensraumverlust durch Versiegelung oder Übernutzung von Ökosystemen oder auch in Störungen durch Licht oder Lärm, was Tiere aus ihren Lebensräumen verdrängen kann.

## Strukturverbesserung – teilweise stark schädigend

Die à fond perdu-Beiträge für die Strukturverbesserung werden in der Studie Gubler et al. (2020) als partiell schädigend mit stark negativer Wirkung eingestuft (partiell schädigend heisst, nur ein Teil der Subventionssumme verursacht Biodiversitätsschäden). Diese Subventionen scheinen auch der Bevölkerung aufzufallen: Für die Studie wurde die Schweizer Bevölkerung aufgerufen, biodiversitätsschädigende Subventionen zu melden. Ein Viertel aller Meldungen betraf Meliorationsprojekte, also Strukturverbesserung. Dabei berücksichtigt das Gesetz ökologische Aspekte ausdrücklich; das Landwirtschaftsgesetz Art. 87 sagt, die Beiträge

Eingriffs sowie der Verletzlichkeit der betroffenen Arten und Habitate. Sie manifestiert sich beispielsweise in der Frag-

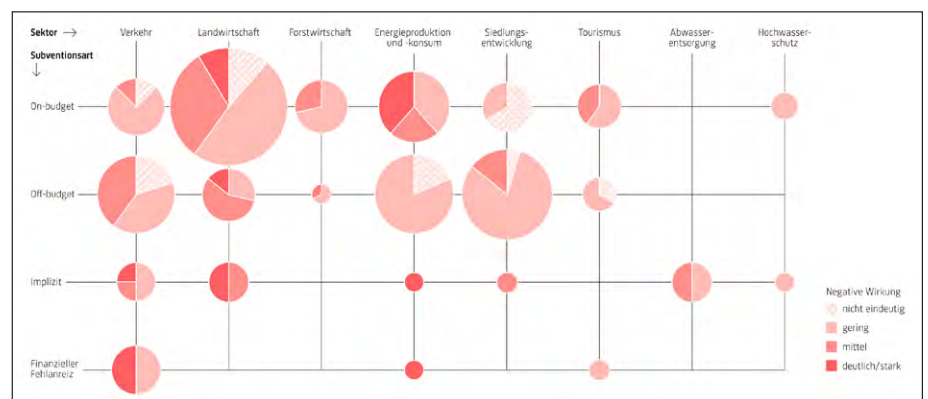


Abb. 1: 162 Subventionen mit schädigender Wirkung auf Biodiversität in acht untersuchten Bereichen (Grösse der Kuchendiagramme zeigt die Anzahl identifizierter Subventionen). Quelle: Gubler et al. 2020, Grafik: 1kilo.

**Erschliessungen** von abgelegenen Flächen führt tendenziell zu deren Intensivierung, Ökosysteme werden fragmentiert und die touristische Nachfolgenutzung trägt zur Verdrängung von Arten innerhalb der neu erschlossenen Landschaftskammern bei.



Bei **Landumlegungen** finden Parzellvergrößerungen statt, was häufig mit dem Verlust von Kleinstrukturen und einer Intensivierung einhergeht.

**Entwässerungen** von organischen Böden führen zu CO<sub>2</sub>-Emissionen, Bodenverlust und verstärkter Ausschwemmung von Schadstoffen in die Gewässer.

Abb. 2: Beispiele negativer Wirkung von Strukturverbesserungsmassnahmen auf Biodiversität (für Quellen zu den Aussagen siehe: Fischer et al. 2015, Guntern et al. 2020, Hagedorn et al. 2018, Lachat et al. 2010, Illustration: 1kilo).

und Investitionskredite für die Strukturverbesserung hätten «zur Verwirklichung ökologischer, tierschützerischer und raumplanerischer Ziele beizutragen». Ferner ist die Subventionsvergabe für Gesamtmeliorationen explizit an die Förderung von Biodiversität gekoppelt<sup>1</sup> und für zusätzliche ökologische Massnahmen werden die Beiträge um bis zu 3 % der Gesamtsumme erhöht (Art. 17 Strukturverbesserungsverordnung SVV).

Die Agrarberichte zeigen, dass bei Strukturverbesserungen die grössten Budgetposten der Strassen- und Wegebau sowie die Ökonomiegebäude sind, weitere Förderbereiche sind u.a. Landumlegungen, Ent- und Bewässerungen (für ökologische Wirkungen siehe Abb. 2). Allerdings sind die Beträge für ökologische Massnahmen nicht explizit ausgewiesen.

### Schädigende Wirkung minimieren

Für die Umgestaltung von biodiversitätsschädigenden Subventionen sehen Gubler et al. (2020) drei Handlungsansätze: 1. Prozess der Subventionsvergabe und

-überprüfung auf gesetzlicher Ebene; 2. Ausgestaltung der einzelnen Subventionen; 3. Abstimmung der verschiedenen Sektoralziele, die die Subventionen begründen, zur Minimierung von Zielkonflikten. Daraus ergeben sich für Strukturverbesserungsbeiträge folgende Handlungsoptionen:

#### 1. Subventionsvergabe:

Die Verbindlichkeit des Art. 17 (SVV) bezüglich ökologischen Zusatzmassnahmen könnte erhöht werden, damit Biodiversität auch bei Einzelmassnahmen berücksichtigt wird. Zudem wäre es wichtig, für die erforderliche Förderung der Biodiversität gemäss Art. 88 b (LWG) kontrollierbare Kriterien aufzustellen, um die Massnahmen nach Art. 88 LWG klar von jenen nach Art. 17 (SVV) unterscheiden zu können.

#### 2. Ausgestaltung der Subvention:

Um negative Effekte auf Biodiversität zu reduzieren, wäre es wichtig, vor Ausführung der Strukturverbesserungsmassnahmen den Ausgangszustand der Habitate

detailliert aufzunehmen (inkl. Kleinstrukturen), um diese mit gleichen Strukturen ersetzen zu können. Dabei wäre auch das ökologische Förderpotenzial zu identifizieren. Dazu müsste die fachliche Kompetenz hinsichtlich Biodiversität ein Vergabekriterium sein bei den mit der Strukturverbesserung beauftragten Büros (Guntern et al. 2020). Eine Bestandesaufnahme würde auch ein Monitoring zur Wirkung der ökologischen Massnahmen erlauben. Drainageerneuerungen in organischen Böden wären in Anbetracht ihrer möglicherweise kurzen Lebensdauer in schwindenden Böden und den ökologischen Folgekosten genau zu prüfen und wo möglich zu vermeiden (siehe Schweizerischer Bundesrat 2020: S. 34, ZL5, SL12, SL14).

### 3. Abstimmung Sektoralziele mit Biodiversitätszielen:

Die Strukturverbesserungsmassnahmen könnten in den Kontext einer Gesamtstrategie gestellt werden, die sowohl Ernährungs-, Biodiversitäts-, Klima- und Bodenziele berücksichtigt. Sodann könnte die Ökologische Infrastruktur Planungsbasis für Gesamtmeliorationen sein (Guntern et al. 2020).

## Glückbringend?

Die Strukturverbesserung ist ein mächtiges Instrument mit viel Potenzial für die Biodiversität, sofern diese nicht als Hindernis, sondern als nutzbringendes Mittel für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung verstanden wird. Die anstehende Revision der Strukturverbesserungsverordnung wird zeigen, ob das Instrument Strukturverbesserung seine ökologischen Ziele ernst nimmt und in Zukunft der Name Melioration, lateinisch für «besser, geeigneter, glückbringender», auch für die Biodiversität zutreffen wird.

#### Referenzen:

Fischer, M., Altermatt, F., Arlettaz, R., Bartha, B., Baur, B., Bergamini, A., Zumbach, S. (2015). Zustand der Biodiversität in der Schweiz 2014. Bern: Forum Biodiversität Schweiz et al.

Gubler, L., Ismail, S., Seidl, I. (2020). Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz, Grundlagenbericht – 2. Auflage. WSL Berichte, 96. 216 p.

Guntern, J., Pauli, D., Klaus, G. (2020). Biodiversitätsfördernde Strukturen im Landwirtschaftsgebiet. Bedeutung, Entwicklung und Stossrichtungen für die Förderung. Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT), Forum Biodiversität Schweiz.

Hagedorn F., Krause H.-M., Studer M., Schellenberger A., Gattinger A. (2018). Boden und Umwelt. Organische Bodensubstanz, Treibhausgasemissionen und physikalische Belastung von Schweizer Böden. Thematische Synthese TS2 des Nationalen Forschungsprogramms «Nachhaltige Nutzung der Ressource Boden» (nfp 68), Bern.

Lachat, T., Pauli, D., Gonseth, Y., Klaus, G., Scheidegger, C., Vittoz, P., Walter, T. (2010). Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900. Ist die Talsohle erreicht? Zürich: Bristol-Stiftung, Bern: Haupt Verlag, S. 235.

OECD (1998). Improving the Environment Through Reducing Subsidies (Part I Summary and Policy Conclusions, S. 127). Paris.

Schweizerischer Bundesrat (2020). Bodenstrategie Schweiz – für einen nachhaltigen Umgang mit dem Boden. Umwelt – Info, BAFU.

gischen Ausgleich und die Vernetzung von Biotopen fördern.»

Lena Gubler  
Irmi Seidl  
Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaften WSL  
Eidg. Forschungsanstalt WSL  
Zürcherstrasse 111  
CH-8903 Birmensdorf  
lena.gubler@wsl.ch  
irmi.seidl@wsl.ch

#### Anmerkungen:

<sup>1</sup> LWG Art. 88: Umfassende gemeinschaftliche Massnahmen wie die Neuordnung des Grundeigentums und Gesamterschliessungen werden unterstützt, wenn sie: (...) «b. den ökolo-

[geobox.swiss/together2022](https://geobox.swiss/together2022)

31. Mai 2022 im Technorama Winterthur

**GEO BOX**  
Together



Unbox the (GEO) BOX