

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 324/2020

Sitzung vom 11. November 2020

1083. Anfrage (Biodiversitätsschädigende Subventionen im Kanton Zürich)

Kantonsrätin Ann Barbara Franzen, Niederweningen, und Kantonsrat Alex Gantner, Maur, haben am 31. August 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Forschende des Forums Biodiversität der Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT) sowie der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) haben vergangene Woche eine umfassende Studie «Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht» vorgestellt und insgesamt 162 Subventionen identifiziert, welche die Artenvielfalt beeinträchtigen. Trotz kritischem Zustand der Biodiversität in der Schweiz richten Bund und Kantone gemäss der Studie weiterhin Subventionen aus, die die Biodiversität direkt oder auch indirekt gefährden und entgegen der national und international abgegebenen Verpflichtung, biodiversitätsschädigende Subventionen abzuschaffen, abzubauen oder umzugestalten. Gleichzeitig aber unterstützen Bund und Kantone über verschiedene Programme auch biodiversitätsfördernde Massnahmen. In der erwähnten Studie wurden gut 160 Subventionen identifiziert, die unterschiedlich stark biodiversitätsschädigend wirken. Gewährt werden sie in den Bereichen Verkehr, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Energieproduktion und -konsum, Siedlungsentwicklung, Tourismus, Abwasserentsorgung und Hochwasserschutz.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Hat der Kanton Zürich das Problem der biodiversitätsschädigenden Subventionen für sich bereits erkannt?
2. Ist der Kanton Zürich bereit, proaktiv dagegen anzugehen?
3. Existiert bereits eine kantonale Strategie bezüglich dem Zielkonflikt der Subventionen und der Förderung der Biodiversität? Oder wartet der Kanton Zürich zu, bis das Bundesamt für Umwelt (BAFU) bis 2023 «eine Gesamtevaluation zu den Auswirkungen der Bundessubventionen und weiterer Anreize mit Folgen für die Biodiversität» vorlegt?
4. Über welche kantonalen Ämter – aber auch Programme der kantonalen Anstalten und Betriebe – richtet der Kanton Zürich Subventionen aus, die gemäss der genannten Studie dem Ziel der Förderung der Biodiversität entgegenwirken?

5. Kann der finanzielle Rahmen der geleisteten Subventionen beziffert werden?
6. Auf welche Sektoren – Landwirtschaft, Verkehr, Forstwirtschaft, Energie, Siedlungsentwicklung, Hochwasserschutz etc. – entfallen im Kanton Zürich die biodiversitätsschädigenden Subventionen?
7. Kann der Kanton Zürich beziffern, wie sich diese Subventionen aufteilen? Also auf die in der Studie genannten Anteile an On-Budget Subventionen, Off-Budget Subventionen (z. B. Steuererleichterungen), implizite Subventionen (z. B. externe Kosten) und finanzielle Fehlanreize (z. B. Zweckbindung von Abgaben)?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ann Barbara Franzen, Niederweningen, und Alex Gantner, Maur, wird wie folgt beantwortet:

Ungefähr seit Beginn des letzten Jahrhunderts erlitt die Biodiversität weltweit, in der Schweiz und auch im Kanton Zürich sehr starke Verluste. Der Bericht Umwelt Schweiz 2018 zieht eine negative Bilanz über den Zustand der Biodiversität in der Schweiz. Auch der Umweltbericht Kanton Zürich 2018 (RRB Nr. 1088/2018) hält fest, dass der Zustand der Biodiversität im Kanton Zürich insgesamt besorgniserregend ist. Mehr als ein Drittel aller Tier- und Pflanzenarten und fast die Hälfte aller Lebensraumtypen sind inzwischen gefährdet. Damit sind auch für die Bevölkerung wichtige Ökosystemleistungen langfristig nicht mehr gewährleistet und die Widerstandsfähigkeit der Ökosysteme nimmt ab, was insbesondere unter dem Aspekt der künftig zu erwartenden Veränderungen (Klimawandel usw.) problematisch ist. Um den Biodiversitätsverlust zu stoppen, finanziert der Staat auf allen Ebenen zahlreiche Instrumente, Massnahmen und Programme. Gleichzeitig enthält das heutige Steuer- und Finanzsystem (Subventionen im weiteren Sinn) zahlreiche Anreize, die für die Biodiversität ungünstig sind. Der Bundesrat sieht in der Strategie Biodiversität Schweiz und dem zugehörigen Aktionsplan vor, bis 2023 eine Gesamtevaluation zu den Auswirkungen der Bundes-subsidien und weiterer Anreize mit Folgen für die Biodiversität vorzulegen. Er kommt damit seiner Verpflichtung gemäss der Biodiversitätskonvention nach, biodiversitätsschädigende Subventionen abzuschaffen, umzuleiten oder umzugestalten.

Die Studie «Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz» der Akademie der Naturwissenschaften der Schweiz und der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft identifiziert 162 Subventionen auf Bundesebene, die unterschiedlich stark biodiver-

sitätsschädigend wirken. Dabei werden auch innerökologische Konflikte ausgewiesen. Die Subventionen können hauptsächlich den Bereichen Verkehr, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Energieproduktion, Energiekonsum, Siedlungsentwicklung, Tourismus, Abwasserentsorgung und Hochwasserschutz zugeordnet werden. Der Bericht macht erste Empfehlungen, welche Subventionen abgeschafft bzw. wie Subventionen umgestaltet werden können und versteht sich als Grundlagenbericht und Anstoss für den Gesetzgeber, die bestehenden Subventionen zu überdenken und im Sinn eines nachhaltigen Umgangs mit den Umweltgütern anzupassen. Subventionen auf kantonaler Ebene wurden in der Studie nicht systematisch bearbeitet; es wurden lediglich Beispiele erfasst.

Die Studie geht von einer breiten Definition des Subventionsbegriffs aus und bezeichnet die Subvention als staatliche Massnahme, die Konsumentinnen und Konsumenten oder Produzentinnen und Produzenten einen Vorteil verschafft, um ihr Einkommen zu erhöhen oder ihre Kosten zu senken. Die Subventionen, die im Rahmen des Berichts untersucht wurden, unterteilen sich nach diesem Verständnis in explizite Subventionen durch staatliche Ausgaben (On-Budget-Subventionen), explizite Subventionen ohne staatliche Ausgaben (Off-Budget-Subventionen) und implizite Subventionen. Insofern unterscheidet sich dieser Subventionsbegriff von jenem des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (LS 132.2), das als Subventionen Staatsbeiträge zur Unterstützung oder Erhaltung von Leistungen im öffentlichen Interesse bezeichnet, auf die das Gesetz keinen Anspruch einräumt (§ 3).

Subventionen und Anreize werden nach demokratischen Grundsätzen festgesetzt, wobei die verfassungsrechtlichen Vorgaben berücksichtigt werden und eine Prüfung auf die Grundsätze der Nachhaltigkeit stattfindet. Sie sind Eingriffe in das Marktgeschehen, unterstützen bzw. entlasten bestimmte Kreise und Verhalten und fördern die Wirtschaft. Im Sinne eines effizienten Einsatzes der öffentlichen Mittel ist es durchaus angezeigt, sie auf indirekte Wirkungen, insbesondere auf öffentliche Güter, zu prüfen und zu optimieren. Subventionen, welche die Umwelt schädigen, sind grundsätzlich besonders problematisch, weil eine intakte Umwelt Grundlage für jedes soziale und wirtschaftliche System ist. Biodiversitätsschädigende Subventionen sind zudem aus ökonomischer Sicht ineffizient, da sie zusätzliche Kosten für die Behebung von Schäden verursachen, zusätzliche Subventionen für biodiversitätsfördernde Produktionsweisen und Produkte generieren und letztlich die Preisbildung auf dem Markt beeinträchtigen.

Der Kanton Zürich erkennt das Erfordernis, die kantonalen Subventionen kritisch zu beleuchten. Festzuhalten ist aber, dass die vorliegende wissenschaftliche Studie ohne vorgängigen Einbezug der Kantone und Fachverbände erarbeitet und veröffentlicht wurde, weshalb sie zunächst

sorgfältig analysiert und eingeordnet werden muss. Insbesondere müssen die Einschätzung der Situation wie auch die Massnahmenvorschläge für die einzelnen Bereiche und Sektoren betreffend Vollständigkeit und Anwendbarkeit auf kantonale Subventionen verifiziert werden. Die Anpassungsvorschläge müssen sorgfältig geprüft werden, da die Abschaffung bzw. Umgestaltung von Subventionen wiederum negative Folgen nach sich ziehen kann.

Zu Fragen 1–3:

Das Problem der biodiversitätsschädigenden Subventionen ist im Kanton Zürich im Grundsatz bekannt. Dass bei der Ausrichtung von Subventionen häufig Zielkonflikte auftreten, ist denn auch systembedingt: Die Aktivität bzw. das Interesse, das gefördert werden soll, kann gleichzeitig und unbeabsichtigt Nebeneffekte aufweisen, die im Ergebnis unerwünscht sind. Auch auf kantonaler Ebene werden Subventionen in den in der Studie identifizierten Bereichen ausgerichtet. Teilweise erfolgen sie ergänzend zu entsprechenden Bundessubventionen, teilweise eigenständig.

Für ein proaktives Vorgehen im Sinne einer direkten Umsetzung der Handlungsempfehlungen ist es aus Sicht des Kantons Zürich noch zu früh. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Bericht als Denkanstoss zu verstehen ist und nicht den Anspruch hat, auf den Kanton Zürich massgeschneiderte Lösungen aufzuzeigen. Festzuhalten ist jedoch, dass der Kanton Zürich in verschiedenen Bereichen wie beispielsweise im Rahmen von Planungsprozessen bereits heute Massnahmen zur Minderung von biodiversitätsschädigenden Wirkungen sowie zur aktiven Biodiversitätsförderung trifft und auch entsprechende Bestrebungen des Bundes unterstützt. Der Bund ist damit befasst, die Auswirkungen der bestehenden Bundessubventionen und weiterer Anreize mit Folgen für die Biodiversität zu untersuchen. Er wird bis 2023 eine Gesamtevaluation vorlegen, die einerseits ausgewählte Fragestellungen vertieft analysiert und andererseits Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigt sowie Umsetzungsempfehlungen abgibt.

Eine kantonale Strategie bezüglich des Zielkonflikts zwischen Subventionen und der Förderung der Biodiversität besteht gegenwärtig noch nicht. Zunächst ist eine sorgfältige Analyse der Studie durch die kantonalen Fachämter angezeigt. Erst die Erkenntnisse, die sich aus dieser Prüfung ergeben, ermöglichen ein weiteres, kantonal abgestimmtes Vorgehen. Für den Bereich der Land- und Forstwirtschaft ist unabhängig von den Ergebnissen der Studie ab 2021 eine Überprüfung der kantonalen Massnahmen durch das zuständige Amt für Landschaft und Natur vorgesehen.

Zu Fragen 4–6:

Es ist davon auszugehen, dass von verschiedenen kantonalen Ämtern und in den meisten der genannten Sektoren auch auf kantonaler Ebene biodiversitätsschädigende Subventionen ausgerichtet werden, allerdings tendenziell in kleinerem Umfang als auf Bundesebene. Vielfach handelt es sich bei den Beiträgen, die der Kanton ausrichtet, um gemischte Subventionen oder um eine Weitergabe von Bundessubventionen. Die Identifikation der kantonalen Subventionen und die Einschätzung des Grads und des Anteils der biodiversitätsschädigenden Wirkung erfordern aber eine eingehende Untersuchung. Dasselbe gilt für das Ermitteln des finanziellen Rahmens, der im Übrigen – um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten – auf einen genau definierten Zeitraum beschränkt werden müsste. Entsprechende umfassende und belastbare Abklärungen sprengen vor dem Hintergrund, dass die Studie einen Impuls für vertiefte Untersuchungen und Diskussionen liefern will, den Rahmen der Beantwortung.

Zu Frage 7:

Auch hier ist davon auszugehen, dass auf kantonaler Ebene ebenfalls alle genannten Arten von Subventionen auftreten. Die gewünschte relative Bemessung kann allerdings wiederum erst auf der Grundlage einer eingehenden Untersuchung gemacht werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli