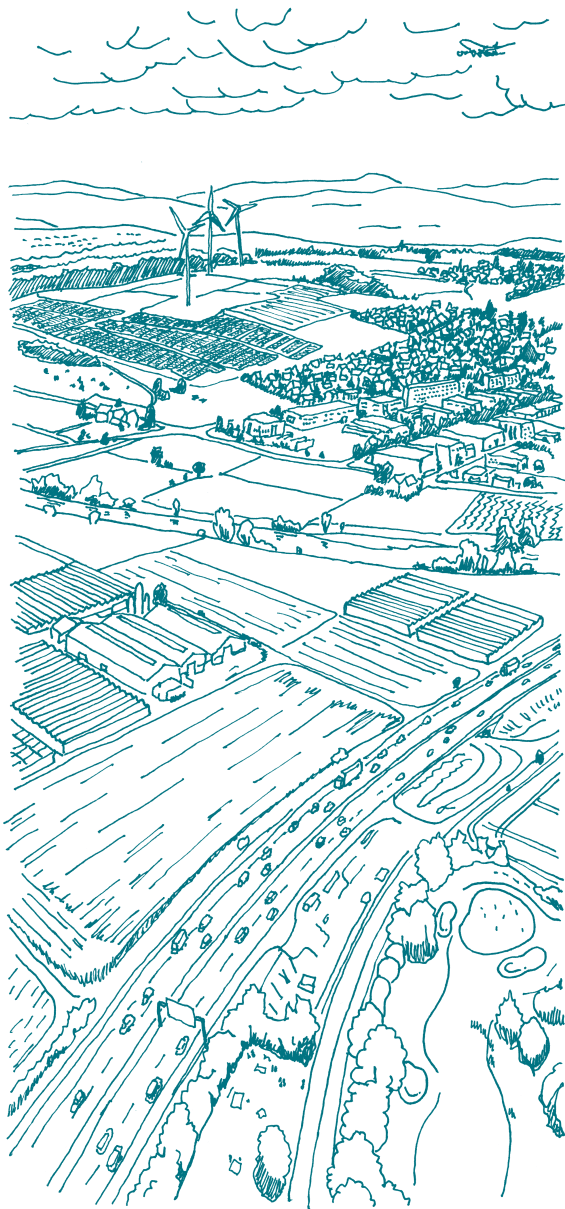




**Biodiversitätsschädigende
Subventionen identifizieren
und Grundlagen
für Reformen legen
Kurzanleitung für Kantone**

Lena Gubler, Irmi Seidl



Eidg. Forschungsanstalt für Wald,
Schnee und Landschaft WSL

Abbau von Subventionen: eine kommunale, kantonale und nationale Aufgabe

Biodiversitätsschädigende Subventionen untergraben die Förderung und den Schutz natürlicher Lebensräume, sie begünstigen Aktivitäten, die die Artenvielfalt schädigen und die Ökosysteme belasten. Als Vertragsstaat der Biodiversitätskonvention (CBD) hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, diese Subventionen zu reformieren bzw. abzubauen (Target 18, CBD). Dieses Ziel hat sie sich auch in der Strategie Biodiversität Schweiz gesetzt. Im konkretisierenden Schweizer Aktionsplan

Biodiversität 2025–2030 zielt die Massnahme 10 auf die Überprüfung biodiversitätsschädigender Subventionen ab: dabei werden die Kantone explizit adressiert und ein jährlicher kantonaler Austausch wird in Aussicht gestellt. Reform und Abbau setzen aber voraus, dass die schädigenden Subventionen identifiziert sind. Um diese Identifikation, die Beschreibung der Subventionen sowie die Grundlagen für ihre Reform geht es in dieser Kurzanleitung.

Definitionen

Was ist eine Subvention?

Subventionen sind staatliche Massnahmen, die Konsumierenden oder Produzierenden einen Vorteil verschaffen, um ihr Einkommen zu erhöhen oder ihre Kosten zu senken. (nach OECD 2005)

Als Subvention gelten

- direkte Zahlungen (On-Budget Subvention)
- Steuer- und Abgabevergünstigungen (Off-Budget Subvention)
- implizite Subventionen (z. B. nicht internalisierte externe Kosten).

Was ist eine biodiversitätsschädigende Subvention?

Biodiversitätsschädigende Subventionen vergünstigen die Produktion oder den Konsum und erhöhen damit den Verbrauch natürlicher Ressourcen, sie führen zu Verschmutzung, Störung sowie Verlust von Lebensräumen und darin lebender Arten sowie ihre Vielfalt. (nach Valsecchi 2009)

Grundlagen dieser Kurzanleitung

Grundlage dieser Kurzanleitung bildet die Herangehensweise, die die Autorinnen dieser Anleitung in drei Studien zu biodiversitätsschädigenden Subventionen (in der Schweiz, in Liechtenstein und im Kanton Zürich, Gubler et al. 2020, 2024 und im Erscheinen) entwickelt haben.

Kantone können ihre Herangehensweise bei der Identifikation biodiversitätsschädigender Subventionen daran orientieren.

Schritt 1: Subventionen identifizieren

Hierzu ist es zweckmässig, eine Biodiversitätsperspektive einzunehmen. Dafür wird vorgeschlagen, ein Ursache-Wirkungsmodell anzuwenden (siehe Abbildung 1). Dieses erlaubt einen Fokus darauf,

- in welchen Lebensräumen die Biodiversität besonders gefährdet ist, d. h. den Zustand zu erheben (z. B. Qualität und Anzahl Feuchtgebiete) (A),
- was zentrale Belastungen sind (z. B. Lebensraumverlust) (B),
- welche Treiber dahingehend wirken (z. B. im Verkehrsbereich: Versiegelung, Ausbau für verschiedene Verkehrsträger) (C),
- ob und in welcher Weise die identifizierten Treiber durch Subventionen ermöglicht werden (D).

Geeignetes Vorgehen: Literaturanalyse, Interviews, Workshops mit ExpertInnen sowie schriftliche Umfragen innerhalb der interessierten Fachöffentlichkeit (v. a. Naturschutz).

Beurteilung: Durch dieses Vorgehen können Subventionen, die in relevanten Lebensräumen wirken, sowie Subventionen mit gewichtigen Auswirkungen (z. B. Verschmutzung) gezielt identifiziert und geprüft werden. Zugleich fällt damit der Blick auf relevante Treiber. Meistens ist es einfach, diese Politikbereiche (z. B. Landwirtschaft, Verkehr, Energie) zuzuordnen. Insgesamt schafft dieses Vorgehen nach dem Ursache-Wirkungsmodell einen biodiversitätsrelevanten Filter für die Identifikation von Subventionen. Folglich geraten nicht nur solche Subventionen in den Blick, die bekannt oder finanziell umfangreich sind.

Nicht erfasst werden hier Fehlanreize durch Reglementierungen, die ähnlich wirken können wie Subventionen, aber gemäss der Definition von S. 2 keine solchen sind (z. B. Normen für Strassenbreite, Erlaubnis zur weitgehenden Grundstücksunterbauung).



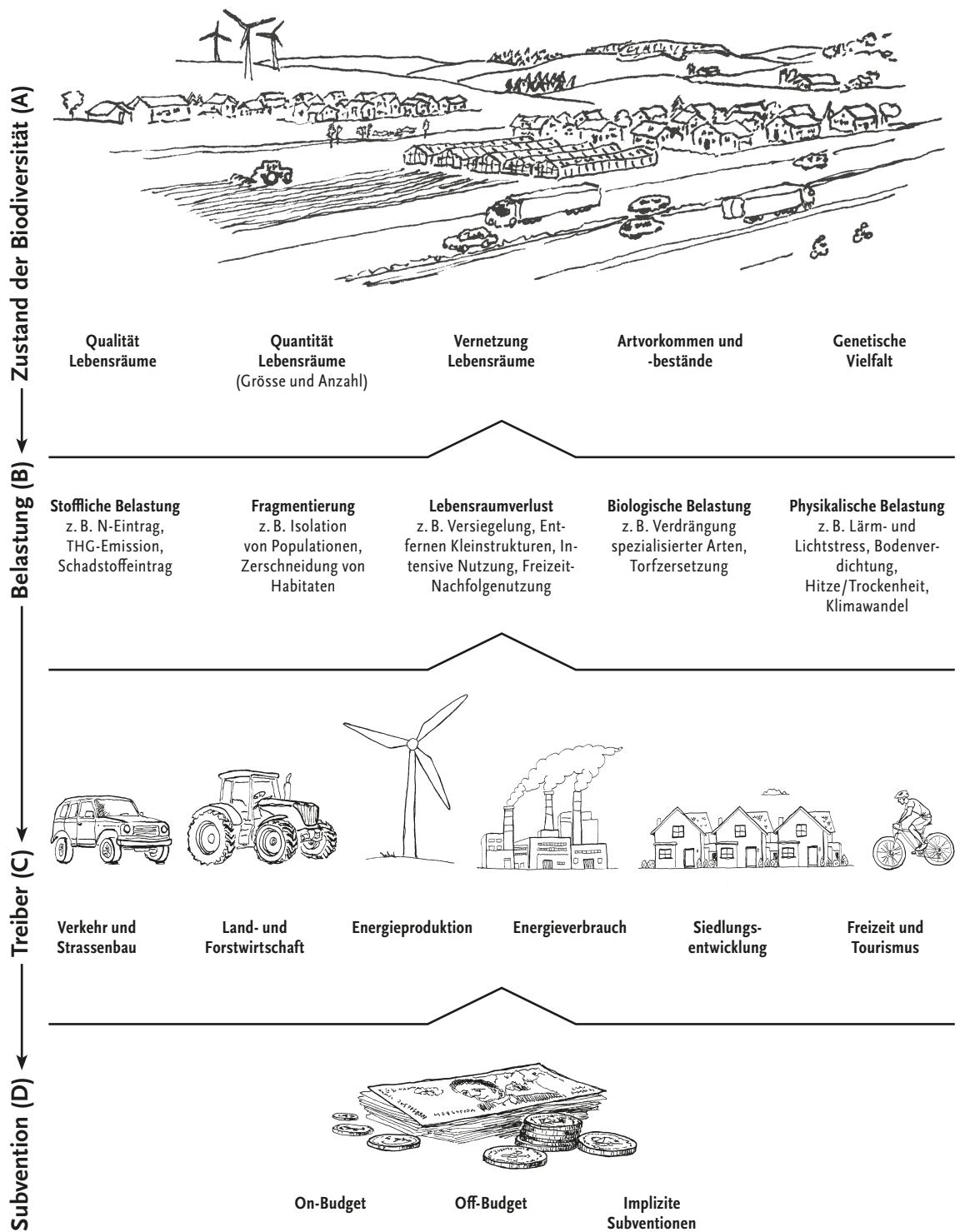


Abbildung 1 Ursache-Wirkungsmodell: Beispielhafte Darstellung von Zusammenhängen, wobei die Analyse vom Zustand (A nach D) ausgeht und die Wirkung von den Subventionen in umgekehrter Folge (D nach A) verläuft.
(Grafik Samuel Gubler)

Anwendung des Ursache-Wirkungsmodells: Leitfragen und Vorgehen

Zustand (A) und Belastung (B): In welchem Zustand ist die Biodiversität und welche Belastungen führen dazu?

Geeignetes Vorgehen: Literaturrecherche (Wissenschaftliche Publikationen, Berichte der Verwaltung, Evaluationen, Monitorings, Statistiken); Expertenworkshops und -gespräche, schriftliche Umfragen

Belastung (C): Welche Treiber gibt es und wo sind diese angesiedelt?

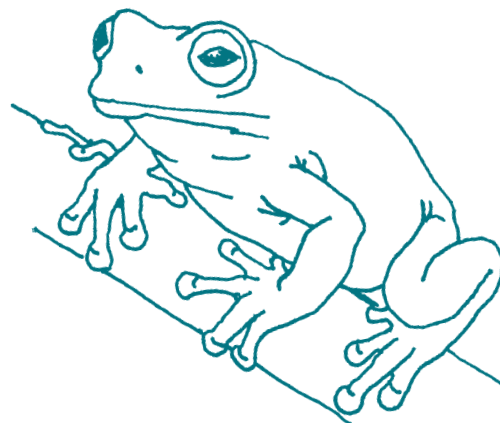
Mögliche Sektoren und Bereiche: Verkehr und Verkehrsinfrastruktur, Land- und Forstwirtschaft, Energieproduktion und -verbrauch, Siedlungsentwicklung, Freizeit und Tourismus, Hochwasserschutz, Abwasserentsorgung, Klimaerwärmung, Invasive Arten

Geeignetes Vorgehen: Literaturrecherche (Wissenschaftliche Publikationen, Berichte der Verwaltung, Evaluationen, Monitorings, Statistiken, Gesetze, Verordnungen); Expertenworkshops und -gespräche, Umfragen.

Subvention (D): Sind die Treiber subventioniert?

Geeignetes Vorgehen:

- Auflistungen von Subventionen prüfen (z. B. bestehende (kantonale) Studien zu Subventionen, Subventionsberichte, -datenbanken, sektorspezifische Auflistungen von Subventionen)
- Staatsrechnungen/Geschäftsberichte von Kantonsregierungen prüfen
- Forschungsarbeiten zu Subventionen prüfen
- Gesetze und Verordnungen in relevanten Bereichen prüfen (z. B. Landwirtschaftsgesetz, Energiegesetz)
- Steuervergünstigung und -ausnahmen prüfen (z. B. in Verordnungen)
- Sektorspezifische Studien und Berichte prüfen (z. B. Verkehrsbericht, Umweltbericht)
- Bestehende Studien zu Subventionen mit biodiversitätsschädigender Wirkung in anderen Kantonen und Bund nutzen
- Berechnungen von externen Kosten prüfen und relevante Anteile errechnen, allenfalls externe Kosten wie Gesundheitskosten, Reparaturkosten etc. erheben
- (Schriftliche) Umfrage innerhalb der qualifizierten Fachöffentlichkeit (z. B. Naturschutz, Steuern).



Schritt 2: Subventionen beschreiben, quantifizieren und kategorisieren

Identifizierte biodiversitätsschädigenden Subventionen sind in einem nächsten Schritt zu

beschreiben, zu quantifizieren und zu kategorisieren.

Subventionen beschreiben

Das Beschreiben der Subventionen umfasst einerseits die Subvention als solche (worum geht es, was wird gefördert und wie lange, wo festgelegt etc.) und andererseits ihre Wirkung auf die Biodiversität (z. B. direkte vs. indirekte, reversible vs. irreversible Wirkung, betroffene Arten und Lebensräume, Flächenwirkung, etc.).

Subventionen haben unterschiedliche Formen und Foki. Sie sind in der Regel in Gesetzen, Verordnungen, Leitfäden, Programmvereinbarungen, Programmen, Regierungsbeschlüssen, Konkordaten oder Merkblättern über steuerliche Behandlung festgelegt und präzisiert. Allerdings kommt es vor, dass die administrative Praxis davon abweicht (z. B. Subventionen werden nicht mehr gewährt).

Weiter wird in diesem Schritt die bereits festgestellte Wirkung der Subvention beschrieben und durch weitere Literatur und Erkenntnisse ergänzt. Oftmals sind die Ursache-Wirkungszusammenhänge nicht eindeutig, u. a. weil sich schädigende Wirkungen verzögern oder

sich Schäden akkumulieren. Entsprechend kann diese Wirkung meist nur grob beschrieben werden. Idealerweise erfolgt die Beschreibung mit Unterstützung von Biodiversitätsexpertinnen und -Experten bzw. Ökologinnen und Ökologen. Es empfiehlt sich auch, Expertinnen und Experten aus der Verwaltung und Biodiversitätspraxis schriftliche Entwürfe von solchen Beschreibungen vorzulegen und prüfen zu lassen.

Parallel zur Beschreibung der Subvention und der Auswirkung auf die Biodiversität werden idealerweise Reformvorschläge zusammengetragen und formuliert. Teilweise besteht bereits eine kritische Diskussion zur Subvention, die hier aufgegriffen werden kann, teilweise ergeben sich auch durch die starke Beschäftigung mit der Thematik Reformvorschläge. Diese können unterschiedlich einschneidend sein, immer mit dem Ziel, die biodiversitätsschädigende Wirkung zu beenden oder zu minimieren.

Subventionen quantifizieren

Die Frage, um welche Summen es sich handelt, ist unterschiedlich einfach zu beantworten: Subventionen, die aus direkten Zahlungen (On-Budget Subventionen) bestehen, sind vergleichsweise einfach zu quantifizieren (z. B. über Finanzbericht). Deutlich schwieriger wird es bei Steuer- und Abgabevergünstigungen (Off-Budget Subventionen, z. B. steuerliche Abzugsmöglichkeiten von Rückbaukosten von Immobilien). Manchmal existieren dafür Schätzungen. Falls sich die Schätzungen auf eine andere politische Ebene als die betrachtete beziehen, kann versucht werden, zu extrapolieren. Nochmals schwieriger ist es bei externen

Kosten. Solche sind kaum berechnet. Ausnahmen auf Bundesebene sind der Verkehr sowie ansatzweise die Stickstoffverwendung in der Landwirtschaft und die Herstellung von Lebensmitteln. Auch dabei sind Extrapolationen denkbar.

Als Grundlagen für die Quantifizierung eignen sich das Vorgehen und die Dokumente, die weiter oben zur Beantwortung der Frage «Sind die Treiber subventioniert?» genannt sind.

Subventionen kategorisieren

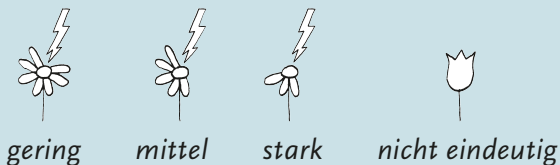
Zusätzlich zur Beschreibung der Subventionen schlagen wir im Hinblick auf Reformen von Subventionen vier Kategorisierungen vor:

(i) Grad der Biodiversitätswirkung, (ii) Schädigend wirkende Anteile der Subvention, (iii) Politische Zuständigkeit, (iv) Reformpotenzial.

(i) Grad der Biodiversitätswirkung

Der Grad der Schädigung hängt u. a. ab von der Vulnerabilität der betroffenen Ökosysteme und Arten, der Flächenwirkung (punktuell oder flächig), der Dauer der Belastung (vorübergehend oder andauernd).

Mögliche Kategorien sind:



(ii) Schädigend wirkende Anteile der Subvention

Eine Subvention kann gleichzeitig verschiedene Aktivitäten fördern oder auslösen, die unterschiedlich stark biodiversitätsschädigend bis biodiversitätsförderlich wirken. So können beispielsweise die Gartenunterhaltsabzüge auf vermietete Liegenschaften sowohl schädigend (Pestizidverwendung) als auch förderlich (bei strukturreicher Gartengestaltung) wirken. Wenn der schädigende Anteil nicht quantifiziert werden kann, wird die gesamte Subvention als partiell schädigend bezeichnet. Wird eine Aktivität gefördert, die sowohl biodiversitätsschädigend als auch -förderlich sein kann, wie beispielsweise die Hangbeiträge für die Landwirtschaft (intensive vs. extensive Bewirtschaftung), wird die Subvention als «je nach Umsetzung schädigend» bezeichnet.

Mögliche Kategorien sind:

- Vollständig biodiversitätsschädigend. Dies spricht für eine Umleitung/Reform/Abschaffung der Subvention.
- ◐ Partiiell biodiversitätsschädigend. Dies spricht für eine Reform des schädlichen Anteils.
- ◑ Schädigend je nach Umsetzung. Dies spricht für eine biodiversitätsgerechte Umsetzung durch Auflagen an Subvention.

(iii) Politische Zuständigkeit

In der föderalen Schweiz werden Subventionen von einer oder mehreren politischen Ebenen gesprochen. Dort setzen Reformen an. Bei doppelter Zuständigkeit (z. B. Bund-Kanton, Kanton-Gemeinden) stellt sich die Frage, welche Handlungsspielräume der Kanton bei der Gestaltung der Subvention hat.

Mögliche Zuständigkeiten sind:

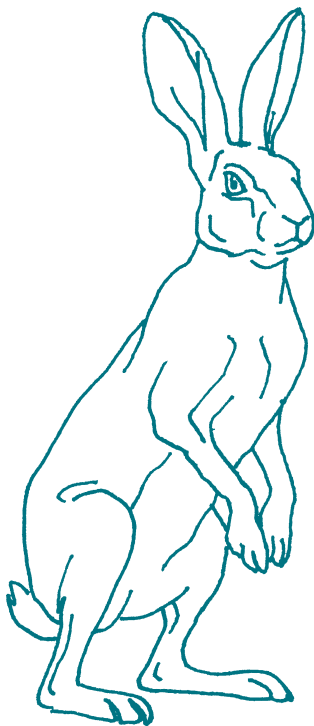
- Bund
- Bund-Kanton gemeinsam
- Kanton
- Kanton-Gemeinden gemeinsam
- Gemeinden

(iv) Reformpotenzial

Das Reformpotenzial beschreibt die politische Machbarkeit eines Reformvorschlags und ist eine politisch zu beantwortende Frage.

Mögliche Kategorien sind:

- +++++ Sehr hoch, weil lediglich Anpassung von Weisungen und allenfalls Leitfäden nötig oder weil Kanton Ermessensspielraum hat
- ++++ Hoch, weil Anpassung von Verordnung nötig, geringer administrativer Aufwand und günstiger Zeitpunkt/Umstände
- +++ Mittel, weil Anpassung von Verordnung nötig, grosser administrativer Aufwand oder ungünstiger Zeitpunkt/Umstände
- ++ Gering, weil Anpassung von Gesetz nötig, aber geringer administrativer Aufwand und günstiger Zeitpunkt/Umstände
- + Sehr gering, weil Anpassung von Gesetz nötig, grosser administrativer Aufwand oder ungünstiger Zeitpunkt/Umstände



Schritt 3: Subventionen reformieren

Eine Reform von Subventionen kann bei diesen selbst ansetzen (1), auf die Subventionsvergabe und -überprüfung fokussieren (2) oder die Ziele von Sektoralpolitiken in den

Blick nehmen, so dass diese mit Biodiversitätszielen abgestimmt und somit die Treiber der Biodiversitätsschädigung vermindert werden (3).

Ansatzpunkte

1) Einzelne Subventionen reformieren

- Abschaffen
- Reduzieren
- Umlenken
- Umgestalten
- Umwandeln

2) Vergabeprozess anpassen

- Negative Auswirkungen neuer Subventionen antizipieren
- Bestehende Subventionen regelmässig überprüfen
- Nur On-Budget vergeben
- Subventionen zeitlich begrenzen

3) Ziele der Sektoralpolitiken mit Biodiversitätszielen abstimmen

- Zielabgleich
- Biodiversitätsziele integrieren

1) Einzelne Subventionen reformieren

Hierfür bestehen fünf Ansatzpunkte:

- Abschaffen, wenn die Gründe für die Subvention entfallen sind oder die nachteiligen Wirkungen die beabsichtigten überwiegen (z. B. Förderung des Anschlusses von Haushalten an Wärmenetze, die durch Holzkraftwerke gespeist werden).
- Reduzieren, wenn dadurch die negative Wirkung der Subvention vermindert werden kann und eine Abschaffung oder andere Reformen nicht umsetzbar sind (z. B. kantonaler Pendlerabzug).
- Umlenken, wenn eine Subvention als solche nicht in Frage gestellt werden soll, aber unerwünschte Wirkungen auftreten (z. B. Kantonale Landwirtschaftssubventionen).
- Umgestalten, um die Wirkung der Subvention zu verändern. Das betrifft oftmals die Höhe der Subvention (z. B. höhere Parkplatzgebühren, um die öffentliche Subvention von Parkplätzen zu reduzieren) oder Kriterien der Subventionsgewährung (z. B. Defizitgarantien

für Forstbetriebe an die Erfüllung von Biodiversitätskriterien binden).

- Umwandeln, um die Form der Gewährung zu ändern. Dies betrifft in erster Linie Steuerermässigungen, die oft intransparent und wenig zielgenau sind. Stattdessen sollte besser die beabsichtigte Wirkung über finanzielle Zahlungen (On-Budget) verfolgt werden, was einer alten finanzpolitischen Forderung entspricht (z. B. Schweizer Subventionsgesetz Art. 7 g).

2) Vergabeprozess anpassen

Vor der Vergabe neuer Subventionen oder bei einer Subventionsüberprüfung sollten folgende vier Überlegungen angestellt und Subventionen entsprechend gestaltet werden:

- Durch eine Umweltfolgeabschätzung können mögliche negative Auswirkungen auf Biodiversität (und Umwelt) antizipiert werden. Eine solche Abschätzung erfolgt durch die zuständige Amtsstelle mit Unterstützung von Biodiversitäts-Expertinnen und -Experten (von innerhalb oder ausserhalb der Verwaltung).

- Subventionen regelmässig einer Prüfung unterstellen (z. B. 6 Jahre wie auf Bundesebene) und dabei Biodiversitätswirkung untersuchen.
- Neue Subventionen werden als On-Budget und nicht als Off-Budget-Subventionen vergeben. Dies schafft Transparenz.
- Subventionen werden zeitlich begrenzt gewährt.

Reformvorschläge können, bevor sie im politischen Prozess diskutiert und entschieden werden, einer volkswirtschaftlichen Beurteilung unterzogen werden. Das BAFU (2023) bietet dafür für die Bundesebene einen Leitfaden an.

3) Ziele der Sektoralpolitiken mit Biodiversitätszielen abstimmen

Eine Subvention ist ein finanzpolitisches Instrument, das eingesetzt wird, um ein bestimmtes politisches Ziel zu erreichen. Bei Nichtabgleich mit anderen politischen Zielen (z. B. Biodiversitätsförderung) kann sich ein Zielkonflikt ergeben, bei dem die Subvention mit biodiversitätsschädigenden Auswirkungen Vorrang hat.

Wenn jedoch vor dem Einsatz von Instrumenten (wie Subventionen) Ziele einzelner Sektoralpolitiken mit Biodiversitätszielen in Einklang gebracht werden, so reduzieren sich mögliche Zielkonflikte. Dies bedingt, dass Sektoralziele (z. B. im Verkehr, im Tourismus, in der Landwirtschaft) auf ihre Vereinbarkeit mit dem Ziel der Erhaltung und Förderung der Biodiversität geprüft und entsprechend angepasst werden, so dass Schäden von vornherein vermieden werden und keine nachsorgende Umwelt- und Naturschutzpolitik nötig wird.

Publikationen

Publikationen zu umwelt- und insbesondere biodiversitätsschädigenden Subventionen inkl. politischer Vorstösse in der Schweiz sind zu finden auf subventionen.wsl.ch.

Im Folgenden eine kleine, relevante Auswahl.

Schweiz

BAFU (2022): *Evaluation der Wirkung von Bundessubventionen auf die Biodiversität: Vorstudie zur Vertiefung*. Bern.

BAFU (2023): *VOBU Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen: Leitfaden*. Bern.

BAFU (2025): *Biodiversitäts-Auswirkungen von Bundes-subsidien: Gesamtübersicht über die bisher erzielten Fortschritte zur Verbesserung von Anreizen*. Bern.

GUBLER, L., ISMAIL, S., SEIDL, I. (2020): *Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. WSL Bericht 69*. Birmensdorf. subventionen.wsl.ch

GUBLER, L., LICHTENTÄLER, G., SEIDL, I. (2024): *Subventionen mit biodiversitätsschädigender Wirkung im Fürstentum Liechtenstein*. Birmensdorf. subventionen.wsl.ch

GUBLER, L., LICHTENTÄLER, G., SEIDL, I. (im Erscheinen): *Subventionen mit biodiversitätsschädigender Wirkung im Kanton Zürich*. Birmensdorf. subventionen.wsl.ch

EBP (2024): *Fehlanreize beim Energieverbrauch. Analyse der Bundesgesetzgebung*. Teil A: Bericht. Im Auftrag der Schweizerischen Energie-Stiftung SES. Zürich.

THALMANN, A., THALMANN, PH. (2024): *Climate impact of tax reliefs in Switzerland*. EPFL et UNIL Lausanne.

EU

EUROPEAN COMMISSION (2024): *Guidance document for reporting of non-energy Environmentally Harmful Subsidies (EHS)*. Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2022): *A toolbox for reforming environmentally harmful subsidies in Europe. Final Report*. Brussels.

WITHANA, S., TEN BRINK, P., FRANCKX, L., HIRSCHNITZ-GARBERS, M., MAYERES, I., OOSTERHUIS, F., and PORSCH, L. (2012): *Study supporting the phasing out of environmentally harmful subsidies*.

OECD

OECD (2022): *Identifying and assessing subsidies and other incentives harmful to biodiversity. A comparative review of existing national-level assessments and insights for good practice*. Working Paper.

OECD (2007): *Subsidy Reform and Sustainable Development: Political economy aspects*. Paris.

OECD (2005): *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*. S. 159.

Deutschland

BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ (2019): *Abbau naturschädigender Subventionen und Kompensationszahlungen auf stoffliche Belastungen*. Bonn.

BUNDESFINANZMINISTERIUM BFM (2019): *Subventionsbericht des Bundes inkl. Nachhaltigkeitsprüfung der Subventionen*. Berlin.

GIZ (2025): *Identifying Opportunities For Green Fiscal Policy (Gfp). A Step-By-Step Guide*. Eschborn.

UMWELTBUNDESAMT (2021): *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland*. Berlin.

ZERZAWY, F. ET AL. (2021): *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland: Fokus Biodiversität*. Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft. Berlin.

Frankreich

SAINTENY, G. (2011): *Rapport – Les aides publiques dommageables à la biodiversité*. Centre d'analyse stratégique. Paris.

Italien

CITE (INTERMINISTERIAL COMMITTEE FOR ECOLOGICAL TRANSITION) (2024): *Results of the update of the Catalogue and proposals for gradual removal of environmentally harmful subsidies and the promotion of environmentally favourable subsidies*.

Österreich

UMWELTDACHVERBAND (2014): *Abbau umweltschädlicher Subventionen in Österreich. Update 2014. Ein Beitrag zur Ökologisierung des Steuersystems*. Wien.

Impressum

Autorinnen: Lena Gubler, Irmi Seidl, Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL, Birmensdorf

Layout und Illustration: Samuel Gubler

Zitiervorschlag: GUBLER, L., SEIDL, I. (2026): *Biodiversitätsschädigende Subventionen identifizieren und Grundlagen für Reformen legen. Kurzanleitung für Kantone*. Eidgenössische Forschungsanstalt WSL, Birmensdorf.
<http://doi.org/10.55419/wsl:42524>



Alle Inhalte stehen, soweit nicht anders angegeben,
unter der Creative Commons-Lizenz CC BY 4.0.