

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	20	AN 3	88
---------	----	------	----

Frauenfeld, 9. August 2021

468

Antrag gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Mathis Müller, Stefan Leuthold und René Walther vom 2. Dezember 2020 „Biodiversitätsschädigende Subventionen im Thurgau“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit ihrem Vorstoss möchten die Antragsteller sowie 45 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner erreichen, dass der Regierungsrat einen Bericht über nachweislich biodiversitätsschädigende Subventionen im Thurgau erstellt. Sie wollen wissen, in welchen Sektoren und auf welchen gesetzlichen Grundlagen solche entrichtet werden und wie hoch sie sind. Zudem sollen die Subventionen bezüglich Schädigung der Biodiversität eingestuft werden. Schliesslich soll der Bericht zeigen, in welchen Bereichen und in welchem Zeitraum sie abgeschafft, abgebaut oder umgestaltet werden können.

1. Ausgangslage

Auslöser für den Vorstoss war ein Grundlagenbericht der eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) in Zusammenarbeit mit dem Forum Biodiversität Schweiz der Akademie der Naturwissenschaften (SCNAT) über biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz¹. Laut der Studie belaufen sich die jährlichen biodiversitätsschädigenden Subventionen, die quantifiziert werden konnten, auf 40 Mia. Franken. 15 Mia. (39 %) davon seien vollständig biodiversitätsschädigend, 19 Mia. (47 %) partiell und 6 Mia. (14 %) je nach Umsetzung. Thematisiert werden Verkehr, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Energieproduktion und -konsum, Siedlung, Tourismus, Abwasserentsorgung und Hochwasserschutz.

Der Subventionsbegriff ist breit definiert. Er umfasst nebst Beiträgen und Abgeltungen auch Risikoübernahmen, Defizitgarantien, Kreditbürgschaften, Förderprogramme und den Finanz- und Lastenausgleich. Hinzu kommen Steuer- und Abgabevergünstigungen,

¹ Gubler, L.; Ismail, S. A.; Seidl, I., 2020: Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht. WSL Berichte Heft 96.

Eingriffe in Marktmechanismen, Zinsvergünstigungen, externe Kosten, Quersubventionierung und das Bereitstellen von Infrastruktur. Wörtlich lautet die Definition: „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 ihrer Vielfalt.“

Im Detail identifizierte die Studie 162 Subventionen und finanzielle Fehlanreize, die sich negativ auf die Biodiversität auswirken können. 58 davon sind gemäss Herleitung vollständig biodiversitätsschädigend. Im Bereich Verkehr zählen hierzu der Neubau von Strassen, fahrstreckenunabhängige Abgaben und die externen Verkehrskosten. Im Bereich Landwirtschaft geht es unter anderem um die externen Kosten des Pestizideinsatzes sowie des Stickstoff- und Phosphoreintrags, aber auch um die Absatzförderung von Fleisch und Eiern. In der Energieproduktion werden ebenfalls zahlreiche Subventionen als vollständig biodiversitätsschädigend klassifiziert, darunter die Vergütungen für die Kleinwasserkraft. Als schädliche „Subventionen in der Siedlungsentwicklung“ gelten beispielsweise steuerliche Abzüge oder die Mehrwertabgabe.

Unter „partiell biodiversitätsschädigend“ fungieren zahlreiche Instrumente der Tourismusförderung, der Schutzwaldpflege und Waldbewirtschaftung sowie der Abwasserentsorgung (z.B. externe Kosten durch Ableiten des Regenwassers aus Siedlungen). Bei 35 Subventionen hängt es von der Umsetzung der Aktivitäten ab, ob sie die Biodiversität schädigen (u.a. Tierwohlbeiträge und Hangbeiträge in der Landwirtschaft, kantonale Beiträge an die Forstausbildung, geografisch-topografische Indikatoren innerkantonaler Lastenausgleich, steuerlicher Abzug energetische Sanierungen). Bei über einem Viertel aller Subventionen besteht ein innerökologischer Zielkonflikt.

Als Grundlage für den Bericht hatte die WSL Ende 2019 eine Umfrage durchgeführt, um zusätzlich zu den nationalen Subventionen biodiversitätsschädigende Subventionen auf kommunaler und kantonaler Ebene zu identifizieren. Wie in Anhang II des Berichts aufgeführt ist, haben über 80 Personen aus über 17 Kantonen an der Umfrage teilgenommen und rund 120 biodiversitätsschädigende Subventionen, öffentliche Ausgaben und finanzielle Fehlanreize gemeldet. Die Erkenntnisse aus dieser Recherche flossen in den Bericht ein. Als kantonale Beispiele sind u.a. die Subventionierung der Elektromobilität, die kantonalen Ausgaben für den Wasserbau zwecks Hochwasserschutz, die Subventionen für Waldstrassen und der Pendlerabzug aufgeführt.

2. Beurteilung des Antrags zur Erstellung eines Berichts

2.1. Kleiner Erkenntnisgewinn durch zusätzlichen kantonalen Bericht

Der Regierungsrat sieht ein Missverhältnis zwischen Aufwand und Erkenntnisgewinn eines zusätzlichen kantonalen Berichts. Zwar erlaubt es der nationale Grundlagenbericht, biodiversitätsschädigende Subventionen zu identifizieren, diese müssen aber auf kantonaler Ebene noch beziffert und eingestuft werden, was mit hohem Aufwand verbunden ist. Die Wirkungszusammenhänge zwischen Subventionen und Biodiversität sind komplex und oft indirekt. Um sie aufzuzeigen, muss makroökonomisches und ökologisches Wissen optimal vereint werden.

Eine Abschaffung der biodiversitätsschädigenden Subventionen bedeutet faktisch eine Umgestaltung der Landwirtschafts-, Verkehrs- und Energiepolitik sowie weiterer Bereiche, während diese in den letzten Jahren viele Anstrengungen unternommen habe, um die Biodiversität besser zu schützen und zu fördern (siehe Beantwortung der Interpellation vom 8. Mai 2019 „Biodiversität, Situation und Perspektive im Thurgau“ [GR 16/IN 46/372] und Stellungnahme des Regierungsrates vom 4. Februar 2020 zur Thurgauischen Volksinitiative „Biodiversität Thurgau“ [GR 16/VI 4/430]). Zudem geht es bei zahlreichen Subventionen um gesellschaftliche und innerökologische Zielkonflikte, die nicht einfach aufgelöst werden können. Verschiedene verfassungsrechtliche und gesetzgeberische Ziele stehen einander gegenüber, die Prioritäten werden in parlamentarischen Prozessen ausgehandelt. Im Übrigen sind viele Vorgaben auf Bundesebene festgeschrieben. Für Grundsatzdiskussionen reicht der Grundlagenbericht der WSL/SCNAT aus Sicht des Regierungsrates aus.

Gut illustrieren lassen sich die innerökologischen Zielkonflikte anhand der Energiesubventionen. Ob eine solche Subvention sinnvoll ist und welche Wirkung höher zu gewichten ist, ist sehr schwierig zu beurteilen und stark von der beurteilenden Person abhängig beziehungsweise von deren Interessen und Werten. Als Beispiel sei hier die Förderung von Kleinwasserkraftwerken genannt. Der gewonnene Strom weist eine sehr gute Ökobilanz auf, jedoch können die Kraftwerke zur Fragmentierung von Fischgebieten führen. Ob die Subventionierung von Kleinwasserkraftwerken folglich sinnvoll ist, hängt von der Gewichtung der Auswirkungen ab und kann stark standortabhängig sein. Die Systemgrenze gerade im komplexen Umfeld der Stromproduktion ist schwierig festzulegen. Diese ist jedoch entscheidend für die Bewertung einer Massnahme. Wird eine Stromproduktionsart isoliert betrachtet, ist es durchaus möglich, dass sie negative Auswirkungen auf die Biodiversität hat. Fällt diese Produktionsart jedoch weg, kann dies den Ausbau von anderen Produktionsarten zur Folge haben, was wiederum negative Auswirkungen auf die Biodiversität hat. Verzichten wir beispielsweise auf die Windkraft (im Bericht ebenfalls aufgeführt) und setzen einseitig auf Solarenergie, hat das zur Folge, dass vermehrt Speichertechnologien zugebaut werden müssen. Auch bei der Ressource Holz stehen die Nutzung eines einheimisch nachwachsenden Rohstoffs und der Wald als grossenteils vergleichsweise intakter Lebensraum stets im Konflikt. Es ist die Aufgabe der Forstfachleute, nach Lösungen zu suchen, die beide Ziele möglichst gut unter einen Hut bringen. Der Regierungsrat ist deshalb der Ansicht, dass eine korrekte und umfassende Beurteilung der aufgeführten Subventionen kaum möglich ist.

2.2. Biodiversitätsstrategie als konstruktiver Ansatz

Mit einer Ablehnung des vorliegenden Antrags stellt der Regierungsrat die Anstrengungen zur Förderung der Biodiversität nicht in Frage. Er wählt jedoch einen anderen Ansatz und berücksichtigt dabei die gesellschaftlichen und innerökologischen Zielkonflikte.

Aktuell läuft das Vernehmlassungsverfahren zur Revision des kantonalen Natur- und Heimatschutzgesetzes (TG NHG; RB 450.1) zur Umsetzung der Biodiversitäts-Initiative. Im Vernehmlassungsentwurf ist die Förderung der biologischen Vielfalt ein explizites Ziel des Gesetzes. Gesetzlich verankert ist zudem, dass der Regierungsrat eine Biodiversitätsstrategie festlegt und diese mit einem Massnahmenplan umsetzt (neuer

§ 20a). Die notwendigen finanziellen Mittel werden mit einer Spezialfinanzierung zur Verfügung gestellt (neuer § 21a).

Den Projektauftrag zur Erarbeitung der Biodiversitätsstrategie Thurgau hat der Regierungsrat bereits Anfang 2021 genehmigt (RRB Nr. 69 vom 26. Januar 2021). Die Biodiversitätsstrategie soll kurz, zielgerichtet und konkret sein. Erarbeitet wird sie primär mit den vorhandenen Daten. Auf aufwendige Analysen wird verzichtet. Der Geltungsbereich soll überblickbar bleiben und etwa zwölf Jahre betragen. Die Projektziele sind:

- Es liegt eine breit abgestützte Biodiversitätsstrategie Thurgau vor.
- Die Strategie enthält einen Massnahmenplan.
- Die Strategie enthält primär Massnahmen, die der Kanton unmittelbar beeinflussen kann und die ein hohes Kosten-/Nutzenverhältnis ausweisen.
- Die geplanten Massnahmen sind priorisiert, deren Kosten sind geschätzt, die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung sind definiert und die Messbarkeit der Massnahmen ist dargelegt.

Die öffentliche Vernehmlassung ist für Mitte 2022 vorgesehen.

Für den Regierungsrat handelt es sich bei der Umsetzung der Biodiversitäts-Initiative und der Biodiversitätsstrategie um einen konstruktiven, pragmatischen Ansatz, um die Biodiversität zu fördern, ohne dafür zusätzliche aufwendige kantonale Berichte zu erstellen.

3. Schlussbemerkungen

Eine Umsetzung des Antrags wäre mit den vorhandenen Ressourcen nicht möglich. Die Erstellung eines so komplexen Berichts über biodiversitätsschädigende Subventionen im Thurgau müsste extern vergeben werden, wofür im Budget 2022 keine Mittel eingestellt sind. Die grundlegenden Fakten sind zudem bereits aus dem eingangs erwähnten Bericht des WSL bekannt.

4. Antrag des Regierungsrats

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Antrag nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber