



**Interpellation von Stéphanie Vuichard und Michael Felber
betreffend biodiversitätsschädigende Subventionen im Kanton Zug**

(Vorlage Nr. 3210.1 - 16544)

Antwort des Regierungsrats
vom 28. September 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 9. März 2021 haben die Kantonsratsmitglieder Stéphanie Vuichard und Michael Felber, beide Zug, die Interpellation betreffend biodiversitätsschädigende Subventionen im Kanton Zug (Vorlage Nr. 3210.1 - 16544) eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 25. März 2021 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

A. Ausgangslage

Der Schutz der Biodiversität ist sowohl beim Bund als auch im Kanton Zug ein wichtiges Anliegen, welches mit verschiedenen Massnahmen gefördert wird (vgl. Antwort des Regierungsrats zum Postulat von Stéphanie Vuichard, Mariann Hess und Rita Hofer betreffend Biodiversitätsförderung, Vorlage Nr. 3009).

Die vorliegende Interpellation stützt sich auf den Grundlagenbericht der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) in Zusammenarbeit mit dem Forum Biodiversität Schweiz, Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT), aus dem Jahr 2020 (L. Gubler/S.A. Ismail/I. Seidl, Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz, Grundlagenbericht, überarbeitete 2. Auflage, Heft 96, 2020).

Die Studie hat zum Ziel, einen umfassenden Überblick über die in der Schweiz gewährten «biodiversitätsschädigenden» Subventionen zu erstellen. Konkret geht es um Subventionen des Bundes und – exemplarisch – einzelner Kantone und Gemeinden. Die Studie will dazu beitragen, Zielkonflikte zwischen den Subventionen einzelner Sektoralpolitiken mit den Biodiversitätszielen zu erkennen und zu verringern. Wenn möglich, werden in der Studie die Subventionen quantifiziert und ihre Wirkung auf die Biodiversität aufgezeigt (Abbildung 1). Die Studie definiert «biodiversitätsschädigende» Subventionen wie folgt:

«Biodiversitätsschädigende Subventionen vergünstigen die Produktion oder den Konsum und erhöhen damit den Verbrauch natürlicher Ressourcen, sie führen zu Verschmutzung, Störung sowie den Verlust von Lebensräumen und darin lebender Arten sowie ihrer Vielfalt.»

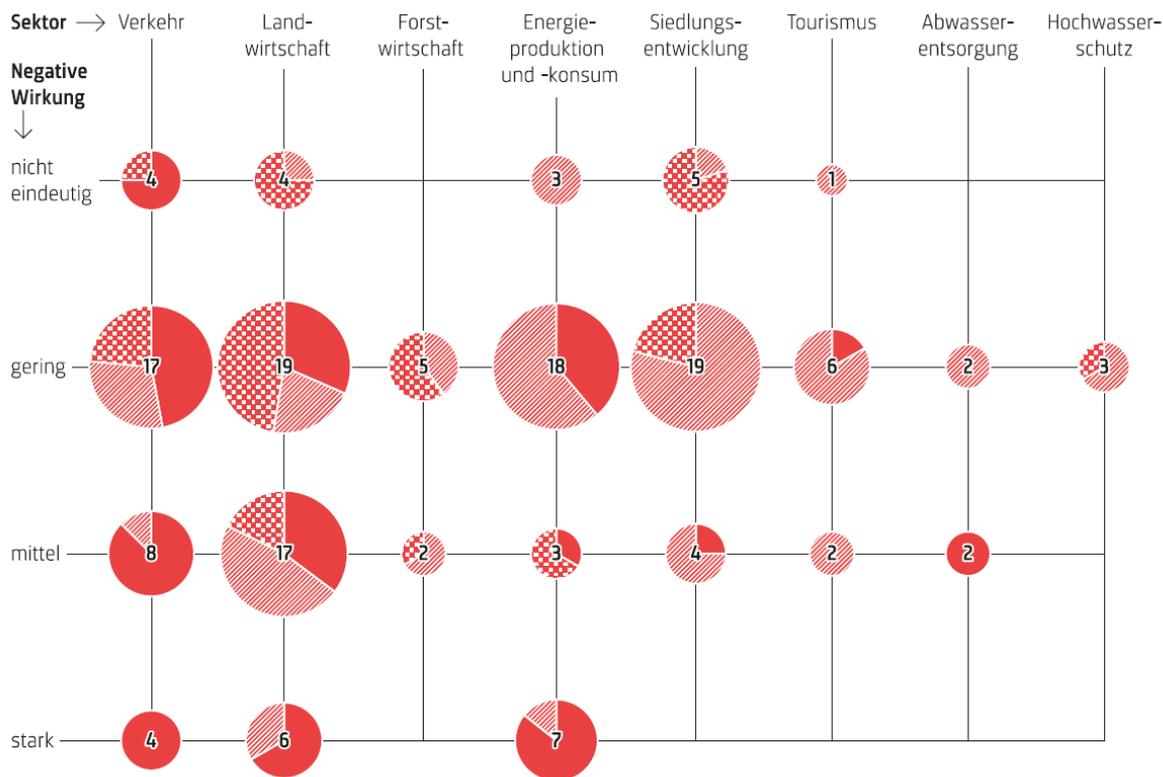


Abbildung 1. Anzahl biodiversitätsschädigender Subventionen in jedem der acht untersuchten Sektoren, ihre Wirkung und schädigenden Anteile. (Zahl im Kreis benennt Anzahl Subventionen)

Biodiversitätsschädigende Anteile

■ vollständig ▨ partiell ▤ je nach Umsetzung

Abbildung 1: Anzahl der biodiversitätsschädigenden Subventionen gemäss Grundlagenbericht WSL

Der Regierungsrat stellt fest, dass der Bericht sich einzig auf die Frage der Biodiversität fokussiert. Dies ist kritisch zu hinterfragen. Dass beispielsweise eine vergünstigte Produktion dank Subventionen per se zu Verschmutzung, Störung und Verlust von Lebensräumen führt, ist nicht ganz nachvollziehbar.

Zudem darf der Staat sein Handeln nicht nur auf den Fokus «Biodiversität» ausrichten. Im Gegenteil: Eine Subvention für den Hochwasserschutz verfolgt Ziele des Schutzes von Leib und Leben und kann im Widerspruch zu Biodiversitätszielen stehen. Es ist Aufgabe der Politik, zu entscheiden, wo welches Anliegen höher zu gewichten ist. Es braucht Interessenabwägungen im staatlichen Handeln. So existieren selbst bei Subventionen für Umwelt und Naturschutz innerökologische Zielkonflikte. Beispielsweise wird die Förderung der erneuerbaren Energien gemäss dieser Studie als biodiversitätsschädigend betrachtet, da neue Kraftwerksanlagen ihrerseits die Biodiversität beeinträchtigen (Restwasserstrecken bei Wasserkraftanlagen oder Vogelschlag bei Windkraftanlagen).

Weiter zeigt die Studie, dass es oft Bundessubventionen sind, welche stark zu Buche schlagen, da der Bund die Rahmenbedingungen beim Verkehr, der Landwirtschaft oder der Energie massgeblich bestimmt. Hier spricht das Bundesparlament die Gelder oder definiert die gesetzlichen Grundlagen. Von den stark negativ wirkenden Massnahmen (Abbildung 1 unterste Kreise) stehen alle in der «Hoheit» des Bundes. Auch bei den mittel negativ wirkenden Subventionen sind über 60 Prozent der aufgezeigten Massnahmen massgeblich in der Kompetenz des Bundes. Die Kantone spielen in dieser Thematik somit eine untergeordnete Rolle.

B. Beantwortung der Fragen

1. *Hat der Kanton Zug das Problem biodiversitätsschädigender Subventionen erkannt und ist er bereit, proaktiv gegen biodiversitätsschädigende Subventionen anzugehen?*

Der Regierungsrat nimmt die Studie als einen Beitrag zum Schutz der Biodiversität kritisch zur Kenntnis. Es ist sinnvoll, die staatlichen Handlungen auf Widersprüche beim Schutz der Biodiversität zu prüfen, bestehende Subventionen und Fördersysteme zu hinterfragen und so einen möglichst effektiven Einsatz der begrenzten Ressourcen des Staats zu gewährleisten.

Die Studie analysiert die Subventionen einzig auf ihre «Biodiversitätsschädigung». Sie ist, methodisch bedingt, sehr monothematisch und setzt sich nicht mit den ursprünglichen Zielen der jeweiligen Subvention auseinander. Eine Interessensabwägung zwischen den einzelnen Aufgaben des Staates erfolgt nicht.

2. *Über welche kantonalen Ämter – aber auch Programme, kantonale Anstalten und externe Betriebe (Leistungsvereinbarungen) – richtet der Kanton Zug Subventionen aus, die gemäss genannter Studie dem Ziel der Förderung der Biodiversität entgegenwirken (kantonaler Subventionskatalog)?*

Aufgrund des Umfangs der Studie analysierte der Regierungsrat in erster Linie die kantonalen Subventionen, welche gemäss Studie WSL eine mittlere bis stark schädigende Wirkung besitzen. Hier ist anzumerken, dass ein eigentlicher kantonaler Subventionskatalog, der alle Subventionen des Kantons auflistet, nicht existiert. Aufgrund einer groben Abschätzung werden ein Grossteil der «biodiversitätsschädigenden» Subventionen durch das Tiefbauamt, das Landwirtschaftsamt und das Amt für Wald und Wild im Rahmen von Projekten oder Beiträgen für Bau und Unterhalt von Infrastrukturanlagen getätigt. Bei Steuerabzügen im Zusammenhang mit Mobilität (kantonaler Pendlerabzug) ist die kantonale Steuerverwaltung zuständig.

3. *Wie hoch fallen die jährlichen Kosten der einzelnen Positionen des kantonalen Subventionskatalogs aus und welche Anteile davon sind gemäss Studie der Kategorie «On-Budget», «Off-Budget» (z. B. Steuererleichterungen) oder implizite Subventionen (z. B. nicht internalisierte externe Kosten) zuzurechnen?*

Gesamthaft sind – basierend auf der Rechnung 2018 und der Systematik der WSL-Studie – jährlich rund 27 Millionen Franken kantonale Subventionen mittel bis stark subventionsschädigend, davon 24 Millionen Franken «On-Budget» und rund 3 Millionen Franken «Off-Budget». «On-Budget» bedeutet, dass die Subventionen im Budget explizit ausgewiesen sind, während es sich bei «Off-Budget»-Beträgen um Steuererleichterungen handelt, welche nicht im Budget ausgewiesen werden. Es handelt sich hierbei um eine grobe Schätzung.

Der Anteil der «On-Budget»-Subventionen ist grösser und einfacher bestimmbar. Dabei sind die Investitionen für den Ausbau des Kantonsstrassennetzes mit dem Strassenbauprogramm 2014–2022 von 151 Millionen Franken dominant. Der Beitrag des Kantons Zug für den Bahninfrastrukturfonds von rund 5 Millionen Franken ist durch übergeordnetes Bundesrecht geregelt.

Die Subventionen im Rahmen der Infrastrukturverbesserung in der Land- und Forstwirtschaft sind in der Mehrzahl zwingende kantonale Beiträge zur Gewährung der Bundesbeiträge, bei denen bereits heute Kriterien des Natur- und Landschaftsschutzes beachtet werden.

Bei den «Off-Budget»-Subventionen sind ebenfalls nur grobe Abschätzungen möglich. Sie sind davon abhängig, welcher Vergleichswert bei den einzelnen Steuererleichterungen herangezogen wird. Der im Grundlagenbericht der WSL als stark biodiversitätsschädigend aufgeführte Pendlerabzug in der Einkommensteuer zeigt diese Problematik exemplarisch. Gemäss Abschätzung der Studie WSL wären bei einer Limite des kantonalen Pendlerabzugs auf 3000 Franken – analog zur Bundessteuer – mit Mehreinnahmen von rund 2,8 Millionen Franken für den Kanton zu rechnen, wobei dies eine sehr grobe, nicht im Detail verifizierte Schätzung ist.

Die Abschätzung der nicht internalisierten externen Kosten ist für das Gebiet des Kantons Zug nicht möglich, da keine Studien auf Stufe Kanton Zug existieren und auch in der Studie WSL nur schweizweite Annahmen enthalten sind.

4. *Welche zehn Positionen aus dem kantonalen Subventionskatalog erachtet der Kanton Zug mit Blick auf die biodiversitätsschädigende Wirkung als am relevantesten?*

Der Kanton Zug verfügt über keinen eigentlichen kantonalen Subventionskatalog. Somit kann der Regierungsrat nicht die zehn für den Kanton Zug relevantesten Subventionen festlegen. Wie in Frage 2 aufgezeigt, sind die Kosten für Bau und Unterhalt der Infrastruktur die nach der WSL-Methodik relevantesten Positionen.

Die Studie postuliert, dass alle Gelder des Kantonsstrassenbaus «biodiversitätsschädigend» sind. Diese Sicht ist seitens des Regierungsrats zu relativieren. Ein Teil dieser Gelder setzt der Kanton für die Verbesserung der Veloinfrastruktur und des öffentlichen Verkehrs ein. Er finanziert Lärmschutzmassnahmen, ökologische Aufwertungsmassnahmen, Bachrenaturierungen, Erhöhung der Fischgängigkeit, den Unterhalt bestehender Strassen, die Erhöhung der Sicherheit für Zufussgehende oder die Verflüssigung des Verkehrs. Weshalb all diese Massnahmen biodiversitätsschädigend sind, ist für den Regierungsrat nicht nachvollziehbar. Zudem sind diese Gelder keine Subventionen, sondern zweckgebundene Mittel der Benutzenden der Infrastrukturen.

5. *Welche fünf Positionen aus dem kantonalen Subventionskatalog lassen sich gemäss Einschätzung des Kantons Zug mit geringem oder vertretbarem Aufwand und innert kurzer Frist abschaffen, abbauen oder umgestalten?*

Der Kanton Zug verfügt – wie bereits erwähnt – über keinen eigentlichen kantonalen Subventionskatalog. Aus Sicht des Regierungsrats stehen im Kanton verschiedene Anpassungen von Gesetzen, Kantonsratsbeschlüssen oder des kantonalen Richtplans an. Der Kantonsrat kann in seinen Debatten zu diesen Geschäften den verschiedenen Interessen mehr oder weniger Gewicht geben und die Weichen stellen.

Verkehr

Mit der laufenden Richtplananpassung zur Mobilität bietet sich die Gelegenheit, die flächen- und energieeffiziente Mobilität als Ziel im Kanton Zug zu definieren.

Mit der anstehenden Revision der Motorfahrzeugsteuer ist unter anderem die Finanzierung der Strasseninfrastruktur langfristig zu sichern.

Landwirtschaft

Für die Internalisierung der externen Kosten in der Landwirtschaft ist mit dem kantonalen Massnahmenplan Ammoniak (Stickstoffverbindung) ein Programm zur Reduktion der Ammoniakemission in Umsetzung, welches die externen Kosten reduziert.

Für die Gesundung des Zugersees (Phosphorbelastung) wird der Regierungsrat zeitnah Sanierungsmassnahmen prüfen und danach dem Kantonsrat konkrete Vorschläge unterbreiten.

Energieproduktion

Bei der Energieproduktion durch die Wasserkraft sind die Arbeiten zur Umwandlung der ehehaften Nutzungsrechte in ordentliche Konzessionen in Arbeit. Dies bedeutet mehr Biodiversität in den Gewässern, aber auch weniger erneuerbaren Strom aus dem Kanton Zug.

Wald

Aktuell erarbeitet das Amt für Wald und Wild ein forstliches Erschliessungskonzept, bei welchem sämtliche Strassen und Wege sowie deren Ausbaustandart im Wald erfasst und ihre forstliche Relevanz festgelegt werden. Das darauf basierende Walderschliessungsnetz dient dazu, Beiträge an die forstliche Erschliessungsinfrastruktur zielgerichteter ausrichten zu können. Diese Fokussierung der Beiträge auf die ausgewiesene Basiserschliessung reduziert die negativen Auswirkungen der Erschliessungsinfrastruktur auf die Biodiversität im Wald, da eine Überserschliessung verhindert wird.

6. *Sieht der Kanton Zug bei Subventionen des Bundes im Sinne dieser Interpellation dringenden Handlungsbedarf? Welche Subventionen wären dies gemäss Einschätzung des Kantons Zug? Ist der Kanton Zug bereit, sich proaktiv für deren Abschaffung auf Bundesebene einzusetzen?*

Der Regierungsrat sieht es als sinnvolle Aufgabe des Staates an, Subventionen regelmässig auf ihre Wirksamkeit und Fehlanreize zu überprüfen. Der Bericht des WSL zeigt dies aus der Perspektive der Biodiversität. Dies ist ein wichtiger Aspekt, aber es gibt andere staatliche Aufgaben (Sozial-, Wirtschafts- oder Finanzpolitik), welche gegen diese monothematische Betrachtung ins Feld zu führen sind.

Der Regierungsrat sieht aktuell keinen dringenden Bedarf für die Abschaffung von Subventionen auf Bundesebene und wird sich in Bern betreffend der WSL-Studie nicht proaktiv bemerkbar machen.

C. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 28. September 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

90/mb