

Meliorationen – ein wichtiges agrarpolitisches Instrumentarium

Mit einer Evaluation hat das Bundesamt für Landwirtschaft BLW die Wirkung von Meliorationsmassnahmen überprüfen lassen. Es hat sich bestätigt, dass sich das Instrument der Modernen Melioration nach wie vor zur Lösung raum- und systemrelevanter Problemstellungen und damit zur Erreichung vielfältiger Ziele eignet. Im Laufe des Evaluationsprozesses wurden auch neue Themen identifiziert, welche in Zukunft verstärkt auftreten und als Herausforderungen eine wichtige Rolle spielen werden und über Meliorationen gelöst werden können. Bei der Beurteilung der Wirkungsebene zeigten sich Schwierigkeiten für eine quantitative und systematische Analyse. Mittels ganzheitlicher sowie differenzierter Betrachtung konnte aber festgestellt werden, welche Kosten bei Meliorationen im Durchschnitt durch die Landwirtschaft sowie durch die Öffentlichkeit getragen werden. Auf der Basis der Resultate auf den drei Evaluationsebenen (Konzept, Vollzug, Wirkung) wurden sechs Empfehlungen abgeleitet.

Par une évaluation l'Office fédéral de l'agriculture OFAG a fait vérifier l'efficacité de mesures d'améliorations foncières. Il a été confirmé que l'instrument des améliorations modernes, comme au passé, restent à l'avenir le moyen adéquat pour solutionner des problèmes spatiaux ou d'ordre systémiques permettant d'atteindre de multiples buts. Au cours du processus d'évaluation de nouveaux thèmes ont aussi été identifiés qui apparaîtront plus fréquemment à l'avenir; leurs défis joueront un rôle important qui pourront être résolus par des améliorations foncières. Lors de l'appréciation du niveau d'effet des difficultés sont apparus pour une analyse quantitative et systématique. A l'aide de considérations holistiques et différenciées on a cependant pu déterminer les coûts respectifs supportés en moyenne par l'agriculture et les contribuables. Sur la base des résultats des trois niveaux d'évaluation (concept, application, effet) six recommandations ont été formulées.

L'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) ha realizzato una valutazione sull'efficacia delle misure di bonifica fondiaria. Quest'ultima ha confermato che lo strumento delle moderne bonifiche fondiarie continua a essere efficace per la soluzione di problematiche di rilevanza sistemica e territoriale, come pure per il raggiungimento di numerosi obiettivi. Durante il processo di valutazione sono anche stati identificati nuovi temi che saranno significativi per il futuro e che, in quanto sfida, svolgeranno un ruolo importante per proporre soluzioni attraverso le bonifiche fondiarie. Nella valutazione del livello di efficacia si sono riscontrate delle difficoltà per un'analisi quantitativa e sistematica. Un'analisi olistica e differenziata ha tuttavia rilevato che, in media, i costi delle bonifiche fondiarie sono sopportati sia dall'agricoltura che dagli enti pubblici. In base ai risultati dei tre livelli di valutazione (concetto, esecuzione, efficacia) sono state emesse sei raccomandazioni.

M. Fritsch, A. Stübi

Hauptziel der Evaluation von Meliorationsmassnahmen durch das Bundesamt für

Landwirtschaft BLW ist die Überprüfung der Wirksamkeit agrarpolitischer Instrumente im Hinblick auf deren Optimierung und Weiterentwicklung sowie des Voll-

zugskonzepts. Evaluert wurden Wegebauten, Massnahmen zum Boden-/Wasserhaushalt (Be- und Entwässerungen) sowie Wasserversorgungen. Zum anderen wurden Gesamtmeliorationen untersucht, welche Landumlegungen und bauliche Massnahmen beinhalten. Die Aussagen der Evaluation beziehen sich insbesondere auf diese Gesamtmeliorationen bzw. auf Moderne Meliorationen. Die Resultate basieren auf einer umfangreichen Datenanalyse und auf der Befragung von Landwirtinnen und Landwirten, Behördenvertreterinnen und -vertretern von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie weiterer Fachexpertinnen und -experten. Zudem wurden vier repräsentative Meliorationen als Fallbeispiele untersucht und eine schriftliche Umfrage bei den kantonalen Meliorationsfachstellen durchgeführt. An vier Workshops mit einer breit abgestützten Begleitgruppe wurden die Resultate kritisch diskutiert, vertieft und ergänzt.

Ergebnisse auf der Ebene Konzept

Es hat sich gezeigt, dass sich das Meliorationswesen seit den 80er-Jahren insbesondere gegenüber den Themen Natur und Landschaft sowie Biodiversität sukzessive geöffnet hat. Das Instrument der Meliorationen hat zudem in verschiedenen Gesetzgebungen wie auch in der kommunalen Raumplanung als wichtiges Umsetzungs- und Koordinationsinstrument Eingang gefunden.

Das Zielsystem von Modernen Meliorationen gliedert sich in die drei Hauptziele «Erhalten und Fördern einer nachhaltigen Landwirtschaft», «Erhalten, Pflegen und Aufwerten der Kultur- und Naturlandschaft und Aufwerten des Landschaftsbildes» sowie «Unterstützen der Realisierung von öffentlichen und privatrechtlichen Anliegen». Die Breite der Zielsetzungen bewirkt, dass sehr unterschiedliche Entwicklungen und Herausforderungen in die Umsetzung von Meliorationsmassnahmen integriert werden können, ohne dass dazu eine konzeptionelle Anpassung des Instruments notwendig wird. Diese



Abb. 1: Abschluss durch den 4. Workshop mit der Begleitgruppe, 6. März 2019.

methodische und funktionale Robustheit und die gleichzeitig thematische Flexibilität erlauben es somit, auch Konflikte z. B. zwischen landwirtschaftlichen und ökologischen Zielsetzungen, durch ein ganzheitliches und koordinatives Vorgehen aufzufangen und zu lösen.

Waren früher oft Grossprojekte, beispielsweise im Strassen- oder Flussbau, Auslöser von Modernen Meliorationen, geht heute der Trend hin zu einer Summe von vielen kleineren Auslösern, die in unterschiedlichster Form und Zusammensetzung in einem Perimeter auftreten können (Abb. 2).

Ergebnisse auf der Ebene Vollzug

Auf der Vollzugsebene besteht primär beim Prozessablauf Optimierungsbedarf, insbesondere bei grossen Projekten oder Gesamtmeliorationen. Bei Meliorationen, die nicht durch einen Kanton angeordnet wurden, ist der freiwillige Bottom-up-Prozess der Initiierung zum Teil schwer in Gang zu setzen. Als ein zentrales Element für eine erfolgreiche Projektinitiierung erweist sich der frühe Einbezug sämtlicher Anspruchs- und Interessengruppen, insbesondere der zunehmenden nicht-landwirtschaftlichen Grundeigentümerinnen und -eigentümer. Als ein wichtiges Element wurde dazu eine verstärkte Kommunikationsarbeit des Bundes angesehen, um die multifunktionalen Einsatzmöglichkeiten von Modernen Meliorationen

vermehrt ausserhalb der Landwirtschaft einem breiteren Fachkreis sowie auch der Öffentlichkeit besser bekannt zu machen.

Ergebnisse auf der Ebene Wirkung

Auf der Wirkungsebene stehen neben fördernden und hemmenden Faktoren der private und öffentliche Nutzen sowie die Effizienz von Meliorationsmassnahmen im Vordergrund. Zudem ging es auch darum, den zukünftigen Bedarf an Meliorationen abzuschätzen.

Es zeigte sich, dass eine Analyse des privaten Nutzens auf Grund der lückenhaften Datengrundlage kaum möglich ist. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass den Betrieben bei einer Melioration Restkosten von 3000 bis 5000 Fr./ha verbleiben. Dem stehen eine angenommene Produktionskostenreduktion von rund 700 Fr./ha gegenüber sowie geschätzte Mehrerträge von 250 bis 1500 Fr./ha gegenüber. Letztere werden davon abgeleitet, dass es durch die mit einer Melioration in der Regel verbundenen Bodenverbesserungen zu einer höheren Bodenfruchtbarkeit kommt, welche für diese Evaluation mit 10 % angenommen wurden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mit dem bisher praktizierten Finanzierungsschlüssel im Durchschnitt je nach Situation und Lage einer Melioration 15–35 % der Kosten durch die Landwirtschaft und 65–85 % durch die Öffentlichkeit getragen werden. Dieser Kostenanteil erscheint im Verhältnis zum abgeschätzten Nutzen plausibel und damit auch gerechtfertigt.

Im Umkehrschluss müssen sich mit dem öffentlichen Nutzen die 65 bis 85 % Kostenanteile von Bund, Kantonen und Gemeinden rechtfertigen lassen. Auch dazu

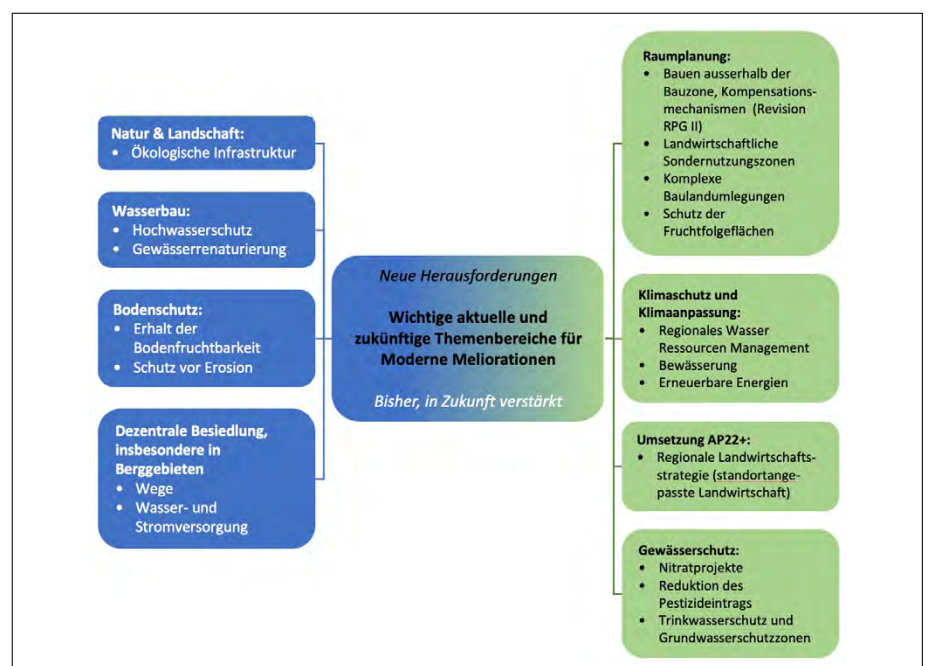


Abb. 2: Wichtige aktuelle und zukünftige Themenbereiche für Moderne Meliorationen.

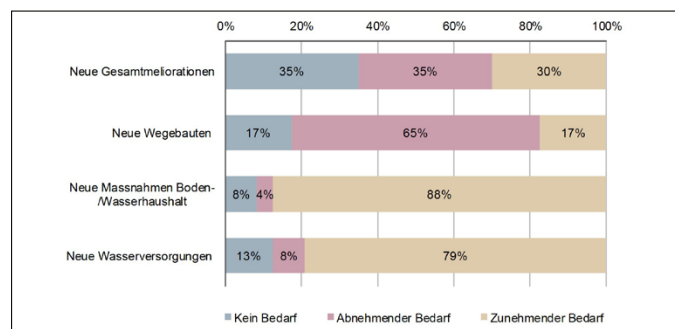
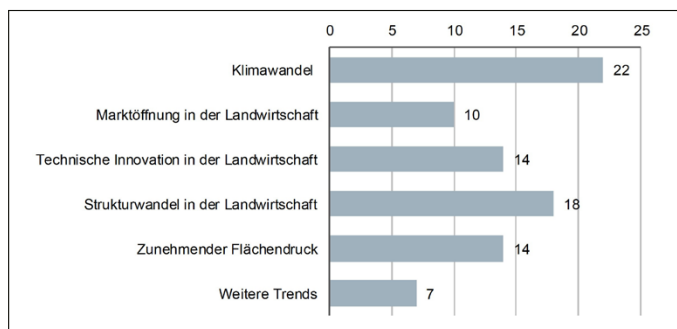


Abb. 3: Für das Meliorationswesen relevante Zukunftstrends – Anzahl Nennungen pro Trend (gemäss schriftlicher Befragung der kantonalen Meliorationsfachstellen).

Abb. 4: Zukünftiger Bedarf nach neuen Meliorationsmassnahmen (gemäss schriftlicher Befragung der kantonalen Meliorationsstellen).

sind quantitative Angaben nicht möglich, da das Spektrum des öffentlichen Nutzens sehr breit ist. In den Befragungen zu den vier Fallbeispielen haben jedoch alle Gemeindevertreter die Synergien insbesondere mit der Sanierung und Weiterentwicklung der Gemeindeinfrastrukturen hervorgehoben. Im Weiteren wurden auch die Effekte zu Gunsten der Landschaftsentwicklung sowie Naherholung häufig als ein positiver öffentlicher Nutzen wahrgenommen. Dies auch im Wissen, dass es insbesondere im Bereich der Biodiversitätsförderung, beim Schutz von historischen Verkehrswegen sowie in der Koordination mit Wanderrwegen immer wieder zu Konflikten kommt.

Frage nach dem Mittelbedarf

In Zukunft wird aufgrund des Klimawandels und der Notwendigkeit von Klimaanpassungsmassnahmen der Bedarf nach Bewässerungen sowie Wasserversorgungen zunehmen (Abb. 4). Der Bedarf nach Wegebauten ist dagegen rückläufig. Dafür wird der Erhalt bestehender Werke in Zukunft mehr Mittel erfordern. Mit einer klareren Investitionsplanung könnten Prioritäten gesetzt werden, um dem wachsenden Überhang an Werterhaltungsmassnahmen entgegenzuwirken.

Empfehlungen

Auf der Basis der Resultate auf den drei Evaluationsebenen lassen sich sechs Empfehlungen ableiten.

1) Stärkung des bewährten Instruments

Der Stellenwert und der Einsatz des Instruments soll gestärkt und besser kommuniziert werden. Hierfür sollen Bund und Kantone den Bekanntheitsgrad des Instruments über eine gemeinsame Kommunikationsstrategie erhöhen.

2) Inhaltliche Weiterentwicklung des Instruments

Das Zielsystem soll vermehrt als ein fester Bestandteil von Meliorationen eingefordert und entsprechend neuer Themen jeweils angepasst und aktualisiert werden.

3) Bessere Planung und Abbau von Hindernissen bei der Auslösung

In Zusammenarbeit mit den Kantonen soll das BLW aufzeigen, wie die Phase der Planung verbessert und verflüssigt werden kann. Dabei soll geprüft werden, ob eine langfristige Planung von Meliorationen in die «Regionalen Landwirtschaftlichen Strategien» einfließen kann.

4) Qualitätssteigerung in der Anwendung des Instruments

Die Qualität der Projekte ist massgebend für den Erfolg der Auslösung und Durchführung. Bei der Auftragsvergabe soll das BLW dieser Qualität ein höheres Gewicht beimessen.

5) Systematischeres Controlling und wirkungsorientierte Evaluation

Der Wissensstand des BLW über ausgeführte Meliorationen ist zu gering. Es wird ein systematischeres und effektiveres Monitoring sowie Controlling

empfohlen, das auf eine zielorientiertere und aussagekräftigere Datensammlung und -aufbereitung setzt.

6) Werterhalt sichern und sicherstellen

Die vorherrschende und sehr individuell strukturierte «Bottom-up»-Auslösung von Meliorationsmassnahmen erschwert die Werterhaltungsplanung. Als Massnahme kann das BLW zusammen mit den Kantonen eine systematischere und nach Prioritäten ausgerichtete Werterhaltungsplanung entwickeln.

Die Evaluation wurde von der Bürogemeinschaft Sofies-Emac AG, Ecoplan AG, bbp geomatik AG durchgeführt.

Martin Fritsch
Sofies-Emac
Wildbachstrasse 46
CH-8008 Zürich
martin.fritsch@sofiesgroup.com

Anton Stübi
Fachbereich Meliorationen
Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Schwarzenburgstrasse 165
CH-3003 Bern
anton.stuebi@blw.admin.ch