

Kosteneffizientere und nachhaltigere Meliorationen

Was seit langem in der Privatwirtschaft mit Erfolg praktiziert wird, hält immer mehr auch bei den Ämtern und in Projekten der öffentlichen Hand Einzug: Leistungsabgeltungen anstelle oder neben Zeit- oder Massnahmenabgeltungen. Wer Leistung zum Massstab nimmt, fördert Innovation, erhöht die Wirkung der eingesetzten Mittel und fördert das Arbeiten mit klaren Zielen und Strategien. Auch für Meliorationen ergeben sich neue Perspektiven.

Wer Leistung entschädigen will, braucht klare Ziele. Das gilt auch für Meliorationen. Als «Ziel» einer Melioration wird oft einfach «die Verbesserung der landwirtschaftlichen Strukturen» genannt – aufgrund gesetzlicher Anforderungen jeweils mit dem Beisatz, dass dabei auch die ökologisch-landschaftliche Situation zu berücksichtigen sei. «Verbesserung der landwirtschaftlichen Strukturen» ist aber kein Ziel, sondern eine Massnahme – die meist für das (unausgesprochene) Ziel steht, die Landwirtschaft zu unterstützen, damit sie effizienter produzieren kann. Die wesentlichen Fragen jedoch im Sinne der Ziel- und Leistungsdefinition sind: Welche Landwirtschaft wollen wir an einem bestimmten Ort, warum wollen wir sie, und wie kann ein Meliorationsprojekt eine solche Landwirtschaft am wirkungsvollsten unterstützen?

Eine Melioration, die sich diesen Fragen stellte, ist diejenige von Fischenthal/ZH im Quellgebiet der Töss. In intensiven Gesprächen zwischen Landwirten, der Gemeinde, dem Kanton sowie Vertretern aus Jägerschaft, Forst und Naturschutz wurden die Ziele des Projektes festgelegt. Da Fischenthal in einer Landschaft von nationaler Bedeutung liegt (BLN-Objekt Hörnli-Bergland) und zu den artenreichsten Regionen der Schweiz gehört, wurde rasch deutlich, dass die Erhaltung der Naturwerte hohe Priorität haben muss. Gleichzeitig zeigten Voruntersuchungen, dass über die Hälfte der vorhandenen Pflanzenarten nur dank der – naturgemässen – landwirtschaftlichen Nutzung vorkommt. Die Landwirtschaft ihrerseits hatte den Wunsch, dass ihr durch die nachhaltige Nutzung und Pflege der Naturwerte eine zusätzliche Einkommensquelle erschlossen werden soll und vor allem, dass sie darin unterstützt wird, diese Aufgabe eigenverantwortlich im Sinne eines Unternehmers zu erfüllen. Das hiess nichts anderes als: Leistung sollte zum Massstab gemacht werden, und nicht die Erfüllung von Vorschriften. Unter dieser Vorgabe hat die Melioration zahlreiche neue Instrumente und Methoden geschaffen und ausgetestet. So wurden unter anderem



Das Fischenthal im Tössbergland – landschaftlich ein Juwel – bietet für die landwirtschaftliche Nutzung harte Bedingungen. (Bilder Andreas Bosshard)

- erstmals in der Schweiz erfolgsorientierte Naturschutzverträge abgeschlossen,
- erstmals nicht nur Wiesen, sondern auch Weiden, sofern sie ökologisch wertvoll waren, als Leistung definiert und mit Flächenbeiträgen entschädigt,
- das Pilotprojekt AgriKuuL – AgriKultur und Landschaft Fischenthal initiiert, bei dem besonders innovative Betriebe sich verpflichteten, in unternehmerischer, eigenverantwortlicher Weise im Rahmen einer neuartigen Zertifizierung maximale Leistungen im Bereich Natur und Landschaft zu erbringen und dafür mit einem gesamtbetrieblichen, an die Standardarbeitskraft gebundenen Beitrag entschädigt werden (www.litzibuch.ch/Planung_und_Forschung/AgriKuuL.htm),
- ein Modell entwickelt, bei dem die fixen Schnittzeitpunkte bei Ökowieden, welche vielen Landwirten und Ökologen ein Dorn im Auge sind, durch eine flexible und zugleich ökologisch sinnvollere Lösung ersetzt wurden (die in geeigneter Form nun für den ganzen Kanton Zürich verfügbar gemacht werden soll).

All diese Massnahmen trugen dazu bei, Naturschutzleistungen der Landwirtschaft aus dem Korsett von Vorschriften und Verboten zu befreien und sie als unternehmerische, eigenverantwortliche, professionelle Leistung bei den Landwirten wieder akzeptabel, ja beliebt zu machen. Heute ist Fischenthal zu einer Pioniergemeinde geworden, in der Landwirtschaft und Naturschutz in einzigartiger Weise am gleichen Strick ziehen.

Ein weiterer wichtiger Baustein weg von Massnahmensubventionen hin zu zielorientierten, auf Eigenverantwortung und unternehmerischem Engagement basierenden Lösungen war das «Wirkungsorientierte Subventionsmodell» (WiSuMo). Die Überlegung dahinter war folgende: Statt in Bauprojekte zu investieren mit dem Ziel, den Bewirtschaftungsaufwand zu verringern, könnte das Geld auch in die Bewirtschaftung selber investiert werden, und zwar in Form von jährlichen Zusatzbeiträgen, welche die angestrebte Nutzung auch ohne zusätzliche Erschliessung wieder attraktiv machen. Die Vorteile dieses Ansatzes liegen auf der Hand:

- Der ansässigen Land- und Forstwirtschaft ergeben sich langfristige Möglichkeiten für Zusatzeinkommen,
- die Abwanderung aus der Region wird dadurch gebremst – eines der vorrangigen Ziele der Melioration – anstatt durch Rationalisierung forciert,
- in der landschaftlich und ökologisch sehr sensiblen Region können Strassenprojekte vermieden werden,
- und schliesslich fallen der öffentlichen Hand nur Kosten an, solange die gewünschten Leistungen auch erbracht werden – nämlich die angestrebte, naturgemässe Nutzung (während die Strassen bestehen bleiben, auch wenn dereinst niemand mehr an der Nutzung, für die sie gebaut wurden, Interesse haben sollte, was im sehr steilen Gelände von Fischenenthal ein nicht unrealistisches Szenario darstellt).

Inwieweit sich diese Idee realisieren liess, hing entscheidend von drei Fragen ab:

1. Ist es rechtlich möglich, Meliorationsgelder in dieser Weise zu verwenden?
2. Reichen die eingesparten Baukosten aus, um jährliche Bewirtschaftungsanreize zu zahlen, insbesondere um den Mehraufwand verglichen mit einer Bewirtschaftung nach Bau des Erschliessungsprojektes angemessen zu entschädigen?
3. Haben die Bewirtschafter und Landbesitzer Interesse an diesem Modell?

Diesen Fragen ging die Melioration in einem Teilprojekt im Detail nach.

Zunächst wurde ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, in welchem die erste Frage, nämlich die juristische Realisierbarkeit des Modells geprüft wurde. Das Resultat fiel klar positiv aus: Eine Verwendung der Meliorationsbeiträge im Sinne des WiSuMo ist im Rahmen der bestehenden Gesetze möglich.

In einem zweiten Schritt haben wir die Wirtschaftlichkeit des WiSuMo durch konkrete Kostenvergleiche berechnet (Frage 2). Am Beispiel von 10 projektierten Erschliessungsprojekten der Melioration ergab sich folgendes Resultat: Die 10 Projekte waren mit Gesamtkosten von 440 000 Franken budgetiert und sollten eine Fläche von ca. 50 ha (davon 10 ha Wiese) erschliessen, was einer durchschnittlichen Investition von rund Fr. 9000 pro Hektare entspricht. Bei einem restriktiv angenommenen Zinssatz von 2,5% und einer Projektlaufzeit von 50 Jahren (entsprechend der Abschreibungszeit einer Strasse) würden jährlich ca. 15 000 Franken (6500 Fr. aus den Zinsen und 8800 Fr. aus der Abschreibung) für Beiträge zur Verfügung stehen.

Bezogen auf den bewaldeten Flächenanteil (rund 80%), resultieren daraus 12 240 Fr., die aufgrund der Strassenkosten pro Jahr für Beiträge ausgeschöpft werden könnten. Unter der Annahme eines Holzanfalles pro Eingriff und Hektare von 250 m³ und 2 Eingriffen in 50 Jahren könnte die Holzernte also mit ca. Fr. 25.–/m³ Holz unterstützt werden. Die Holzpreise variieren in letzter Zeit derart stark, dass eine Vorhersage schwierig ist, inwieweit damit kostendeckend genutzt werden kann. Ein Beitrag in der genannten Grössenordnung stellt jedoch klar einen wirksamen Anreiz dar, um die angestrebte Bewirtschaftung sicherzustellen – wirksamer als eine gute Zufahrt. Die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzfläche, d. h. die 10 ha Wies- und Weideland, die von den 10 untersuchten Wegen besser erschlossen würde, kann bereits unter den jetzigen Verhältnissen fast durchwegs kostendeckend bis profitabel durchgeführt werden (gemessen an FAT-Tarifen). Die 3000 Franken, die anteilmäs-

sig jährlich aus dem Projektgeld, d. h. den eingesparten Baukosten, als Bewirtschaftungsbeiträge zur Verfügung stünden, könnten damit einerseits für einfache Wegsanierungen, andererseits für spezifische ökologische oder landwirtschaftliche Aufwertungsmassnahmen oder spezifische Zusatzleistungen der Bewirtschafter im Sinne der Meliorationsziele dem Projektperimeter zur Verfügung gestellt werden (z. B. Entbuschung von Wiesen, Beiträge für die Nutzung von Flächen, die derzeit nicht kostendeckend möglich ist usw.).

Die grössten Bedenken seitens des Kantons betrafen die Frage nach der Abwicklung der Finanzierung. In unserem Konzept hatten wir die Äufnung eines von der Meliorationsgenossenschaft verwalteten Fonds vorgeschlagen. Wir haben deshalb recherchiert, ob in der Schweiz vergleichbare Fondslösungen schon existierten. Dabei kamen wir zum Schluss, dass ein Fonds eine rechtlich und administrativ nahe liegende, einfache und in den vergleichbaren Fällen (u. a. Ftan, Sumvitg und Projektfonds im Berner Mittelland) bereits gut funktionierende Lösung darstellen würde für die Finanzierungsanforderungen des WiSuMo.

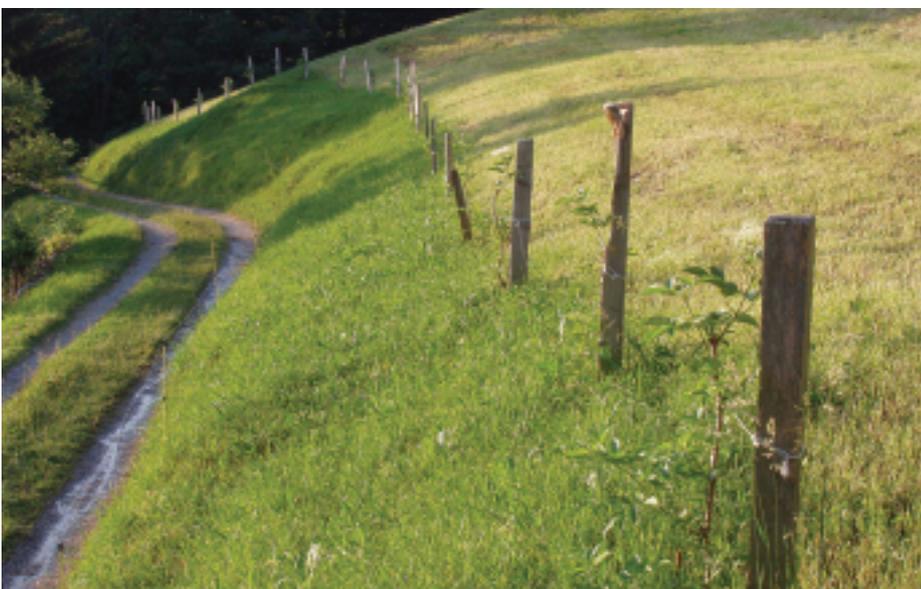
Fazit: Ein Modell mit nur Vorteilen?

Im Vergleich mit der konventionellen Variante der Infrastruktursubventionen konnten die Abklärungen alle vermuteten Vorteile des WiSuMo vollständig bestätigen: Das WiSuMo ist kostengünstiger, es ist innovationsfördernd, es verursacht nur Kosten, wenn die gewünschten Leistungen erbracht werden, es ist deutlich landschaftsverträglicher, und – das dürfte in vielen Projekten letztlich den Ausschlag geben – es ist es für die Betroffenen markant attraktiver, weil für sie keine Kosten, sondern Einkommensmöglichkeiten entstehen.

Trotz der überzeugenden Perspektiven des WiSuMo hat der Kanton Zürich aufgrund einer Intervention der Abteilung Wald die Absicht der Meliorationsgenossenschaft, das Subventionsmodell umzusetzen, abgelehnt. Wir gehen aber davon aus, dass das Modell für andere Regionen, in welchen Meliorationen anstehen, interessant sein könnte. Schliesslich entspricht die Idee des WiSuMo auch dem Grundgedanken von effor2, dem neuen, in der Pilotphase stehenden Subventionsmodell der Eidgenössischen Forstdirektion.

*Andreas Bosshard, Hano Vontobel,
Peter Oser*

Information zur Studie: Ö&L Büro für Ökologie & Landschaft GmbH, Litzibuch, 8966 Oberwil-Lieli, info@litzibuch.ch, www.litzibuch.ch/Planung_und_Forschung/wisumo.htm.



Förderung des naturnahen Anbaus von Holunder als Möglichkeit eines zusätzlichen Einkommens.