

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Subventionen für Strukturverbesserungen im Tiefbau

Bundesamt für Landwirtschaft

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	708.21300
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Kosten-Nutzen-Verhältnis	16
2.1 Unterstützung von kostengünstigen und zweckmässigen Ausbaustandards	16
2.2 Die Kosten-Nutzen-Betrachtung erfolgt nur in Spezialfällen	16
2.3 Handlungsbedarf bei der Sicherstellung des Werterhalts.....	18
2.4 Zunehmend knappere Finanzmittel machen strategischeren Mitteleinsatz notwendig.....	19
3 Ökologische Massnahmen	21
3.1 Die ökologischen Auswirkungen werden grundsätzlich berücksichtigt	21
3.2 Umsetzungsprobleme aufgrund des fehlenden Bewertungssystems für ökologische Massnahmen	22
3.3 Ungeeignetes Anreizsystem für ökologische Zusatzleistungen.....	24
Anhang 1: Fallstudien	26
Anhang 2: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	28
Anhang 3: Abkürzungen	29

Prüfung der Subventionen für Strukturverbesserungen im Tiefbau

Bundesamt für Landwirtschaft

Das Wesentliche in Kürze

Der Bund investiert jährlich rund 50 Millionen Franken, um die landwirtschaftlichen Infrastrukturen auszubauen und zu erneuern. Zu den geförderten Massnahmen gehören insbesondere die Sanierung und der Ausbau von landwirtschaftlichen Güterwegen und Anlagen für die Wasserversorgung, die Neuordnung von Grundeigentum, die Verbesserung des Wasserhaushalts und der Bodenstruktur, die Wiederherstellungen von landwirtschaftlichen Infrastrukturen nach Unwettern sowie die Aufwertung von Natur und Landschaft. Mit diesen Strukturverbesserungen (SV) im Tiefbau ist das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) in Zusammenarbeit mit den Kantonen bestrebt, optimale Rahmenbedingungen für eine zukunftsfähige Schweizer Landwirtschaft zu schaffen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine Wirtschaftlichkeitsprüfung zu den SV im Tiefbau durchgeführt. Sie stellt fest, dass das BLW die Bundesmittel grundsätzlich sparsam einsetzt, angemessene Ausbaustandards unterstützt und auf eine langfristige Nutzbarkeit der geförderten Infrastrukturen achtet. Das BLW gewichtet allerdings Kosten-Nutzen-Überlegungen bei den Projektbeurteilungen zu wenig. Verbesserungsbedarf sieht die EFK auch bei der vom Subventionsgesetz geforderten Priorisierung von knappen Budgetmitteln, die nicht durchgehend sichergestellt ist. Das Thema Ökologie nimmt beim BLW im Bereich der SV im Tiefbau einen zunehmend höheren Stellenwert ein. Hinsichtlich der gesetzlich geforderten ökologischen Aufwertung ist die EFK zum Schluss gekommen, dass das BLW die in der ganzen Schweiz vergleichbare Erfüllung aufgrund des noch fehlenden Bewertungssystems nicht garantieren kann. Die EFK sieht zudem Verbesserungsbedarf beim Anreizsystem für ökologische Zusatzleistungen, zu denen beispielsweise die Renaturierung von Bächen, die Anlage von Hochstammobstbäumen oder die Extensivierung von Wiesen gezählt werden.

Der Fokus liegt auf den Kosten, während der Abgleich mit dem Nutzen zu kurz kommt

Das BLW stellt sicher, dass der gewählte Ausbaustandard der geförderten SV-Infrastrukturen zweckmässig ist und diese möglichst kostengünstig realisiert werden. Bei der Kostenbeurteilung werden die über den gesamten Lebenszyklus der Infrastruktur anfallenden Kosten miteinbezogen, wobei davon ausgegangen wird, dass die erstellten Infrastrukturen fachgerecht unterhalten werden. Aus diesem Grund sollte das BLW die Kantone vermehrt zur Durchsetzung der notwendigen Unterhaltspflicht anhalten.

Während die Kostenseite vom BLW kritisch geprüft wird, fehlt in vielen Fällen die Beurteilung des mit dem SV-Projekt ermöglichten Nutzens. Das BLW sollte den wesentlichen Projektnutzen hinsichtlich der Erfüllung der SV-Ziele abschätzen und in Relation zu vergleichbaren Projekten setzen. Um eine wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel zu garantieren, sollte das BLW folglich das Kosten-Nutzen-Verhältnis stärker gewichten.

Seit einigen Jahren melden die Kantone einen höheren Mittelbedarf für die Förderung und den Erhalt von SV-Infrastrukturen an als sie vom Bund zugeteilt erhalten. Die Mittelknappheit ist gemäss BLW vor allem auf den steigenden Sanierungsbedarf der in die Jahre gekommenen SV-Infrastrukturen und auf kostenintensivere Projekte zurückzuführen. Die knappen Finanzmittel machen eine Priorisierung der Projekte erforderlich, um die vorhandenen finanziellen Ressourcen effizient einzusetzen. Die EFK erwartet, dass das BLW die Priorisierung der vom Bund unterstützten tiefbaulichen SV-Projekte durch die Kantone sicherstellt. Damit die notwendigen Grundlagen für die kantonalen SV-Strategien vorliegen, sollte das BLW in Zusammenarbeit mit den Kantonen auf eine pragmatische Art die Inventarisierung der bestehenden SV-Strukturen zeitnah durchführen.

Verbesserungsbedarf bei den ökologischen Massnahmen

SV-Projekte können sowohl negative als auch positive Auswirkungen auf die Ökologie haben. Die SV-Infrastrukturen ermöglichen die Bewirtschaftung und damit die Offenhaltung von artenreichen Flächen. Allerdings können neue oder ausgebauten Infrastrukturen auch zu einer Intensivierung der Bewirtschaftung führen und dies erhöht den Druck auf die Biodiversität. Das BLW sollte seine Bestrebungen weiter verstärken, um sicherzustellen, dass die SV-Projekte im Einklang mit den Umweltzielen Landwirtschaft, insbesondere im Bereich der Biodiversität, umgesetzt werden.

Die EFK hat festgestellt, dass die gesetzliche Vorgabe zur ökologischen Aufwertung bei umfassend gemeinschaftlichen Projekten auf höchst unterschiedliche Weise erfüllt wird. So wird etwa die Erfassung der vorhandenen Naturwerte auf dem betroffenen Perimeter in sehr unterschiedlicher Qualität vorgenommen. Sowohl bei den gesetzlich geforderten ökologischen Aufwertungen als auch bei den freiwilligen ökologischen Zusatzleistungen fehlen dem BLW praxistaugliche Mindestanforderungen. Das BLW ist sich dieser Problematik grundsätzlich bewusst und hat ein Projekt zur Ausarbeitung von Anforderungen an ökologische Massnahmen in Planung. Die EFK unterstützt diese Initiative und erwartet, dass sie zeitnah umgesetzt und ein transparentes Bewertungssystem für ökologische Massnahmen eingeführt wird, um sowohl den Erfüllungsgrad der gesetzlichen Vorgabe zur ökologischen Aufwertung als auch die über alle Projekte vergleichbare Umsetzung von freiwilligen ökologischen Zusatzleistungen zu gewährleisten.

Das BLW unterstützt die Umsetzung von freiwilligen ökologischen Zusatzleistungen mit einem zusätzlichen Subventionsbeitrag. Dieser Subventionsbetrag wird im Wesentlichen durch die Höhe der Gesamtkosten aller im Projekt umgesetzten SV-Massnahmen bestimmt. Durch die Anknüpfung an den Gesamtkosten kann ein Subventionsbetrag zustande kommen, der wesentlich über den Realisierungskosten der geförderten ökologischen Massnahme liegt. Um das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Anreizsystems zu verbessern, empfiehlt die EFK den zusätzlichen Subventionsbetrag für freiwillige Zusatzleistungen stärker an den effektiven Kosten der geförderten ökologischen Massnahme auszurichten.

Audit des subventions pour les améliorations structurelles dans le domaine du génie rural

Office fédéral de l'agriculture

L'essentiel en bref

Chaque année, la Confédération investit quelque 50 millions de francs pour développer et moderniser les infrastructures agricoles. Les mesures financées comprennent notamment la rénovation et l'aménagement des chemins agricoles et des installations d'approvisionnement en eau, le réagencement de la propriété foncière, l'amélioration du régime des eaux et de la structure des sols, la remise en état d'infrastructures agricoles à la suite d'intempéries et la valorisation de la nature et du paysage. Par ces améliorations structurelles (AS) du génie rural, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), en collaboration avec les cantons, cherche à créer des conditions-cadres optimales pour une agriculture suisse durable.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit de rentabilité des AS du génie rural. De manière générale, il constate que l'OFAG utilise les ressources fédérales avec parcimonie, soutient des standards de développement adéquats et veille à ce que les infrastructures financées soient utilisables à long terme. L'OFAG accorde toutefois trop peu d'importance au rapport coûts-utilité lors de l'évaluation des projets. Le CDF estime aussi qu'il est nécessaire d'améliorer la priorisation des ressources budgétaires limitées, exigée par la Loi sur les subventions, qui n'est pas toujours garantie. Pour l'OFAG, le thème de l'écologie prend une place de plus en plus importante dans le domaine des AS du génie rural. En ce qui concerne la valorisation écologique exigée par la loi, le CDF est arrivé à la conclusion que l'OFAG n'est pas en mesure de garantir que les exigences soient remplies dans toute la Suisse de la même manière en raison de l'absence d'un système d'évaluation. Il estime par ailleurs nécessaire d'améliorer le système d'incitation aux prestations écologiques supplémentaires comme la renaturation des ruisseaux, la plantation d'arbres fruitiers à hautes tiges ou l'extensification des prairies.

L'accent est mis sur les coûts, au détriment du rapport coûts-utilité

L'OFAG s'assure que le standard de développement choisi pour les infrastructures dont les AS sont financées est approprié et que ces dernières sont réalisées à moindre coût. Les coûts à supporter durant tout le cycle de vie de l'infrastructure sont pris en compte lors de l'évaluation des coûts, en partant du principe que les infrastructures construites sont entretenues correctement. C'est pourquoi l'OFAG devrait davantage inciter les cantons à faire respecter l'obligation d'entretien.

Alors que les coûts font l'objet d'un examen critique de la part de l'OFAG, l'évaluation des avantages liés au projet d'AS fait souvent défaut. L'OFAG devrait donc étudier l'utilité principale de chaque projet par rapport aux objectifs des AS et en comparaison avec des projets similaires. Pour garantir une utilisation rentable des ressources fédérales, l'OFAG devrait prendre davantage en considération le rapport coûts-utilité.

Depuis quelques années, les cantons déclarent des besoins financiers pour promouvoir et conserver les infrastructures AS supérieurs aux subventions octroyées par la Confédération. Selon l'OFAG, ce manque de moyens est principalement dû au besoin croissant de rénovation des infrastructures AS qui prennent de l'âge et à des projets plus coûteux. Vu les ressources financières limitées, il est nécessaire d'établir un ordre de priorité des projets pour que les ressources disponibles soient utilisées de manière efficace. Le CDF attend de l'OFAG qu'il assure la priorisation par les cantons des projets d'AS du génie rural soutenus par la Confédération. Pour que les stratégies d'AS cantonales disposent de bases nécessaires, l'OFAG devrait, en collaboration avec les cantons, dresser de manière pragmatique un inventaire des structures AS existantes dans les meilleurs délais.

Nécessité d'amélioration des mesures écologiques

Les projets d'AS peuvent avoir des effets positifs comme négatifs sur l'écologie. Les infrastructures AS permettent l'exploitation et donc la préservation de surfaces riches en espèces. Toutefois, la construction ou le développement d'infrastructures peuvent aussi entraîner une intensification de l'exploitation, ce qui augmente la pression sur la biodiversité. L'OFAG devrait intensifier ses efforts pour veiller à ce que les projets d'AS soient mis en œuvre conformément aux objectifs environnementaux de l'agriculture, en particulier dans le domaine de la biodiversité.

Le CDF a constaté que l'obligation légale de valorisation écologique est respectée de façon extrêmement différente selon les projets collectifs. Ainsi, la qualité du recensement des valeurs naturelles existantes dans le périmètre concerné est très variable. L'OFAG ne dispose pas d'exigences minimales applicables dans la pratique, tant pour les valorisations écologiques exigées par la loi que pour les prestations écologiques supplémentaires volontaires. L'OFAG est conscient de ce problème et a un projet consistant à définir les exigences pour des mesures écologiques en cours de planification. Le CDF soutient cette initiative et attend de l'OFAG qu'il la concrétise en temps utile et qu'un système transparent d'évaluation des mesures écologiques soit mis en place pour garantir à la fois le respect de l'obligation légale de valorisation écologique et la mise en œuvre de prestations écologiques supplémentaires volontaires comparables pour tous les projets.

L'OFAG soutient la mise en œuvre de prestations écologiques supplémentaires volontaires en versant une subvention supplémentaire. Le montant de la subvention dépend essentiellement du coût total de toutes les mesures d'AS mises en œuvre dans le projet. En se basant sur le coût total, il est possible que le montant des subventions soit nettement supérieur aux coûts de mise en œuvre de la mesure écologique financée. Afin d'améliorer le rapport coûts-bénéfices du système incitatif, le CDF recommande d'axer davantage la subvention supplémentaire versée pour les prestations complémentaires volontaires sur les coûts effectifs de la mesure écologique subventionnée.

Texte original en allemand

Verifica dei sussidi per i miglioramenti strutturali nel settore del genio rurale

Ufficio federale dell'agricoltura

L'essenziale in breve

La Confederazione investe ogni anno circa 50 milioni di franchi per ampliare e rimodernare infrastrutture agricole. Tra le misure promosse rientrano nello specifico il risanamento e l'ampliamento di strade agricole e di impianti per l'approvvigionamento idrico, il riassetto della proprietà fondiaria, il miglioramento del bilancio idrico e della struttura del suolo, il ripristino di infrastrutture agricole danneggiate dal maltempo così come la valorizzazione della natura e del paesaggio. Grazie a questi miglioramenti strutturali nell'ambito del genio rurale, l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) in collaborazione con i Cantoni mira a creare le condizioni quadro ottimali per un'agricoltura svizzera sostenibile.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica della redditività dei miglioramenti strutturali nel genio rurale. Ha constatato che l'UFAG impiega le risorse federali in modo sostanzialmente parsimonioso, sostiene livelli standard di ampliamento adeguati e tiene conto dell'utilizzabilità a lungo termine delle infrastrutture sovvenzionate. Tuttavia, l'UFAG non pondera a sufficienza le considerazioni sui costi e i benefici nella valutazione dei progetti. Il CDF ritiene inoltre necessario garantire maggiormente il rispetto dell'ordine di priorità stabilito dalla legge sui sussidi per quanto riguarda l'utilizzo di crediti stanziati di entità limitata. Il tema dell'ecologia riveste un ruolo sempre più importante presso l'UFAG in materia di miglioramenti strutturali nel genio rurale. In riferimento alla valorizzazione ecologica richiesta dalla legge, il CDF è giunto alla conclusione che l'UFAG non può garantirne un adempimento unitario in tutta la Svizzera poiché non sussiste ancora un sistema di valutazione. Il CDF ritiene inoltre necessario apportare miglioramenti al sistema di incentivi per le prestazioni accessorie in materia di ecologia, in cui rientrano per esempio la rinaturazione dei corsi d'acqua, la messa a dimora di alberi fruttiferi ad alto fusto e l'estensivizzazione di prati.

I costi sono al centro dell'attenzione mentre il confronto con i benefici è insufficiente

L'UFAG garantisce che lo standard di ampliamento mediante miglioramenti strutturali sussidiati scelto per le infrastrutture sia adeguato e che tali interventi siano realizzati con costi contenuti. I costi sostenuti per l'intero ciclo di vita dell'infrastruttura sono inclusi nella valutazione dei costi, che presuppone tuttavia che le infrastrutture erette vengano tenute in buono stato. Per questo motivo, l'UFAG dovrebbe esortare maggiormente i Cantoni ad applicare l'obbligo di mantenimento necessario.

Mentre l'UFAG esamina in modo critico l'aspetto dei costi, in molti casi non tiene conto dei possibili benefici derivanti dai progetti inerenti i miglioramenti strutturali. L'UFAG dovrebbe valutare i vantaggi essenziali derivanti dai progetti in considerazione dell'adempimento degli obiettivi riguardanti i miglioramenti strutturali e porli a confronto con gli altri progetti paragonabili. Al fine di garantire l'impiego economico dei mezzi finanziari della Confederazione, l'UFAG dovrebbe quindi attribuire maggiore importanza al rapporto tra i costi e i benefici.

Da alcuni anni i Cantoni necessitano di maggiori risorse al fine di promuovere e mantenere le infrastrutture nel quadro di miglioramenti strutturali rispetto a quanto percepiscono dalla Confederazione. Secondo l'UFAG, la scarsità delle risorse è dovuta soprattutto all'aumento degli interventi di risanamento necessari per le infrastrutture ormai vetuste e ai progetti più impegnativi a livello di costi. I mezzi finanziari esigui rendono necessaria una definizione delle priorità dei progetti al fine di impiegare in modo efficiente le risorse finanziarie disponibili. Il CDF si aspetta che l'UFAG garantisca la definizione da parte dei Cantoni delle priorità dei progetti inerenti i miglioramenti strutturali sostenuti dalla Confederazione. Al fine di fornire le basi necessarie per le strategie cantonali in materia di miglioramenti strutturali, l'UFAG, in collaborazione con i Cantoni, dovrebbe effettuare in modo pragmatico e tempestivo una catalogazione delle esistenti strutture sottoposte ai suddetti miglioramenti.

Necessità di intervento al fine di migliorare gli effetti delle misure ecologiche

I progetti riguardanti i miglioramenti strutturali possono comportare sia effetti negativi sia effetti positivi sull'ecologia. Le infrastrutture sottoposte a miglioramenti strutturali permettono la gestione e di conseguenza il mantenimento di aree ricche di specie. Tuttavia, le strutture nuove o ampliate possono anche comportare un'intensificazione dello sfruttamento agricolo, aumentando la pressione sulla biodiversità. L'UFAG dovrebbe impegnarsi di più al fine di garantire che i progetti riguardanti i miglioramenti strutturali siano attuati in linea con gli obiettivi ambientali per l'agricoltura, soprattutto nel settore della biodiversità.

Il CDF ha riscontrato che la disposizione legale riguardante la valorizzazione ecologica viene soddisfatta in modo estremamente eterogeneo nell'ambito di progetti ampiamente basati sulla collaborazione. Ad esempio, la modalità di rilevamento dei valori naturalistici disponibili sul perimetro interessato varia notevolmente dal punto di vista della qualità. Sia per quanto riguarda la valorizzazione ecologica richiesta per legge sia nel caso delle prestazioni accessorie volontarie in materia di ecologia, l'UFAG manca di requisiti minimi pratici. L'UFAG è sostanzialmente a conoscenza della problematica e sta pianificando un progetto per l'elaborazione di requisiti applicabili alle misure ecologiche. Il CDF sostiene tale iniziativa e si aspetta che venga attuata tempestivamente e che venga introdotto un sistema di valutazione trasparente per le misure ecologiche al fine di garantire sia il grado di adempimento delle disposizioni legali in materia di valorizzazione ecologica, sia l'attuazione delle prestazioni accessorie volontarie in materia di ecologia in modo da permettere la comparabilità dell'insieme dei progetti.

L'UFAG sostiene l'attuazione delle prestazioni accessorie volontarie in materia di ecologia tramite un sussidio supplementare, il cui importo è determinato in sostanza dai costi totali di tutte le misure riguardanti i miglioramenti strutturali implementate nel progetto. Utilizzando come termine di paragone i costi totali, l'importo può risultare significativamente superiore rispetto agli effettivi costi di attuazione delle misure ecologiche sovvenzionate. Per migliorare il rapporto tra i costi e i benefici del sistema di incentivazione, il CDF raccomanda di orientare maggiormente l'importo del sussidio supplementare per le prestazioni accessorie volontarie in materia di ecologia ai costi effettivi delle summenzionate misure.

Testo originale in tedesco

Audit of subsidies for structural improvements in rural engineering

Federal Office for Agriculture

Key facts

Every year, the Confederation invests around CHF 50 million in the extension and renewal of agricultural infrastructures. The subsidised measures include, in particular, the refurbishment and extension of agricultural transport routes and water supply facilities, the reorganisation of land ownership, the improvement of water management and soil structure, the reconstruction of agricultural infrastructures after severe weather events, and the improvement of the natural environment and the landscape. By means of these structural improvements in rural engineering, the Federal Office for Agriculture (FOAG) works together with the cantons to create optimum conditions for a future-proof Swiss agriculture.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a performance audit of the structural improvements in rural engineering. It found that, in general, the FOAG uses resources sparingly, supports appropriate construction standards and strives to ensure the long-term usability of the subsidised infrastructures. However, the FOAG does not give sufficient weight to cost/benefit considerations when assessing projects. The SFAO likewise identified scope for improving the prioritisation of scarce budget resources, as required by the Subsidies Act; this prioritisation is not universally ensured. Environmental aspects play an increasingly important part for the FOAG as regards structural improvements in rural engineering. With respect to the legally required environmental improvement, the SFAO concluded that the FOAG cannot guarantee comparable compliance across the whole of Switzerland, owing to the lack of an assessment system. The SFAO also identified room for improvement in the incentive system for additional environmental efforts such as the re-wilding of watercourses, the planting of tall-stem fruit trees or the transition to extensive farming of meadowland, for example.

The focus is on costs, rather than on comparing them with the benefits

The FOAG ensures that the chosen standard of the subsidised structural improvements is appropriate and can be achieved at the lowest possible cost. The costs incurred over the entire life cycle of the infrastructure are taken into account for the cost assessment; it is assumed that the infrastructures created will be expertly maintained. For this reason, the FOAG should increasingly encourage compliance with the requisite maintenance obligation by the cantons.

While the cost aspect is critically examined by the FOAG, in many cases there is no assessment of the benefits provided by the structural improvement project. The FOAG should estimate the key benefits derived from the fulfilment of the structural improvement goals and rate them against comparable projects. In order to guarantee the economical use of federal funds, the FOAG should therefore give greater weight to the cost/benefit ratio.

For a few years now, the cantons have been reporting resource requirements for the promotion and maintenance of structural improvements in infrastructure that are higher than the funds allocated to them by the Confederation. According to the FOAG, the scarcity of resources is mainly due to the growing need for the refurbishment of aging infrastructures and high-cost projects. The scarce financial resources make it necessary to prioritise projects in order to deploy the available funds efficiently. The SFAO expects the FOAG to ensure that the cantons prioritise the federally supported rural engineering structural improvement projects. In order to ensure that the necessary basis for the cantonal structural improvement strategies is available, the FOAG should, in cooperation with the cantons and in a timely and pragmatic manner, take an inventory of existing structural improvement infrastructures.

Room for improvement in environmental measures

Structural improvement projects can have both a negative and a positive impact on the environment. The structural improvement infrastructures allow the management, and hence the preservation, of biodiverse areas. However, new or extended infrastructures could also lead to more intensive management, which increases the pressure on biodiversity. The FOAG should step up its efforts further, in order to ensure that the structural improvement projects are implemented in line with the environmental goals for agriculture, especially in the area of biodiversity.

The SFAO observed that, in the case of large joint projects, the legal requirements on environmental improvement are met in very different ways. For example, there are considerable quality differences in the recording of the available nature assets in the perimeter concerned. The FOAG lacks practicable minimum requirements with regard to both legally required environmental improvements and voluntary additional environmental efforts. In principle, the FOAG is aware of the issue and is planning a project to establish requirements for environmental measures. The SFAO supports this initiative and expects that it will be implemented in a timely manner, and that a transparent rating system for environmental measures will be introduced, in order to ensure both the degree of compliance with the legal requirements on environmental improvements and the comparable implementation of voluntary additional environmental efforts across all projects.

The FOAG supports the implementation of voluntary additional environmental efforts with a supplementary subsidy contribution. The amount of this subsidy is largely determined by the total cost of all structural improvement measures implemented as part of the project. This link to the total cost can result in a subsidy amount that is significantly higher than the cost of implementing the subsidised environmental measure. In order to improve the cost/benefit ratio of the incentive system, the SFAO recommends that the additional subsidy amount for voluntary additional efforts be more closely aligned with the effective cost of the subsidised environmental measure.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Landwirtschaft

Strukturverbesserungsmassnahmen sind ein probates Mittel, um die Produktionskosten zu senken und damit die Wirtschaftlichkeit zu verbessern, um die dezentrale Besiedlung gemäss Bundesverfassung zu fördern und um Natur und Landschaft aufzuwerten. Dass man gerade in der Diskussion um Nutzen und Schützen unterschiedlicher Meinung sein kann, liegt auf der Hand.

Die EFK hat mit diesem Prüfbericht eine gute Analyse der Subventionierung der Tiefbaumassnahmen gemacht. Sie kommt in ihren Schlussfolgerungen zu zentralen Punkten, die durchaus kritisch hinterfragt werden sollen. Dass die EFK einen möglichst effizienten Einsatz der Steuergelder anstrebt, liegt auf der Hand und ist auch das Ziel des BLW. Eine effiziente Unterstützung der Ökologie ist da nur folgerichtig. Gleichzeitig wird indirekt auch verlangt, dass die Ökologie mehr gefördert werden soll, zeigen doch verschiedene Studien, dass hier noch Handlungsbedarf besteht.

Im Prüfbericht ist oft die Rede eines optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Wenn dieses Verhältnis nicht optimal sei, müsse priorisiert und allenfalls sogar auf eine Unterstützung verzichtet werden. Hier muss man sich einfach auch im Klaren darüber sein, dass dann entlegene Höfe allenfalls weniger stark unterstützt werden könnten, was zu schlechteren Arbeitsbedingungen, zu geringerer Wirtschaftlichkeit und letztendlich zu Hofaufgaben führen könnte. Wer am Ende über das optimale Kosten-Nutzen-Verhältnis entscheidet, darauf wird im Bericht nicht vertieft eingegangen. Unseres Erachtens muss die Politik entscheiden, wieviel die öffentliche Hand bereit ist, in entlegene und kleine Höfe zu investieren

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Der Bund unterstützt Strukturverbesserungen (SV) im Tiefbau, um die Erstellung und den Erhalt einer zukunftsfähigen landwirtschaftlichen Infrastruktur sicherzustellen. In den letzten zehn Jahren beliefen sich die Kosten für SV-Massnahmen im Tiefbau durchschnittlich auf rund 50 Millionen Franken pro Jahr. Gemäss dem Landwirtschaftsgesetz (LwG) und der Strukturverbesserungsverordnung (SVV) werden mit den SV insbesondere folgende Ziele verfolgt:

- Senkung der Produktionskosten / Verbesserung der Wirtschaftlichkeit
- Förderung der dezentralen Besiedelung
- Aufwertung von Natur und Landschaft.

SV-Massnahmen werden von Bund und Kantonen gemeinsam definiert und finanziert (2019: knapp 450 Projekte), wobei die Kantone für den Vollzug der Massnahmen und der Bund für die Oberaufsicht verantwortlich sind. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) teilt das Bundesbudget gemäss deren Bedarfsmeldung auf die Kantone auf, wobei das Spektrum der zugeteilten Budgets von 200 000 Franken für den Kanton Zug bis zu 13,4 Millionen für den Kanton Graubünden reicht (Zahlungskredit-Budgets für 2021). In den letzten zehn Jahren (2011–2020) wurde der mit Abstand grösste Teil des SV-Mittel im Tiefbau für die Erstellung oder Sanierung von Güterstrassen verwendet (vgl. Abb. 1: 58 Prozent) und die Mehrheit der Investitionen fand in den Bergregionen statt.

SV-Massnahmen: Anteil am Budget 2011-2020

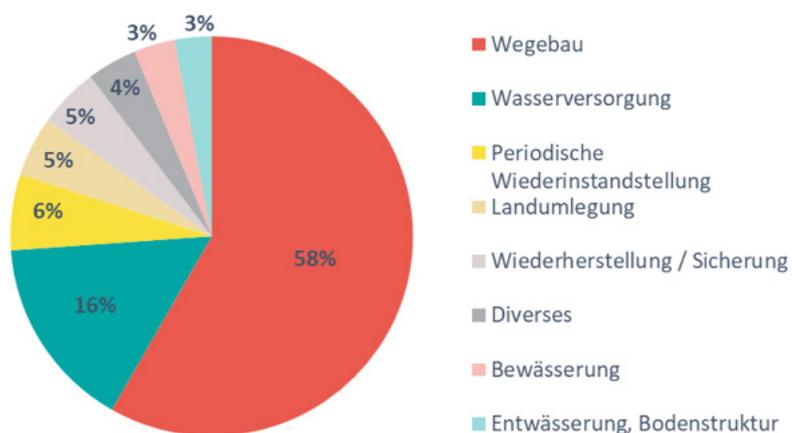


Abbildung 1: Anteil einzelner SV-Massnahmen am kumulierten Zahlungsbudget der Jahre 2011–2020
Datengrundlage: BLW, abgerechnete Strukturverbesserungsprojekte 2011–2020, Stand 1.7.2021

Die Höhe des vom Bund finanzierten Anteils (Beitragsatz) an den beitragsberechtigten Gesamtkosten ist abhängig von der Gebietszone (Tal, Hügel, Bergzone oder Sömmerungsgebiet) und der Massnahmenkategorie (einzelbetrieblich, gemeinschaftlich oder umfassend gemeinschaftlich). Bei umfassend gemeinschaftlichen Projekten handelt es sich im Wesent-

lichen um Gesamtmeliorationen, die aus einer Kombination von verschiedenen SV-Massnahmen bestehen. Dazu gehört immer eine Landumlegung, die den Landbesitz in einem bestimmten Perimeter reorganisiert, sowie bauliche Massnahmen wie die Erneuerung des Güterwegnetzes und zwingend auch Massnahmen zur ökologischen Aufwertung des Perimeters. Gesamtmeliorationen erhalten, gefolgt von gemeinschaftlichen Massnahmen, die höchsten Beitragssätze, wobei diese bei allen drei Massnahmenkategorien mit der Höhenlage der Gebiete ansteigen. Die Spannweite reicht von einem Beitragssatz von 20 Prozent für einzelbetriebliche Massnahmen im Talgebiet bis maximal 50 Prozent (inklusive Zusatzbeiträgen¹) für Gesamtmeliorationen im Berggebiet.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der Prüfung wird die Wirtschaftlichkeit der SV-Massnahmen im Tiefbau untersucht. Die folgenden Prüffragen werden beantwortet:

1. Besteht bei den Tiefbaumassnahmen ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis?
2. Werden die ökologischen Massnahmen gemäss LwG und SVV sichergestellt?

Weil die SV-Finanzmittel im Tiefbaubereich mehrheitlich für Güterstrassen verwendet werden (vgl. Abbildung 1), hat das Prüfteam den Fokus auf diese Massnahme gelegt. Hingegen wurden Landumlegungen ausgeklammert, da diese SV-Massnahme bereits in der vom BLW in Auftrag gegebenen und 2019 publizierten Evaluation eingehend analysiert wurde.²

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Beat Stamm (Revisionsleitung) und Daniel Scheidegger (Prüfungsexperte) vom 14. Juni bis 29. Oktober 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Martin Koci. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die beiden Gesamtmeliorationen Diessbach bei Büren (Kanton Bern) und St. Peter-Pagig Peist (Kanton Graubünden) als Fallstudien gewählt, um die praktische Umsetzung von SV-Massnahmen im Tiefbau an zwei Beispielen vertieft analysieren zu können. Die beiden Projekte wurden unter anderem aufgrund ihrer Lage in den beiden Kantonen mit den höchsten zugeteilten Bundesbudgets 2021 und dem unterschiedlichen Ansatz zur Bestimmung der ökologischen Massnahmen ausgewählt. Die EFK hat bei der Auswahl der Fallstudien darauf geachtet, dass je ein Projekt aus der Tal- und Bergzone sowie nur neuere Projekte ausgewählt werden, um die in den letzten Jahren gemäss Aussagen des BLW verbesserte Umsetzung der ökologischen Massnahmen zu berücksichtigen.

¹ Mit einem modularen Beitragssystem werden begleitend zu SV-Massnahmen im Tiefbau umgesetzte Zusatzleistungen, die im öffentlichen Interesse stehen, gefördert. Zusatzbeiträge können ebenfalls bei standortgebundenen Nachteilen und besonderen Anforderungen an den Landschaftsschutz, die die Bautätigkeit verteuern, gewährt werden.

² Evaluation der Meliorationsmassnahmen (Mel-Evaluation), Schlussbericht vom 11.04.2019, Sofies-Emac, bbb geomatik, Ecoplan.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom Fachbereich Meliorationen des BLW umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 15. Dezember 2021 statt. Teilgenommen haben:

- BLW: Direktor, Vizedirektor und Leiter des Direktionsbereichs Direktzahlungen und Ländliche Entwicklung, Fachbereichsleiter Meliorationen.
- EFK: Mandatsleiterin WBF/ETH, stellvertretender Fachbereichsleiter Finanzaufsichtsprüfungen 4 und Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Kosten-Nutzen-Verhältnis

2.1 Unterstützung von kostengünstigen und zweckmässigen Ausbaustandards

Bei der Beurteilung von Beitragsgesuchen für SV-Massnahmen im Tiefbau prüft das BLW, ob für das geplante Neubau- oder Sanierungsprojekt ein kostengünstiger und zweckmässiger Ausbaustandard gewählt wurde. Für die Kostenbeurteilung verwendet das BLW der topografischen Ausgangslage angepasste Richt- und Erfahrungswerte (z. B. Baukosten pro Laufmeter Strasse bei Alperschliessungen) und es werden die über den gesamten Lebenszyklus der Infrastruktur anfallenden Kosten miteinbezogen. Beispielsweise kann es sich in der langfristigen Gesamtbetrachtung unter Einrechnung der Unterhaltskosten finanziell lohnen, bei der Erstellung einer Güterstrasse einen Festbelag (z. B. Asphalt oder Betonspuren) anstelle eines deutlich billigeren Kiesbelags zu wählen. Gemäss dem BLW wird zusätzlich immer darauf geachtet, dass das Beschaffungsrecht eingehalten wird.

Die Zweckmässigkeit des Ausbaustandards beurteilt das BLW anhand der Art und Intensität der langfristigen landwirtschaftlichen Nutzung. Beispielsweise werden bei Hofzufahrten aufgrund der intensiven Nutzung Belagswege und für Bewirtschaftungswege in der Regel Kieswege unterstützt. Falls das BLW den Ausbaustandard als zu grosszügig respektive zu teuer einschätzt (z. B. ein unnötig breiter Güterweg), werden die beitragsberechtigten Gesamtkosten anteilmässig reduziert (z. B. Kosten der Überbreite). Ein solcher Abzug bei den beitragsberechtigten Gesamtkosten wird auch bei einer wesentlichen nicht-landwirtschaftlichen Nutzung der Infrastruktur fällig (z. B. landwirtschaftlicher Güterweg, der auch für eine Ferienhaussiedlung genutzt wird). Des Weiteren achtet das BLW darauf, dass die unterstützten Infrastrukturen langfristig nutzbar bleiben (z. B. genügend breite und tragfähige Güterwege).

Beurteilung

Das BLW achtet darauf, dass bei geförderten SV-Projekten im Tiefbau kostengünstige und zweckmässige Ausbaustandards unterstützt werden. Positiv hervorzuheben sind insbesondere die Beurteilung des Ausbaustandards unter Einbezug der Kosten über den gesamten Lebenszyklus der Infrastrukturen und der Fokus auf die langfristige Nutzbarkeit der Infrastrukturen.

2.2 Die Kosten-Nutzen-Betrachtung erfolgt nur in Spezialfällen

Alpwirtschaftliche Investitionsvorhaben beurteilt das BLW unter anderem anhand von Kosten-Nutzen-Richtwerten. Als Indikator für den Nutzen einer Alp wird die Anzahl der auf der Alp gesömmerten Grossvieheinheiten verwendet (Normalstösse), die sich vom Futterangebot auf der Alp ernähren und damit dem längerfristigen Verlust an artenreichen offenen Flächen entgegenwirken (sogenannte Vergandung). Falls die Erschliessungskosten für eine Alp pro Normalstoss mit mehr als 6000 Franken zu Buche schlagen, wird das Kosten-Nutzen-Verhältnis vom BLW als ungünstig erachtet. Das BLW möchte zudem in Zukunft bei SV-Projekten zur Verbesserung des Bodens (z. B. Sanierungen von Drainagen) den landwirtschaftlichen Ertragswert dieses Bodens in einer vergleichbaren Lage heranziehen, um die Kostenhöhe beurteilen zu können. Der landwirtschaftliche Ertragswert kann dabei als Indi-

kator für den Nutzen interpretiert werden. Falls die Kosten im Verhältnis zum Bodenertragswert in vergleichbarer Lage einen bestimmten Wert übersteigen, plant das BLW zukünftig eine Projektanpassung zu verlangen oder die finanzielle Unterstützung auf einen Pauschalbetrag zu beschränken.

In den meisten SV-Projekten stellt das BLW beim Förderentscheid jedoch nicht auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis ab. Beispielsweise achtet das BLW bei der Neugestaltung eines Wegnetzes ausschliesslich darauf, dass die einzelnen Bewirtschaftungswege einen kostengünstigen und zweckmässigen Ausbaustandard aufweisen. Ob mit einem zusätzlichen Bewirtschaftungsweg ein grosser oder lediglich bescheidener Zusatznutzen erzielt wird, beispielsweise gemessen an der Grösse der erschlossenen Geländekammer, spielt bei der Projektbeurteilung hingegen keine Rolle.

Beurteilung

Um eine wirtschaftliche Mittelverwendung zu gewährleisten, muss neben der Kostenseite auch der voraussichtlich generierte Nutzen beim Förderentscheid betrachtet werden. Ein zweckmässiger und kostengünstig realisierter Ausbaustandard garantiert noch nicht, dass der Nutzen auch in einem günstigen Verhältnis zu den eingesetzten Finanzmitteln steht. Die effiziente Verwendung der Finanzmittel bedingt, dass Projekte oder Projektteile mit einem ungenügenden Kosten-Nutzen-Verhältnis angepasst werden müssen oder nicht respektive nur teilfinanziert werden. Die vom BLW geplanten Änderungen bezüglich der Förderung von Projekten zur Verbesserung des Bodens gehen in die richtige Richtung.

Während sich die Kostenseite über monetäre Werte leicht operationalisieren lässt (z. B. Gesamtkosten oder Unterstützungsbetrag), ist die Nutzenbewertung deutlich anspruchsvoller. Grundsätzlich sollte mit einem möglichst einfach gehaltenen Konzept der Nutzen der SV-Projekte hinsichtlich der Erreichung der SV-Ziele (vgl. Abschnitt 1.1) abgeschätzt werden. Bei der Konzeptausarbeitung sollte darauf geachtet werden, dass nicht bestimmten Fördergegenständen oder Regionen den Zugang zu SV-Mitteln erschwert wird, sondern lediglich einzelnen Projekten oder Projektteilen, die ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW, bei der Beurteilung von Beitragsgesuchen für Strukturverbesserungsmassnahmen im Tiefbau ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis als einen wesentlichen Faktor einzubeziehen. Dies mit dem Ziel, eine möglichst wirtschaftliche Mittelverwendung zu gewährleisten.

Stellungnahme des BLW

Die Empfehlung ist angenommen.

Grundsätzlich ist die Forderung richtig, dass unterstützte Massnahmen ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis haben sollen. Man möchte ja schliesslich den Steuerfranken möglichst optimal investieren.

Die Beurteilung des Nutzens einer Massnahme zu beurteilen, ist aber meist recht anspruchsvoll. Denken wir an den Nutzen von Drainagen oder eines Bewässerungssystems. Es wurden schon diverse Studien zum öffentlichen und privaten Nutzen von Gesamtmeliorationen verfasst, immer behaftet mit vielen Unsicherheiten. Wenn aber der Nutzen sich daran misst, wie viele Liegenschaften, Hektaren oder Landwirte von einer Massnahme profitieren können, wird es etwas einfacher, ein Kosten-Nutzen-Verhältnis zu bestimmen. Dies kann und soll

aber nicht das einzige Kriterium sein. Wenn das BLW den Spielraum behält, entscheiden zu können, vielleicht auch ein etwas schlechteres Kosten-Nutzen-Verhältnis zu akzeptieren, weil genau diese Unterstützung zentral ist, dann kann das BLW mit dieser Forderung gut leben.

2.3 Handlungsbedarf bei der Sicherstellung des Werterhalts

Damit die erstellten Infrastrukturen die vorgesehene Nutzung während der erwarteten Lebenszeit ermöglichen können und der Wert für die Öffentlichkeit erhalten bleibt, müssen die tiefbaulichen SV-Infrastrukturen von den Betreibenden fachgerecht unterhalten werden. Dies gilt auch für ökologische Ausgleichsflächen, die beispielsweise durch die Ausbreitung von Neophyten kompromittiert werden können. Für die Durchsetzung der Unterhaltspflicht sind gemäss SVV die Kantone verantwortlich und dem BLW auf dessen Nachfrage Rechenschaft schuldig (SVV Art. 33 Abs. 2). Dem BLW ist bewusst, dass in einigen Kantonen der Unterhalt der SV-Infrastrukturen verbesserungsfähig ist, wobei das Bundesamt diese Kantone bisher nicht prioritär zur Durchsetzung der Unterhaltspflicht angehalten hat. Bei sichtbaren und direkt produktiv genutzten Infrastrukturen bauen die Nutzenden oftmals selber Druck auf die Infrastrukturbetreibenden auf und bewirken damit in vielen Fällen eine Verbesserung des Unterhaltregimes. Hingegen wird die Pflege von Biotopen und der Unterhalt von wenig sichtbaren Infrastrukturen (z. B. Drainagen) häufig vernachlässigt.

Das BLW erwartet einen steigenden Sanierungsbedarf aufgrund der alternden SV-Infrastruktur und rechnet deswegen mit deutlich mehr Beitragsgesuchen für Sanierungsprojekte.³ Die Quantifizierung des Sanierungsbedarfs ist schwierig, weil beim BLW bisher erstens weder der genaue Bestand der tiefbaulichen SV-Infrastrukturen und schon gar nicht deren Zustand bekannt sind. Zweitens entstehen die SV-Projekte «bottom-up» durch die Infrastrukturbetreibenden und sind damit für das BLW und die Kantone schwer vorhersehbar. Das BLW tauscht sich gegenwärtig mit den Kantonen aus, auf welchem Weg die SV-Infrastrukturen mit möglichst wenig Aufwand digital inventarisiert werden könnten, um den Finanzbedarf für Sanierungen abschätzen zu können. Wie hoch der Aufwand für eine vollständige, zentralisierte Inventarisierung der weitläufigen SV-Infrastrukturen wäre, ist nicht bekannt. Gemäss BLW ist die Durchsetzung der Unterhaltspflicht durch die Kantone jedoch auch bei einer noch unvollständigen Inventarisierung sinnvoll.

Beurteilung

Bei mangelhaft unterhaltenen SV-Infrastrukturen besteht das Risiko einer verkürzten Lebensdauer und einer beeinträchtigten Nutzung. Um eine möglichst langfristige Nutzung der SV-Infrastrukturen zu ermöglichen, sollte das BLW die Aufsichtstätigkeit beim Unterhalt folglich intensivieren.

Das BLW sollte vermehrt die Kantone bei der Durchsetzung der Unterhaltspflicht gegenüber den Infrastrukturnutzenden, insbesondere bei den oft vernachlässigten Biotopen und wenig sichtbaren Infrastrukturen, in die Pflicht nehmen. Damit werden die Kantone auch motiviert, eine Inventarisierung ihrer SV-Strukturen vorzunehmen, da sie zur Durchsetzung der Unterhaltspflicht die SV-Infrastrukturen vor Ort kennen müssen.

³ Evaluation der Meliorationsmassnahmen (Mel-Evaluation), Schlussbericht vom 11.04.2019, Sofies-Emac, bbb geomatik, Ecoplan, S. 77.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BLW, von den Kantonen regelmässig Informationen über die Umsetzung der Unterhaltspflicht einzuholen und Defizite aktiv zu adressieren. Das Ziel besteht darin, eine langfristige Nutzung der geförderten Infrastruktur zu ermöglichen.

Stellungnahme des BLW

Die Empfehlung ist angenommen.

Wir begrüssen es ausdrücklich, dass auch die EFK verlangt, dass der Unterhalt der gesamten mit SV-Geldern mitfinanzierten Infrastrukturen (inkl. der ökologischen Massnahmen) verbessert werden soll. In der obenstehenden Beurteilung durch die EFK wird erwähnt, dass für einen korrekten Unterhalt die Kenntnis der vorhandenen Infrastrukturen vorhanden sein müsse und dass mit dieser Forderung die Kantone motiviert werden sollen, die Inventarisierung aller Infrastrukturen voranzutreiben.

Wenn es darum geht, bei knapper werdenden finanziellen Mitteln eine Strategie mit einer Priorisierung der unterstützten Objekte vorzunehmen, ist die Inventarisierung der landwirtschaftlichen Infrastrukturen fundamental. Wir hätten es sehr begrüsst, wenn diese Forderung etwas prominenter formuliert worden wäre.

2.4 Zunehmend knappere Finanzmittel machen strategischeren Mitteleinsatz notwendig

Im Jahr 2021 überstieg der erwartete Mittelbedarf für SV-Projekte im Tiefbau das auf Bundesebene für den Tiefbau vorhandene Budget deutlich und gemäss dem BLW waren die Finanzmittel bereits in den Jahren zuvor knapp bemessen. In der Konsequenz reicht das SV-Budget nicht aus, um alle von den Kantonen gewünschten Projekte durch Bundesmittel mitzufinanzieren. Mittelfristig rechnet das BLW, vor allem wegen des steigenden Sanierungsbedarfs (vgl. Abschnitt 2.3), mit einer weiteren Verschärfung der Budgetknappheit. Die Kantone müssen somit ihre Strukturverbesserungsmassnahmen priorisieren, weil das vom Bund gewährte Budget nicht für alle Projekte reicht.

Die Finanzierung von Projekten aus einem Kanton mit Bundesmitteln ist im Jahresverlauf solange möglich, bis das entsprechende Kantonsbudget aufgebraucht ist. Die Kantone können zuerst die aus ihrer Sicht prioritären Gesuche einreichen und damit die Finanzierung dieser Projekte sicherstellen. Beispielsweise legt der Kanton Bern in seiner SV-Strategie fest, dass Projekte für gewisse kostenintensive SV-Fördergegenstände in der Hügel- oder Bergzone zur Förderung der dezentralen Besiedelung priorisiert werden. Als Konsequenz ergibt sich daraus etwa, dass Güterstrassenprojekte in der Talzone im Kanton Bern nur im Rahmen von Gesamtmeliorationen mit einer Unterstützung rechnen können. Gemäss der im Rahmen der Studie «Evaluation der Gesamtmeliorationen» durchgeführten Kantonsumfrage verfügten zum Erhebungszeitpunkt (2018/19) allerdings rund ein Viertel der Kantone, die nicht genügend Finanzmittel für alle Projekte zur Verfügung hatten, über keine Priorisierungsordnung.⁴

⁴ Ebd., S. 75.

Beurteilung

Gegenwärtig wird eine Priorisierung der Projekte durch die Kantone vom BLW nicht eingefordert. Dies obwohl bei einer ausbleibenden Priorisierung der Mechanismus fehlt, um die Subventionsmittel bei knappen Budgetmitteln möglichst wirksam einzusetzen. Die Bearbeitung von Gesuchen nach dem Prinzip «first come first served» sollte verhindert werden, damit die knappen Mittel für möglichst viele prioritäre Projekte ausreichen.

Die Priorisierung von SV-Fördergegenständen im Tiefbau durch das BLW wäre nicht zweckmässig, weil die Kantone aufgrund ihrer geografischen Voraussetzungen und damit unterschiedlichen Bedürfnissen ungleich davon betroffen wären und ihren Bedürfnissen unzureichend Rechnung getragen würde.

Die Kenntnis der bereits bestehenden SV-Strukturen ist eine wichtige Grundlage für die Erstellung und Aktualisierung der kantonalen SV-Strategien und der draus abgeleiteten Priorisierungen. Die vom BLW in Zusammenarbeit mit den Kantonen vorangetriebene Inventarisierung der SV-Infrastrukturen ist eine zentrale Voraussetzung für eine wirkungsvolle Priorisierung der SV-Mittel. Aufgrund des erheblichen Erfassungsaufwandes sollte das BLW darauf achten, dass die Inventarisierung der SV-Infrastrukturen auf eine für die Kantone und den Bund kostengünstige und pragmatische Art umgesetzt wird.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW sicherzustellen, dass die Kantone eine Strategie zur Priorisierung ihrer Strukturverbesserungsprojekte im Tiefbau haben, damit die Subventionsmittel möglichst wirksam eingesetzt werden können.

Stellungnahme des BLW

Die Empfehlung ist angenommen.

Diese Empfehlung ist aus unserer Sicht zentral. Wenn infolge Finanzknappheit bei den SV-Bundesmitteln nicht mehr alle kantonalen Bedürfnisse der Landwirtschaft gedeckt werden können, muss eine Priorisierung auf Stufe Kanton vorliegen. Dies darf aber nicht zu einer willkürlichen Unterstützung von Massnahmen führen. Dass eine solche Priorisierung auf vorhandenen inventarisierten Infrastrukturdaten beruht, ist wünschenswert. Dies wird auch in der Beurteilung gleich oberhalb dieser Empfehlung so ausgeführt. Darauf basierend braucht natürlich jeder Kanton eine Strategie, die aufzeigt, in welche Richtung seine Landwirtschaft gehen soll

3 Ökologische Massnahmen

3.1 Die ökologischen Auswirkungen werden grundsätzlich berücksichtigt

Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage ist eines der Hauptziele der Schweizer Landwirtschaftspolitik (LwG, Art. 1 Ziff. b). Eine dauerhaft hochproduktive Landwirtschaft ist auf eine intakte Umwelt angewiesen und damit besteht langfristig eine Zielharmonie zwischen dem Produktionsziel und dem Erhalt der ökologischen Tragfähigkeit. Gerade im Bereich der Biodiversität werden die Umweltziele Landwirtschaft bisher deutlich verfehlt⁵ und der Druck auf die Artenvielfalt nimmt, insbesondere in den SV-Fokusgebieten Hügel- und Bergzone, zu.⁶

SV-Infrastrukturen können zu einer intensivierten Bewirtschaftung beitragen, welche die Artenvielfalt gefährdet. Beispielsweise können neue oder verbreiterte Erschliessungsstrassen zum verstärkten Einbringen von Nährstoffen genutzt werden. Gemäss dem BLW werden bei der Beurteilung von SV-Projekten immer auch allfällige negative Auswirkungen auf die Ökologie mitberücksichtigt. Zudem tragen SV-Strukturen zur Erhaltung von Naturwerten bei. Gerade in der Hügel- und Bergzone ermöglichen SV-Projekte die Weitführung der Bewirtschaftung und damit die Offenhaltung von artenreichen Flächen wie etwa die von der EFK besuchte Gesamtmelioration St. Peter-Pagig Peist demonstriert. Die zweite von der EFK näher betrachtete Gesamtmelioration Diessbach bei Büren hat gezeigt, dass die Naturwerte mittels der Umsetzung von qualitativ hochstehenden ökologischen Massnahmen gesteigert werden können (vgl. Fallstudien im Anhang 1).

Auf Bundesebene schätzt neben dem BLW auch das Bundesamt für Umwelt (BAFU) die ökologischen Folgen von grösseren oder in geschützten Landschaften realisierten SV-Projekten ab und empfiehlt dem BLW, Auflagen zum Schutz der Naturwerte zu machen. Auf kantonaler Ebene werden ebenfalls zahlreiche oder sogar alle SV-Projekte (z. B. im Kanton Graubünden) von der kantonalen Natur- und Umweltfachstelle unter die Lupe genommen. Der Fokus dieser Umweltprüfungen liegt meistens auf der Einhaltung der Vorgaben des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG), das für die Erteilung der Baubewilligung relevant ist. Gemäss Artikel 18 des NHG muss bei Eingriffen in schützenswerte Lebensräume mit Schutz-, Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen dafür gesorgt werden, dass der Naturwert nach dem Eingriff gleich hoch ausfällt wie vorher (sogenannte Null-Bilanz). Das BLW genehmigt SV-Bauprojekte nur, falls eine Baubewilligung vorliegt und somit dürfen SV-Projekte, die in schützenswerten Landschaften umgesetzt werden, die vorhandenen Naturwerte insgesamt nicht mindern.

Die Begutachtung von SV-Projekten durch kantonale Natur- und Umweltfachstellen oder dem BAFU garantiert nicht, dass alle Auswirkungen auf die Ökologie erfasst werden. Aufgrund der oftmals knappen Ressourcen werden die möglichen Folgen von SV-Projekten auf die Ökologie in vielen Fällen lediglich mittels vorhandener Inventurdaten abgeschätzt. Die möglichen Effekte auf die (noch) nicht inventarisierten Naturwerte, zu denen zum Beispiel

⁵ Bundesrat (2016): Natürliche Lebensgrundlagen und ressourceneffiziente Produktion. Aktualisierung der Ziele Bericht in Erfüllung des Postulats 13.4284 Bertschy vom 13. Dezember 2013, S. 4.

⁶ Bundesrat (2021): Schutz der Biodiversität in der Schweiz. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 19. Februar 2021. Stellungnahme des Bundesrates, S. 4.

artenreiche Kleinstrukturen oder extensive Wiesen gehören, können ohne Feldbegehung höchstens oberflächlich bewertet werden.

Beurteilung

SV-Projekte im Tiefbau können sich sowohl positiv wie auch negativ auf die Naturwerte auswirken. Das BLW hat sich vermehrt darum bemüht, negative ökologische Auswirkungen solcher Projekte zu mildern und mit hochstehenden ökologischen Massnahmen die Naturwerte zu stärken. Das BLW sollte diese Bemühungen intensivieren und in Zusammenarbeit mit dem BAFU und den Kantonen sicherstellen, dass die SV-Projekte im Einklang mit den Umwelt- und insbesondere mit den Biodiversitätszielen umgesetzt werden.

3.2 Umsetzungsprobleme aufgrund des fehlenden Bewertungssystems für ökologische Massnahmen

Bei den SV im Tiefbau wird zwischen zwingenden und freiwilligen ökologischen Massnahmen unterschieden:

- Gesetzlich geforderte ökologische Aufwertung bei umfassend gemeinschaftlichen Massnahmen (z. B. Gesamtmeliorationen): Gemäss LwG Artikel 88 Ziffer b muss der Perimeter einer Gesamtmelioration ökologisch aufgewertet werden.⁷ Dies bedeutet, dass negative Effekte der Gesamtmelioration (z. B. durch Aufhebung von artenreichen Kleinstrukturen zur Vereinfachung der Bewirtschaftung) zwingend mit der Umsetzung von ökologischen Massnahmen (z. B. Renaturierung von Gewässern) überkompensiert werden müssen (positive Naturwert-Bilanz).
- Freiwillige ökologische Zusatzleistungen: Die Erbringung von freiwilligen ökologischen Massnahmen, wie beispielsweise die Renaturierung eines Baches, wird gemäss SVV Art. 17 Absatz 1 mit einer modularen Erhöhung des vom Bund getragenen Kostenanteils (Beitragssatz) von maximal drei Prozentpunkten pro Fördergegenstand belohnt. Für eine isoliert umgesetzte Massnahme steigt der Beitragssatz um einen Prozentpunkt, für lokal respektive ausgedehnt realisierte Massnahmen erhöht sich der Beitragssatz um zwei respektive drei Prozentpunkte.

Es liegen keine klaren Kriterien vor, ab wann eine ökologische Zusatzleistung als isoliert, lokal oder ausgedehnt gilt. Das BLW wägt den Einzelfall ab und versucht, eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen den Projekten zu erreichen. Auch die unterschiedlich hohen Anforderungsniveaus für ökologische Zusatzleistungen, die mit einer identischen Erhöhung des Beitragssatzes abgegolten werden, erschweren die Gleichbehandlung von SV-Projekten. So ist die Erstellung eines isolierten fixen Ökoelements bereits mit der Pflanzung eines Baumes erreicht, während die lokale Renaturierung eines Baches wesentlich aufwendiger ist. Dem BLW ist bewusst, dass die Gleichbehandlung der SV-Projekte ohne Präzisierung der Mindestanforderungen für ökologische Zusatzleistungen nicht zufriedenstellend möglich ist und hat ein entsprechendes Projekt in Planung.

Bei Gesamtmeliorationen besteht zusätzlich die Schwierigkeit, dass das BLW die Abgrenzung zwischen den zusätzlich abgegoltenen, freiwillig erbrachten Zusatzleistungen und der

⁷ Gesamtmeliorationen profitieren von einem im Vergleich zu anderen SV-Massnahmen um sieben Prozentpunkte höheren Beitragssatz. Damit werden zum einen die ökologische Aufwertungspflicht und zum anderen die teilweise hohen Kosten für die Berücksichtigung von weiteren öffentlichen Interessen in diesen umfassend gemeinschaftlichen Projekten summarisch abgegolten.

gesetzlich vorgeschriebenen ökologischen Aufwertung vornehmen muss. Das BLW muss beurteilen, mit welchen ökologischen Massnahmen die geforderte positive Naturwertbilanz erreicht wird und welche Massnahmen anschliessend als ökologische Zusatzleistungen angerechnet werden können. Bei der dafür notwendigen Bilanzierung der Naturwerte stützt sich das BLW hauptsächlich auf die ökologische Analyse der am Projekt beteiligten externen Büros.

Die EFK hat einen externen Experten mit der Analyse der «Öko-Berichte» aller seit 2011 gestarteten Gesamtmeliorationen⁸ beauftragt. Dieser hat festgestellt, dass die ökologischen Analysen hinsichtlich der Qualität und Vollständigkeit eine grosse Spannweite aufweisen. Teilweise wurden nur die vorhandenen Inventardaten zu Arten und Lebensräumen konsultiert, obwohl für eine vollständige Erfassung von Naturwerten (z. B. auch Kleinstrukturen oder nicht inventarisierte artenreiche Fettwiesen) eine Begehung des Perimeters unumgänglich gewesen wäre.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Bewertung von ökologischen SV-Massnahmen besteht bei der Abgrenzung zu NHG-Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen, die zur Erfüllung der Auflagen der Baubewilligung umgesetzt werden. Solche NHG-Massnahmen dürfen weder als freiwillige ökologische Zusatzleistung noch als ökologische Aufwertung angerechnet werden. Einzelne kantonale Fachstellen bekunden Mühe mit der konzeptionellen Unterscheidung zwischen NHG-Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen, ökologischen Zusatzleistungen und der bei Gesamtmeliorationen geforderten ökologischen Aufwertung.

Exkurs: Punktierungssysteme für die Bestimmung von NHG-Ersatzmassnahmen

Wie bei der Bewertung der ökologischen Massnahmen einer Gesamtmelioration besteht auch bei der Bestimmung der NHG-Ersatzpflicht die Herausforderung, eine ökologische Bilanzierung zu erstellen. Der Kanton Graubünden und das BAFU verwenden dafür ein Punktierungssystem, das eine quantitative Erfassung der Naturwerte erlaubt. Gemäss den Richtlinien des Kantons Graubünden, der dieses System seit knapp 20 Jahren einsetzt, müssen NHG-Ersatzmassnahmen mindestens denselben, in Punkten gemessenen Naturwert erzeugen, der durch die Bautätigkeit verloren geht. Der Punktwert des Eingriffsschadens wird durch die betroffene Fläche, der Eingriffsschwere (z. B. Zerstörung oder lediglich leichte Beeinträchtigung) und dem Punktwert des betroffenen Lebensraums (steigend mit der ökologischen Wertigkeit) bestimmt. Die Höhe des Ersatzwerts ergibt sich aus der aufgewerteten Fläche, wiederum dem Punktwert des Lebensraums und dem Ersatzfaktor (z. B. Neuschaffung oder lediglich leichte Verbesserungen).

Beurteilung

Das BLW ist aktuell nicht in der Lage, die über alle SV-Projekte im Tiefbau einheitliche Erfüllung von freiwilligen Zusatzleistungen und die gesetzlich geforderte ökologische Aufwertung bei Gesamtmeliorationen zu beurteilen. Dem BLW fehlt ein kohärentes Bewertungssystem, um die Naturwertveränderungen bei Gesamtmeliorationen bilanzieren und praxistaugliche Mindestanforderungen an ökologische Zusatzleistungen definieren zu können.

⁸ Vertieft analysiert wurden die Öko-Berichte der folgenden Gesamtmeliorationen: Brüttelen (BE), Diessbach (BE), Disentis-Mustér (GR), Domleschg-Feldis, Ederswiler (JU), Ehrendingen (AG), Kriechenwil (BE), Siviriez (FR), St. Peter-Pagig Peist, Trin (GR) und Würenlos (AG). Bei den folgenden restlichen Gesamtmeliorationen haben die vom BLW zur Verfügung gestellten Öko-Berichte zu wenig Informationen enthalten, um die Qualität der Erhebung des Ausgangszustandes abschliessend beurteilen zu können: Aarwangen (BE), Bleienbach-Thöringen-Bettenhausen (BE), Bonfol (JU), Lechelles (FR), Lessoc (FR), Luzein (GR), Schnaus (GR), und Valbroye (VD).

Das Bewertungssystem sollte so ausgestaltet sein, dass der konsequente Vollzug der gesetzlich vorgeschriebenen Pflicht zur ökologischen Aufwertung bei Gesamtmeliorationen und die vergleichbare Erbringung von ökologischen Zusatzleistungen sichergestellt werden können. Des Weiteren sollte das Bewertungssystem die Abgrenzung der ökologischen Massnahmen im Rahmen der SV von den NHG-Ersatzmassnahmen ermöglichen. Für die transparente Bilanzierung der positiven und negativen ökologischen Auswirkungen von Gesamtmeliorationen sollte das BLW Mindestanforderungen für die Erfassung von Naturwerten vorgeben.

Das BLW hat den Handlungsbedarf bereits vor der Durchführung der EFK-Prüfung erkannt und plant ein Projekt zur Präzisierung der Anforderungen an ökologische Massnahmen.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW, das geplante Projekt zur Erarbeitung von Anforderungen an ökologische Massnahmen für Strukturverbesserungen im Tiefbau zu priorisieren und zeitnah umzusetzen. Ziel muss sein, die Grundlagen (z. B. Bewertungssystem, Mindestanforderungen für die Erfassung von Naturwerten) zu schaffen, um den konsequenten Vollzug des Gesetzes sicherzustellen und zu überwachen.

Stellungnahme des BLW

Die Empfehlung ist angenommen.

Dem BLW ist es schon seit längerer Zeit ein Bedürfnis, die ökologischen Ausgleichsmassnahmen besser zu kategorisieren und diese den entsprechenden Forderungen aus NHG und LwG sowie den freiwilligen Massnahmen zuordnen zu können. Gleichzeitig verfolgt das BLW auch das Ziel, Diskussionen betr. zu wenig ökologischem Ausgleich durch die Einführung eines Punktierungssystems zu versachlichen. Diese Empfehlung wird durch das BLW begrüsst.

3.3 Ungeeignetes Anreizsystem für ökologische Zusatzleistungen

Der Bund fördert freiwillige ökologische Zusatzleistungen mit einem modularen Beitragsystem, indem er als Anreiz einen höheren Kostenanteil aller umgesetzten SV-Massnahmen übernimmt (vgl. auch Abschnitt 2.2). Die Höhe des Subventionsbetrags, den die Trägerschaften für die Umsetzung von freiwilligen, ökologischen Zusatzleistungen erhalten, wird somit von den Gesamtkosten bestimmt. Die Gesamtkosten eines tiefbaulichen SV-Projekts wiederum werden nicht hauptsächlich von ökologischen Massnahmen, sondern von anderen SV-Massnahmen, wie etwa dem Wegebau, verursacht. Weil die Realisierungskosten von ökologischen Zusatzleistungen nur beschränkt mit den Gesamtkosten eines SV-Projekts zusammenhängen, kann die Höhe des zusätzlich gewährten Subventionsbetrags wesentlich von den tatsächlichen Umsetzungskosten abweichen.

Die EFK hat bei fünf Gesamtmeliorationen⁹ den genehmigten zusätzlichen Subventionsbetrag mit der Kostenschätzung für ökologische Zusatzleistungen verglichen und dabei erhebliche Unterschiede festgestellt. In einem Fall liegt der vom BLW genehmigte Subventions-

⁹ Dabei handelt es sich um die im Rahmen der Fallstudien ausgewählten Gesamtmeliorationen Diessbach und St. Peter-Pagig Peist sowie um weitere drei Gesamtmeliorationen in den Fallstudienkantonen Bern und Graubünden, deren ökologische Analysen bereits vertieft ausgewertet wurden (vgl. Abschnitt 3.2): Disentis/Mustér, Domleschg-Feldis und Kriechenwil.

betrag um mehr als das Fünffache über den geschätzten Realisierungskosten der ökologischen Massnahmen. Das BLW weist darauf hin, dass ökologische Massnahmen erfahrungsgemäss umfassender realisiert werden als geplant und somit die Kosten oft höher ausfallen. Die Gesamtmelioration Diessbach bei Büren (vgl. Fallstudien im Anhang 1) demonstriert, dass der Subventionsbetrag auch wesentlich unter den Realisierungskosten von ökologischen Massnahmen liegen kann. Die Unterfinanzierung lässt sich nicht genau beziffern, weil die ökologischen Zusatzleistungen, wie bei vielen Gesamtmeliorationen (vgl. auch Fallstudie 2 im Anhang 1), nicht vollständig von den zwingend umzusetzenden ökologischen Aufwertungsmassnahmen abgegrenzt wurden.

Beurteilung

Ein zusätzliches, modulares Anreizsystem für ökologische Zusatzleistungen scheint grundsätzlich sinnvoll zu sein. Allerdings ist die Festlegung des Subventionsbetrags in Abhängigkeit von den Gesamtkosten, die nur begrenzt mit den Umsetzungskosten von ökologischen Zusatzleistungen in Zusammenhang stehen, eher willkürlich und somit ungeeignet für eine wirtschaftliche, über alle tiefbaulichen SV-Projekte vergleichbare Subventionierung. Gegenwärtig kann der gewährte Subventionsbetrag für eine identische ökologische Zusatzleistung in verschiedenen SV-Projekten weit auseinanderliegen. Während eine markante Überfinanzierung in Konflikt mit einer sparsamen Mittelverwendung steht, kann der Anreiz für die Realisierung von sinnvollen ökologischen Massnahmen bei einer Finanzierungslücke zu schwach ausfallen.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW, das Anreizsystem für ökologische Zusatzleistungen in Strukturverbesserungsprojekten im Tiefbau so umzugestalten, dass sich der zusätzliche Subventionsbetrag stärker an den effektiven Kosten der Zusatzleistungen orientiert. Die Höhe des übernommenen Kostenanteils sollte so festgelegt werden, dass ein wirkungsvoller Anreiz für die Umsetzung von erwünschten ökologischen Zusatzleistungen mit günstigem Kosten-Nutzen-Verhältnis besteht.

Stellungnahme des BLW

Die Empfehlung ist angenommen.

Die Kritik der EFK am System, das es zulassen kann, dass die ökologischen Massnahmen innerhalb von Grossprojekten weit mehr als nur bezahlt werden, ist gerechtfertigt. Sich Gedanken darüber zu machen, ob es hier etwas Sinnvolleres gäbe, das den selben Effekt erreicht, ist sicher richtig. Tatsache ist aber auch, dass mit dem von der EFK als «ungeeignet» bewerteten Anreizsystem keine «Über-Ökologisierung» stattfand. Offenbar wurde auch das bisherige System nicht als dermassen attraktiv beurteilt, dass davon übermassen Gebrauch gemacht worden wäre.

Ob es ein sinnvolleres System gibt, muss eruiert werden. Ziel muss am Ende sein, dass der ökologische Ausgleich nach NHG eingehalten wird, dass bei umfassenden gemeinschaftlichen Projekten die Förderung der Ökologie gemäss Art. 88 LwG stattfindet und dass die zusätzlichen, freiwilligen ökologischen Massnahmen gemäss Art. 17 SVV klar ausgewiesen werden und dass davon Gebrauch gemacht wird.

Anhang 1: Fallstudien

Fallstudie 1: Gesamtmelioration Diessbach bei Büren (BE, Talzone)

Ausgangslage: Mit der Gesamtmelioration Diessbach wurde, nebst der Landumlegung, eine auf das Güterwegenetz angepasste Parzellierung erstellt, Entwässerungsanlagen rekonstruiert und eine Reihe von ökologischen Massnahmen umgesetzt.

Bundesbeitrag: Die vom Bund genehmigten beitragsberechtigten Gesamtkosten betragen rund 7,7 Millionen Franken (Kostenprognose 2020). Der vom Bund übernommene Beitrag von 39 Prozent der beitragsberechtigten Kosten setzt sich aus dem Beitragssatz für Gesamtmeliorationen im Talgebiet (34 Prozent) und Zusatzbeiträgen für die Realisierung von freiwilligen ökologischen Massnahmen gemäss Artikel 17 der SVV (5 Prozent) zusammen.

Ökologische Massnahmen: Als ökologische Massnahmen wurden mehrere Bäche freigelegt (sogenannte Bachausdolungen) respektive revitalisiert, Waldrandbereiche aufgewertet, eine bestehende Obstbaum-Hochstammanlage ersetzt und mehrere extensive Wiesen angelegt. Insgesamt wurden 0,9 Millionen Franken und damit 12 Prozent der Gesamtkosten für die Realisierung von ökologischen Massnahmen aufgewendet. Somit reichen die Zusatzbeiträge auch unter Einbezug eines Teils des für Gesamtmeliorationen höheren Beitrags-

satzes, der unter anderem für ökologische Aufwertungen gedacht ist, nicht vollständig zur Finanzierung der ökologischen Massnahmen aus.

Bewertung der ökologischen Massnahmen (ohne Langzeitbetrachtung): Die vorhandenen Naturwerte wurden gemäss der Einschätzung eines beauftragten Experten vollständig erfasst und auch die umgesetzten ökologischen Massnahmen machen einen guten Eindruck. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Gesamtmelioration Diessbach zu zusätzlichen ökologischen Werten auf dem Perimeter geführt hat. Unklar blieb jedoch, welche der zahlreichen ökologischen Massnahmen zur Erfüllung der ökologischen Förderpflicht (LwG Art. 88) oder im Rahmen der gewährten Zusatzbeiträge (SVV Art. 17) umgesetzt wurden.



Abbildung 2: Wo früher ein durchgehendes Feld war, wurde mit der Gesamtmelioration der Zälglibach als ideales ökologisches Vernetzungselement neu angelegt.

Datengrundlage: Foto EFK beim Projektbesuch am 31.08.2021

Fallstudie 2: St. Peter-Pagig Peist (GR, Bergzone)

Ausgangslage: Die Gesamtmelioration St. Peter-Pagig Peist umfasst, neben der Landumlegung, die Erneuerung sowie Erweiterung von knapp 90 Güterwegen und die Realisierung von ökologischen Zusatzleistungen.

Bundesbeitrag: Die vom Bund genehmigten beitragsberechtigten Gesamtkosten belaufen sich auf rund 37,1 Millionen Franken, wovon der Bund genau die Hälfte übernehmen wird (revidierte Grundsatzverordnung aus dem Jahr 2019). Der maximal mögliche Beitragssatz von 50 Prozent setzt sich aus dem Beitragssatz für Gesamtmeliorationen im Berggebiet (40 Prozent), Zusatzbeiträge für die Realisierung von freiwilligen ökologischen Massnahmen (8 Prozent) und für die Abgeltung der besonders hohen Baukosten im Berggebiet (2 Prozent) zusammen.

Ökologische Massnahmen: Die geplanten ökologischen Zusatzleistungen bestehen unter anderem aus aufgewerteten Kleingewässern, Massnahmen zum Bodenschutz und die Erfüllung der Sicherung einer angepassten Bewirtschaftung sowie Auflichtung und Pflege von Brachen. Gemäss dem Amt für Natur und Umwelt des Kantons Graubünden wird die gesetzlich geforderte Aufwertung der Ökologie mit der Sicherung der Erschliessung mittels der erneuerten Güterwege erreicht, welche die dauerhafte Pflege der Moorlandschaft von nationaler Bedeutung im Gebiet des Faninpasses ermöglichen. Für diese Sicherung der Erschliessung und auch für die Sicherung der angepassten Bewirtschaftung sind keine Kosten abgegrenzt worden und damit ist die Quantifizierung der insgesamt für die Förderung der Ökologie aufgewendeten Mittel nicht möglich.



Bewertung der ökologischen Massnahmen (ohne Langzeitbetrachtung): Gemäss der Bewertung eines von der EFK beigezogenen Experten wurde der ökologische Ausgangszustand, mit Ausnahme der unvollständig abgedeckten Fauna, gut erfasst und vertieft analysiert. Beim Besuch im Sommer 2021 waren die Bauarbeiten der Erschliessungsstrasse zum Faninpass im vollen Gang und die EFK konnte sich von der schonenden Bauweise ein Bild machen (vgl. Abbildung 3). Für das Prüfteam ist nicht nachvollziehbar, welche der bereits realisierten und geplanten ökologischen Massnahmen zur NHG-Ersatzpflicht und welche zu den freiwilligen ökologischen Zusatzleistungen (SVV Art. 17) gezählt werden. Des Weiteren blieb auch nach der Konsultierung des BLW unklar, womit die gesetzlich vorgeschriebene Pflicht zur ökologischen Aufwertung (LwG Art. 88) erfüllt wurde.

Abbildung 3: Betonspurweg mit wasserdurchlässigem Unterbau (Kofferung) im Bauzustand im Gebiet des Flachmoors Faninpass

Datengrundlage: Foto EFK beim Projektbesuch am 07.09.2021

Anhang 2: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990, SR 616.1

Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Stand am 1. Januar 2021), SR 910.1

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (Stand am 1. April 2020), SR 451

Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (Stand am 1. Januar 2021), SR 913.1

Verordnung des BLW über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft vom 26. November 2003 (Stand am 27. April 2021), SR 913.211

Verordnung über die sozialen Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft vom 26. November 2003 (Stand am 1. Januar 2021), SR 914.11

Parlamentarische Vorstösse

Schutz der Biodiversität in der Schweiz. Kurzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 19.02.2021, BBl 2021 715

19.4344 – Wie und wann stoppt der Bundesrat die Misswirtschaft und Umweltzerstörung mit staatlichen Finanzhilfen? Interpellation eingereicht von Kathrin Bertschy, Nationalrat, 27.09.2019

19.4112 – Biodiversität integrieren statt verlieren. Interpellation eingereicht von Claudia Friedl Suter, Nationalrat, 24.09.2019

13.4284 – Natürliche Lebensgrundlagen und ressourceneffiziente Produktion. Aktualisierung der Ziele. Postulat eingereicht von Kathrin Bertschy, Nationalrat, 13.12.2013

Botschaften

20-022 – Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) vom 12. Februar 2020, BBl 2020 3955

Anhang 3: Abkürzungen

AG	Kanton Aargau
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BE	Kanton Bern
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FR	Kanton Freiburg
GR	Kanton Graubünden
JU	Kanton Jura
LwG	Landwirtschaftsgesetz
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz
SV	Strukturverbesserungen
SVV	Strukturverbesserungsverordnung
VD	Kanton Waadt

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).