

Erfolgskontrolle des Schutzes von Trockenwiesen und -weiden

Bericht der Nullmessung

Stefan Rieder (Interface Politikstudien)
Peter Hirsig (Hirsig Umweltberatung Bern)
Corine Mauch (Interface Politikstudien)
Flurina Landis (Interface Politikstudien)
Rahel Frey (Interface Politikstudien)

16. Februar 2007

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	11
Résumé	20
1 Einleitung	30
1.1 Gegenstand der Erfolgskontrolle	30
1.2 Ziele und Fragestellung der Erfolgskontrolle	33
1.3 Untersuchungsdesign	34
1.4 Vorgehensweise	35
2 Stand der TWW-Politik Ebene Bund	38
2.1 Stand des Schutzes der TWW	38
2.2 Vollzugsstruktur Ebene Bund	39
3 Zusammenarbeit Bund-Kantone	42
3.1 Beschreibung der Zusammenarbeit Bund-Kantone	42
3.2 Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen aus Sicht der Kantone	44
3.3 Zusammenfassende Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen	56
4 Vollzugsmuster in den Kantonen	59
4.1 Entwicklung des kantonalen Vollzugs	59
4.2 Vollzugsstruktur	61
4.3 Vollzugsphilosophie	66
4.4 Vollzugsintensität	68
4.5 Vergleichende Darstellung der Vollzugsmuster	70
4.6 Folgerungen aus der Analyse des Vollzugs	75
5 Outputs des Vollzugs	78
5.1 Darstellung der Zwischenoutputs und Outputs	80
5.2 Vergleich von Vollzug und Outputs	100

5.3	Schlussfolgerungen	103
6	Wirkungen bei den Zielgruppen	105
6.1	Telefonische Befragung der Bewirtschaftenden	105
6.2	Verhalten der Bewirtschaftenden im Urteil der Vollzugsverantwortlichen	124
6.3	Schlussfolgerungen	128
7	Wirkungen bei den Betroffenen (Outcome)	130
7.1	Wirkungen bei den NGOs	130
7.2	Wirkung bei der Bevölkerung	136
8	Entwicklungen der TWW-Flächen (Outcome)	144
8.1	Vorgehensweise	144
8.2	Gesamtergebnis	145
8.3	Detailergebnisse in den einzelnen Kantonen	147
8.4	Schlussfolgerungen	149
9	Prognosen einer zukünftigen Entwicklung der TWW-Flächen: Ergebnisse einer Fallstudie	151
10	Statistische Auswertung ausgewählter Wirkungszusammenhänge	153
10.1	Zusammenhang zwischen der Fertigstellung der Inventare und der Entwicklung der gesicherten TWW-Flächen	153
10.2	Zusammenhang zwischen Ausprägungen des Vollzugs und der gesicherten Fläche	154
10.3	Zusammenhang zwischen Beitragsmodell und Anteil der gesicherten Fläche	157
10.4	Zusammenhang zwischen Vollzug, Output und Zufriedenheit der Bewirtschaftenden	158
11	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	160
11.1	Gesamtbewertung	170
11.2	Empfehlungen	172
	Technischer Anhang: Erhebungsinstrumente und Umfang der Interviews	178

Darstellungsverzeichnis

1 Vereinfachte Darstellung der Wirkungszusammenhänge der TWW-Politik	32
2 Untersuchungsdesign	35
3 Eingesetzte Erhebungsinstrumente	36
4 Häufigkeit der Kontakte zum BAFU	45
5 Informationsstand zum Sachbereich TWW	46
6 Zufriedenheit der Kantone mit den Informationen des BAFU	47
7 Informationen des Bundes ausreichend auf die Bedürfnisse der Kantone zugeschnitten	47
8 Frühzeitiger Erhalt der Informationen zu TWW/TWWV	48
9 Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone im Zusammenhang mit der TWWV	49
10 Ressourcen vom Bund	50
11 Höhe der Bundesbeiträge und Subventionsmechanismus befriedigend	51
12 Informationsstand zur TWW Verordnung	52
13 Beurteilung politische Akzeptanz der TWWV im Kanton	52
14 Beurteilung der Ziele des TWWV-Entwurfs	53
15 Gesamthafte Akzeptanz der Ziele der TWWV	54
16 Grundsätzliche Beurteilung des Instruments der Bundesinventare	55
17 Akzeptanz und Beurteilung der Instrumente der TWWV	56
18 Startzeitpunkt des kantonalen TWW-Schutzes pro Jahr (kumuliert)	60
19 Güte der Zusammenarbeit kantonalen Stellen beim Vollzug des TWW-Schutzes	62
20 Ressourcenausstattung der Kantone für den Vollzug des TWW-Schutzes	63
21 Formale Rolle der Gemeinden im Vollzug nach Einschätzung der kantonalen Verantwortlichen	64
22 Formale und effektive Rolle der Gemeinden im Vollzug	65
23 Einbezug Dritter (private Büros und landwirtschaftliche Beratung) in den Vollzug	66
24 Vollzugsphilosophie im kantonalen Vollzug	67
25 Vollzugsintensität des kantonalen Vollzugs	69
26 Vollzugsphilosophie und Ressourcenausstattung	71
27 Vollzugsintensität und Güte der Zusammenarbeit kantonalen Stellen	71
28 Vollzugsintensität und Startzeitpunkt des Vollzugs	72
29 Vollzugsphilosophie und Sprache	72
30 Vollzugsintensität und Sprache	73

31	Vollzugsphilosophie und Problemdruck	73
32	Vollzugsintensität und Problemdruck	74
33	Vollzugsintensität und politische Akzeptanz der TWW-Verordnung	74
34	Vollzugsmodelle in den Kantonen	76
35	Kriterien und Beurteilung der Aktionspläne	81
36	Ergebnisse der Beurteilung von elf Aktionsplänen	81
37	Übersicht über den Stand der Umsetzung der TWW-Flächen von nationaler Bedeutung sowie der Anzahl beteiligter Bewirtschaftenden	83
38	Anteil der gesicherten TWW-Fläche an der gesamten TWW-Fläche in 23 Kantonen	83
39	Gesicherte TWW-Flächen in fünf Kantonen im zeitlichen Verlauf 1988-2006	85
40	Gesicherte TWW-Flächen nach Typen gesamtschweizerisch	86
41	Anteile der gesicherten Flächen von Wiesen und Weiden in 17 Kantonen	86
42	Gesicherte (TWW-) Bewirtschaftungsflächen, welche innerhalb von TWW-Teilobjekten liegen in 20 Kantonen	87
43	Anzahl gesicherte (TWW-) Bewirtschaftungsflächen pro Bewirtschaftende in 20 Kantonen	87
44	Verwendete Schutzinstrumente in 18 Kantonen	87
45	Mittelwerte der fünf Beurteilungskriterien und der Gesamtbeurteilung (23 Kantone)	89
46	Ergebnisse der Beurteilung der einzelnen Kriterien und der Gesamtbeurteilung	90
47	Planungsstand zu Vorranggebieten in den Kantonen	92
48	Schematische Darstellung der Beitragsmodelle 1-6	93
49	Beiträge für Wiesen und Weiden (ohne LWG-Beiträge) geordnet nach Modelltypen in 24 Kantonen	94
50	Minimale und maximale Beiträge für Wiesen (oben) und Weiden (unten) in 24 Kantonen	94
51	Instrumente des vorsorglichen Schutzes	96
52	Stand des vorsorglichen Schutzes in 18 Kantonen	96
53	Beratungs- und Informationsangebot in 18 Kantonen	97
54	Stand der grundeigentümergebundenen Sicherung der TWW-Objekte in der kommunalen Nutzungsplanung	98
55	Kantonaler Richtplan	99
56	Erfolg beim Mitberichtsverfahren	99
57	Massnahmen zur Beseitigung von Beeinträchtigungen	100
58	Beseitigung von Beeinträchtigungen	100

59 Güte der Zusammenarbeit kantonale Fachstellen N&L/LW – Bereitstellung von Information und Beratung	101
60 Zusammenhang zwischen Vollzugsintensität und Anteil an gesicherten TWW-Flächen in den Kantonen	102
61 Zusammenhang zwischen der Höhe der Beiträge für Weiden und dem Prozentsatz gesicherter Weideflächen	102
62 Stichprobenauswahl für die telefonische Befragung der Bewirtschaftenden	106
63 Befragte Bewirtschaftende nach Betriebsgrösse	107
64 Befragte Bewirtschaftende nach Alter	108
65 Akzeptanz des TWW-Schutzes bei den Bewirtschaftenden	109
66 Notwendigkeit des Inventars zum Schutz der TWW	110
67 Entstehung der Verträge nach Vollzugsintensität	110
68 Akteure, die TWW-Verträge auslösten	111
69 Beratungsangebote nach Kategorien	112
70 Zufriedenheit mit der Beratung bei Entstehung des TWW-Vertrags	113
71 Zufriedenheit mit der Beratung bei Entstehung des TWW-Vertrags nach Vollzugsphilosophie	113
72 Anzahl Beratungen pro Bewirtschaftenden nach Vollzugintensität des Kantons	114
73 Kenntnisse über Zweck der Vertragsbestimmungen/Schutzverordnungen	115
74 Zufriedenheit der Bewirtschaftenden mit der Höhe der Beiträge	116
75 Verständnis der Vertragsbestimmungen	117
76 Veränderungen bei TWW-Flächen in letzten vier Jahren	118
77 Mühe Vertragsbestimmungen einzuhalten	119
78 Probleme bei der Einhaltung der Vertragsbestimmungen/Schutzverordnungen	120
79 Einhaltung von Verträgen in der Gemeinde	121
80 Zusammenhang zwischen Veränderungen auf TWW-Flächen und Einhaltung der Bewirtschaftungsauflagen	122
81 Verhaltensänderungen auf Grund von Verträgen oder Schutzverordnungen	123
82 Nutzungsveränderungen auf Grund von Verträgen und Schutzverordnungen	124
83 Informationsstand der Bewirtschaftenden im Urteil der kantonalen Vollzugsverantwortlichen	125
84 Beurteilung Akzeptanz von Schutzmassnahmen für TWW bei den Bewirtschaftenden	126
85 Zufriedenheit der Bewirtschaftende mit Schutzmassnahmen TWW	127
86 Einhaltung der Auflagen durch die Bewirtschaftenden	127
87 Befragte NGOs nach Regionen	131

88 Kenntnis des Begriffes TWW bei den NGOs	132
89 Tätigkeitsgebiete der NGOs im Bereich TWW	132
90 Kenntnisstand der NGOs zur TWW-Verordnung	133
91 Bekanntheit von Instrumenten zum Schutz der TWW	134
92 Nützlichkeit von Instrumenten zum Schutz der TWW	135
93 Notwendigkeit zum Schutz der TWW-Flächen aus Sicht der NGOs	136
94 Haben Sie vor dieser Umfrage den Begriff „Trockenwiesen und -weiden“ schon einmal gehört?	137
95 Fachwissen der Befragten nach Kategorien	138
96 Was verbinden Sie spontan mit dem Begriff „Trockenwiesen und -weiden“?	139
97 Kenntnis des Begriffes TWW nach Personen mit mittlerer und hoher Kenntnis	139
98 Akzeptanz des Schutzes der Trockenwiesen und -weiden in der Bevölkerung	141
99 Akzeptanz der finanziellen Entschädigungen von TWW-Flächen im Vergleich zur Akzeptanz der Entschädigung allgemeiner ökologischer Leistungen der Landwirtschaft	142
100 Berücksichtigte Kantone im Inventarvergleich	144
101 Bestätigte, vergrösserte und nicht bestätigte Flächen der untersuchten neun kantonalen Inventare	146
102 Bestätigte und nicht bestätigte Flächen der kantonalen Inventare in Prozent der untersuchten kantonalen Inventarfläche	146
103 Relative Beitragshöhe und damit gesicherte (angemeldete) TWW-Fläche von nationaler Bedeutung	152
104 Korrelation zwischen dem Zeitpunkt des Inventars in den Kantonen und der Entwicklung der gesicherten Flächen	153
105 Zusammenhang zwischen der Einführung der ÖQV und dem Anteil der gesicherten Flächen	154
106 Zusammenhang zwischen Vollzugsintensität und prozentualen Anteil der gesicherten Flächen	155
107 Zusammenhang zwischen Vollzugsphilosophie und Anzahl Objekte nationaler Bedeutung pro Kanton	156
108 Zusammenhang zwischen den Beitragsmodellen 1 bis 6 und dem prozentualen Anteil der gesicherten Fläche	157
109 Zusammenhang zwischen der Vollzugsintensität und der Zufriedenheit der Bewirtschaftenden mit den Beratungsleistungen	158
110 Überprüfung der Sollzustände auf Stufe Bund	160
111 Überprüfung der Sollzustände bezüglich der Zusammenarbeit Bund-Kantone	162
112 Überprüfung der Sollzustände im kantonalen Vollzug	164
113 Erreichung der Sollzustände auf Stufe der Zwischenoutputs und Outputs	167

114 Erreichung der Sollzustände auf Stufe der Impacts	169
115 Erreichung der Sollzustände auf Stufe der Outcomes	169
116 Synoptische Darstellung der Erreichung der Sollzustände des BAFU Ende 2006	172

Abkürzungsverzeichnis

ABN	Aargauischer Bund für Naturschutz
ANL	Amt für Natur und Landschaft Kanton Aargau
AP	Agrarpolitik
Armasuisse	Beschaffungs- und Technologiezentrum des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BJU	Jura
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BMI	Mittelland
BNA	Alpenordflanke
BOA	Östliche Zentralalpen
BSA	Alpensüdflanke
BZA	Westliche Zentralalpen
DZ	Direktzahlungen
DZV	Direktzahlungsverordnung
ecoGIS	Ein Werkzeug zur Darstellung und interaktiven Abfrage von Umweltdaten
EDB	Eingriffsdatenbank
EK	Erfolgskontrolle
Ha	Hektare
KBNL	Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz
KOLAS	Konferenz der Landwirtschaftsämter der Schweiz
LEK	Landschaftsentwicklungskonzept
LEP	Landschaftsentwicklungsprogramm
LW	Kantonale Stellen für Landwirtschaft
LWG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft
NFA	Neuer Finanzausgleich
NHG	Bundesgesetz über Natur- und Heimatschutz
NHV	Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz
N&L	Kantonale Stellen für Natur- und Landschaftsschutz
öAF	Ökologische Ausgleichsfläche

ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis
ÖQV	Ökoqualitätsverordnung
PM-DB	Policy-Monitoring-Datenbank
Repla	Regionalplanung
RP	Raumplanung
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
TF	Teilfläche
TO	Teilobjekt
TWW	Trockenwiesen und -weiden
TWWV	Verordnung über den Schutz der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung
UVH	Umsetzungs- und Vollzugshilfen
WK	Wirkungskontrolle
WWF	World Wide Fund for Nature

Zusammenfassung

Das BAFU beauftragte Interface Institut für Politikstudien in Luzern und Hirsig Umweltberatung Bern sowie pro.seco Freiburg mit der Konzeption und Durchführung einer Erfolgskontrolle (Evaluation) der Schutzpolitik im Bereich der Trockenwiesen und -weiden. Diese verfolgt folgende Ziele:¹

- Erhaltung und Förderung der spezifischen Pflanzen- und Tierwelt sowie ihren ökologischen Grundlagen auf TWW-Flächen;
- Erhaltung der für die Trockenwiesen typischen Eigenart, Struktur und Dynamik;
- Erhaltung einer nachhaltig betriebenen Land- und Waldwirtschaft im Kontext der TWW-Flächen;
- Erhaltung und gezielter Ausbau (Mittelland) der Gesamtfläche an Trockenwiesen und -weiden in der Schweiz.

Ausgehend von diesen Zielen entfalten Bund und Kantone eine Vielzahl von Aktivitäten zum Schutz der Trockenwiesen und -weiden: Der Bund legte ein Inventar vor, in dem alle TWW-Flächen nationaler Bedeutung aufgeführt werden und unterstützt die Kantone (unter anderem mit finanziellen Beiträgen) beim Schutz dieser Flächen. Ferner ist geplant eine TWW-Verordnung zu erlassen, die den Schutz der Flächen regelt. Auf Grund des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG Artikel 18 und Artikel 18a) haben die Kantone bereits heute den allgemeinen Auftrag, TWW-Flächen zu sichern. Sie tun dies in unterschiedlichem Ausmass über die Raumplanung, mit Schutzverordnungen und über Verträge mit den Bewirtschaftenden, die eine finanzielle Abgeltung der ökologischen Mehrleistungen enthalten.

Zielsetzung, Fragestellung und Vorgehen der Erfolgskontrolle

2005 wurde ein Evaluationskonzept zur Bewertung der kurz geschilderten TWW-Schutzpolitik vorgelegt. Bis Mai 2006 wurde das Konzept einem ersten Praxistest in vier Testkantonen unterzogen. Anschliessend wurde das Konzept im Rahmen einer flächendeckenden Erhebung bei allen Kantonen der Schweiz umgesetzt. Die auf diese Weise erhobenen Daten sollen als Nullmessung der Umsetzungskontrolle dienen, welche später wiederholt werden kann und damit Aufschluss über die Entwicklung des Schutzes der Trockenwiesen und -weiden über die Zeit liefert.

Die Erfolgskontrolle verfolgt drei allgemeine Ziele:

- Sie will erstens die gegenwärtigen Aktivitäten von Bund und Kantonen zum Schutz der TWW systematisch beschreiben und Wirkungszusammenhänge aufzeigen.
- Mit der Beschreibung des Vollzugs zum Schutz der TWW soll zweitens den Bundesbehörden aber auch den Kantonen Informationen zur Verfügung gestellt werden, die sie für die strategische Ausrichtung ihrer Schutzpolitik verwenden können.
- Die EK will drittens praktische Hinweise für die Vollzugsverantwortlichen liefern, die mithelfen sollen, Veränderungen an der bestehenden Schutzpolitik vorzunehmen.

¹ Die Ziele werden einerseits aus dem gegenwärtigen Entwurf der Verordnung zum Schutz der Trockenwiesen und -weiden (Artikel 6), aus Erläuterungen dazu (S. 9ff.) und aus der Vollzugshilfe TWW 2006 abgeleitet.

Die summative Zielsetzung wird erst dann zum Tragen kommen, wenn die vorliegende Erhebung ein zweites Mal durchgeführt wird und Informationen über die Effekte der Politik im Längsschnittvergleich vorliegen. Dies wird für Teile der Politik 2010 der Fall sein.

Auf dem Hintergrund der eben formulierten Ziele lassen sich drei übergeordnete Evaluationsfragen formulieren:

- Wie präsentiert sich der Vollzug der bisherigen Trockenwiesen-Politik bei Bund und Kantonen zum Zeitpunkt 2006 vor Inkrafttreten der Verordnung?
- Welche Outputs werden in welcher Qualität und in welchem Umfang zum Schutz der TWW bereitgestellt? Welche Effekte können damit bei den Zielgruppen (Bewirtschaftenden) ausgelöst werden? Welche Veränderungen auf den TWW-Flächen sind zu beobachten?
- Wie lässt sich die Trockenwiesen-Politik heute insgesamt beurteilen?

Die empirischen Erhebungen wurden alle (mit Ausnahme der vier Testkantone) in den Monaten Juni bis November 2006 durchgeführt. Die dabei eingesetzten Erhebungsmethoden lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- Auswertung von Dokumenten des Bundes und der Kantone.
- Persönliche Interviews mit den zentralen Vollzugsverantwortlichen des Bundes und (mit zwei Ausnahmen) der Kantone.
- Telefonische Befragung von 1'000 Bewirtschaftenden, 52 Verbänden und Umweltorganisationen sowie rund 1'000 zufällig ausgewählten Personen aus der Bevölkerung.

Für die Erfassung, Darstellung und Auswertung der Ergebnisse wurde eine Policy-Monitoring-Datenbank PM-DB entwickelt. Die Vollzugsinformationen auf allen Stufen wurden in diese Datenbank eingespeist. Für neun Kantone wurde ein Vergleich der kantonalen Inventare mit dem nationalen Inventar zur Ermittlung von Flächenveränderungen durchgeführt.

Im Folgenden fassen wir die zentralen empirischen Ergebnisse der Erfolgskontrolle zusammen und stellen eine Gesamtbeurteilung der gegenwärtigen TWW-Schutzpolitik vor.

Befund auf der Ebene Bund

Die Zusammenarbeit der Bundesstellen bei der Gestaltung und Umsetzung der TWW-Schutzpolitik hat sich nach anfänglichen Schwierigkeiten zwischen BAFU und BLW mittlerweile eingespielt und darf insgesamt als gut bezeichnet werden:

- Die Arbeitsteilung innerhalb des BAFU und auch zwischen BAFU und BLW haben sich grossmehrerheitlich eingespielt, die befragten Akteure der zuständigen Fachstellen des BAFU und BLW sind mit der Zusammenarbeit zufrieden, ebenso mit dem Informationsfluss zwischen den Instanzen.
- Die Akzeptanz und Zufriedenheit mit den im Entwurf der TWW-Verordnung formulierten Zielen und Instrumenten sind gegeben.
- Das TWW-Inventar als Schutzinstrument wird grundsätzlich akzeptiert, die damit verbundene eingeschränkte Flexibilität bei der Nutzung der Inventarflächen stellt aber offenbar nach wie vor ein Problem dar.

Das Ergebnis ist insgesamt positiv. Alles andere hätte allerdings erstaunt, zumal zum Zeitpunkt der Analyse 2006 mehr als zehn Jahre verfließen sind seit dem Startschuss zur Etablierung des Inventars.

Befund zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Insgesamt lässt sich ein positives Bild der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der TWW-Politik zeichnen. Dafür sind im Wesentlichen die folgenden sechs Aspekte verantwortlich:

- Die kantonalen Stellen (primär die N&L-Stellen) pflegen regelmässig Kontakt mit dem BAFU und sind gut über die TWW-Schutzpolitik informiert.
- Die Zufriedenheit der kantonalen Stellen mit der Informationspolitik des Bundes ist hoch: Die befragten kantonalen Stellen fühlen sich grossmehrheitlich rechtzeitig, bedarfsgerecht, in genügendem Umfang und qualitativ gut informiert.
- Der Einbezug der Kantone in die Gestaltung der Bundespolitik kann als gut bezeichnet werden. Die Kantone sind mit dem Vorgehen zur Erstellung der Inventare insgesamt zufrieden und loben die finanzielle Unterstützung und Beratung des Bundes in diesem Zusammenhang.
- Der gegenwärtige Subventionsmechanismus bei den finanziellen Zuwendungen der Mittel zum TWW-Schutz schneidet gut ab.
- Die Kantone sind über die TWW-Verordnung zwar weit weniger gut informiert als über den Sachbereich TWW allgemein, die Ziele der Verordnung werden dennoch gut akzeptiert. Sie gelten für die N&L-Stellen als realistisch. Ein Teil der Vertreter der Landwirtschaftsstellen ist hier allerdings kritischer. Der Konkretisierungsgrad der Ziele der künftigen Verordnung wird generell als gut bezeichnet. Ein Teil der N&L-Stellen hätte es sich sogar etwas konkreter gewünscht.
- Die Instrumente der TWW-Verordnung (Vereinbarungen, Vorranggebiete, Koordinationspflicht) schneiden gut ab und finden sowohl bei den kantonalen Landwirtschaftsstellen als auch bei den Natur- und Landschaftsschutzstellen Akzeptanz.

Trotz des insgesamt positiven Befundes weist die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen folgende Schwachpunkte auf:

- Ein Fünftel der Kantone macht ein Fragezeichen hinter den *Umfang* der zur Verfügung stehenden Finanzmittel für die Bewirtschaftenden: Die Mittel werden als zu knapp beurteilt.
- Die Beurteilung des Inventars als Kernstück der Verordnung fällt als einziges Element der zukünftigen Verordnung kontrovers aus: Während die Mehrheit der Befragten die Einführung des Inventars begrüsst, empfinden eine Minderheit von vier N&L-Stellen und etwa die Hälfte der LW-Stellen das Inventar als zu starr und zu wenig flexibel.
- Am kritischsten wird die politische Akzeptanz der zukünftigen Verordnung beurteilt. Etwa die Hälfte der Befragten auf kantonalen Ebene beurteilen diese als hoch, die andere Hälfte eher als mittel oder tief.
- Die lange Dauer des Projekts (mehr als zehn Jahre seit dem Start der Inventarisierung) hat dazu geführt, dass einige Kantone etwas den Überblick über die TWW-Schutzpolitik verloren haben.
- Vier Kantone äussern grundsätzliche Kritik am Vorgehen des BAFU im Bereich des TWW-Schutzes: Sie stören sich daran, dass bereits vor dem Inkrafttreten der TWW-Verordnung Massnahmen zum Schutz der TWW-Flächen vom Bund verlangt werden und fühlen sich insofern

mangelhaft bei der Entwicklung der Schutzpolitik einbezogen. Dieses Ergebnis dürfte in vier Kantonen ein Grund dafür gewesen sein, dass bisher nur bescheidene oder keine Vollzugsaktivitäten entwickelt worden sind.

Befund zum bisherigen Vollzug in den Kantonen

Der Vollzug hat in den Kantonen eine stark unterschiedliche Geschichte. Während elf Kantone schon vor 1990 den Schutz von TWW-Flächen gestartet haben, haben acht Kantone damit erst in den Neunzigerjahren begonnen, vier vollziehen erst seit dem Jahr 2000 systematisch. Angesichts dieser Entwicklung überrascht es nicht, dass der Vollzug eine grosse Heterogenität aufweist. Dennoch lassen sich folgende Elemente benennen die im kantonalen Vollzug mehrheitlich ähnlich oder gleich sind:

- *Freiwilliger Vollzug vorherrschend:* Als Vollzugsphilosophie ist heute der freiwillige Vollzug dominierend: 13 Kantone setzen beim Schutz der TWW-Flächen auf freiwillige Instrumente wie Verträge und Vernetzungskonzepte. Nur fünf Kantone bedienen sich Schutzverordnungen und damit eines dirigistischen Vollzugs. Bei sechs Kantonen kommt eine kombinierte Vollzugsphilosophie zur Anwendung.
- *Geringe faktische Bedeutung der Gemeinden im Vollzug:* Die Gemeinden spielen trotz teilweise formal hoher Bedeutung eine eher untergeordnete Rolle im kantonalen Vollzug.
- *Hohe Bedeutung von Dritten:* Der kantonale Vollzug ist in einem verhältnismässig grossen Umfang auf den Beizug von Dritten, insbesondere private Beratungsbüros sowie landwirtschaftliche Beratung angewiesen, welche die Inventarisierung betreuen, Vernetzungskonzepte durchführen, Verträge abschliessen und auch Kontrollen vornehmen.

Folgende Aspekte des Vollzugs können als besonders positiv herausgehoben werden:

- *Eingespielte Zusammenarbeit zwischen kantonalen Stellen:* Die Zusammenarbeit zwischen den zwei wichtigsten kantonalen Instanzen im Vollzug, den Natur- und Landschaftsschutzstellen und den Landwirtschaftsstellen, ist insgesamt gut.

Folgende Aspekte sind im Vollzug als kritisch zu beurteilen:

- *Ressourcenausstattung der kantonalen Vollzugsstellen angespannt:* Die kantonalen Stellen für Natur- und Landschaftsschutz verfügen nach eigenen Angaben nur teilweise (in zwölf Kantonen) über die notwendigen Betriebsmittel (Personal, Finanzen, Hilfsmittel, Know-how) zu einem wirksamen Schutz der TWW-Flächen. Nur gerade fünf verantwortliche Stellen in den Kantonen betrachten ihre Ressourcenausstattung als gut im Hinblick auf den Vollzug des Schutzes der TWW.
- *Stark unterschiedliche Vollzugsintensität:* Am stärksten streut im kantonalen Vollzug die Vollzugsintensität (der Umfang, mit dem die Verträge und Schutzverordnungen mit Information, Beratung, Kontrollen, Aktionsplänen und Umsetzungskonzepten flankierend unterstützt werden). In fünf Kantonen ist eine hohe, in zehn Kantonen eine mittlere Vollzugsintensität zu beobachten und neun Kantone vollziehen eher passiv und gehen nicht aktiv auf die Bewirtschaftenden zu.

Mit der Vollzugsintensität und Vollzugsphilosophie lässt sich der Vollzug in einem Kanton recht gut beschreiben. Welches sind aber die Bestimmungsfaktoren für diese beiden Vollzugsmuster? Es sind deren zwei: Der Problemdruck und die politische Akzeptanz des TWW-Schutzes (gemessen an der Akzeptanz der zukünftigen TWW-Verordnung aus Sicht der kantonalen Vollzugsstellen):

- *Bedeutung des Problemdrucks für die Vollzugsphilosophie:* Je mehr Flächen ein Kanton aufweist, desto eher wählen die Verantwortlichen einen kombinierten oder freiwilligen Vollzug. Umgekehrt ist ein dirigistischer Vollzug nur in Kantonen mit wenig TWW-Flächen zu beobachten.
- *Bedeutung der politischen Akzeptanz für die Vollzugsintensität:* Die Vollzugsintensität ist zu einem guten Teil von der politischen Akzeptanz des TWW-Schutzes in den Kantonen abhängig. Es konnte gezeigt werden, dass in Kantonen, in denen die politischen Behörden nach Meinung der Vollzugsverantwortlichen die zukünftige TWW-Verordnung gut akzeptieren ein eher intensiver Vollzug vorherrscht.

Befunde zum Output des kantonalen Vollzugs

Die systematische Erfassung in den Kantonen lässt auch präzise Aussagen über den gegenwärtigen Schutz der TWW-Flächen zu: Total sind im Jahr 2006 in der Schweiz 28 Prozent der im nationalen Inventar festgehaltenen TWW-Flächen in den Kantonen entweder über Verträge oder Schutzverordnungen gesichert. In diese Berechnung sind Angaben aus Kantonen berücksichtigt, die 95 Prozent aller TWW-Flächen nationaler Bedeutung aufweisen.

Die Outputs des kantonalen Vollzugs, die zum Schutz von TWW-Flächen bereitgestellt werden, weisen eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf:

- Die Information und Beratung der Bewirtschaftenden ist praktisch in allen Kantonen ein wichtiges Vollzugsinstrument.
- Die Vermeidung von Beeinträchtigungen mittels Mitberichtsverfahren gehört zur Routine. Sie findet in 16 von 18 dazu befragten Kantonen statt und verläuft nach Einschätzung der Verantwortlichen meist erfolgreich im Sinne eines Schutzes der TWW ab.
- Bei den häufigsten Beeinträchtigungen von TWW-Flächen (wie das Einfließen von Nährstoffen, Verbrachung, Verbuschung, Abnahme der Artenvielfalt) treffen 50 bis 80 Prozent der Kantone entsprechende Gegenmassnahmen.

Trotz dieser drei Trends ist die Heterogenität prägend für die Outputs auf Stufe der Kantone. Auf sechs Aspekte ist besonders hinzuweisen:

- *Differenzen bezüglich der gesicherten Flächen:* Während drei Kantone bereits mehr als 80 Prozent ihrer TWW-Flächen gesichert haben, liegt der gesicherte Anteil von TWW-Flächen in acht Kantonen deutlich unter 20 Prozent.
- *Differenzen beim Schutz von verschiedenen Arten von Flächen:* Während die Wiesen im Jahr 2006 fast zur Hälfte unter Schutz stehen, sind nur 12 Prozent der Weiden und nur 9 Prozent der Brachen gesichert.
- *Differenzen beim Einsatz der Schutzinstrumente:* Verträge mit Bewirtschaftenden kommen in 16 Kantonen zum Einsatz, wobei acht Kantone ausschliesslich auf Verträge setzen. Neun Kantone setzen auf eine Kombination von Verträgen, Schutzbeschlüssen und Verfügungen, während ein Kanton ausschliesslich auf Schutzbeschlüsse setzt.
- *Differenzen bei der Ausgestaltung von Verträgen:* Alle eingesetzten Verträge enthalten die grundlegend notwendigen Elemente. Hingegen ist ihre Ausgestaltung sehr heterogen, so dass sich in allen Kantonen – insbesondere bei Verträgen zu Trockenweiden – Verbesserungsmöglichkeiten ergeben. Diese betreffen namentlich die Ausdehnung der Laufzeit auf sechs Jahre, die Verbesse-

zung der Übersichtlichkeit und Lesbarkeit der Verträge und die klarere Formulierung der Zielvorgaben.

- *Differenzen beim vorsorglichen Schutz und den Vorranggebieten:* Mindestens so heterogen in Form und Umfang wie die Schutzinstrumente präsentieren sich die Outputs zum vorsorglichen Schutz und dem geplanten Einsatz von Vorranggebieten. Klare Muster in den Outputs konnten hier nicht beobachtet werden.
- *Differenzen bei den Beitragsmodellen:* Es lassen sich nicht weniger als sechs Beitragsmodelle unterscheiden, die in jedem Kanton zusätzlich unterschiedlich ausgestaltet werden. Die sechs Modelle unterscheiden sich im Einbezug der Beiträge nach Landwirtschaftsgesetz (LWG). Die NHG-Beiträge (exkl. LWG-Beiträge) schwanken zwischen 0 und 20 Franken pro Are bei Wiesen und zwischen 0 und 14 Franken pro Are bei den Weiden, wobei fünf Kantone keine Weideverträge abschliessen.

Die Differenzen in den einzelnen Outputs pro Kanton sind primär auf die unterschiedliche Vollzugsintensität zurückzuführen:

- Kantone mit einer hohen Vollzugsintensität (d. h. sie betreiben in grossem Umfang Information und Beratung, verfügen über Aktions- und Umsetzungspläne und führen systematisch Kontrollen und Begehungen durch) weisen einen höheren Anteil an gesicherten Flächen aus.
- Kantone mit einer niederen Vollzugsintensität fallen beim Anteil der gesicherten Flächen ab. Bei neun Kantonen mit tiefer Vollzugsintensität liegt der Anteil der gesicherten Flächen zwischen 0 und 50 Prozent. Vier von diesen neun Kantonen vereinigen alleine 40 Prozent der nationalen TWW-Fläche auf ihrem Kantonsgebiet und verfügen über einen Anteil an gesicherten Flächen von unter 4 Prozent. Hier besteht der grösste Handlungsbedarf.

Befund auf Stufe der Bewirtschaftenden

Die Bewirtschaftenden (im Wesentlichen Bauern und Bäuerinnen) bilden die Hauptzielgruppe der TWW-Schutzpolitik. Hier lassen sich eine Reihe von positiven Befunden festhalten:

- Die TWW-Schutzpolitik findet eine gute Akzeptanz. 73 Prozent der rund 1'000 befragten Bewirtschaftenden sind mit den Schutzzielen zu Trockenwiesen und -weiden „voll und ganz einverstanden“, 22 Prozent sind „eher einverstanden“. Die Akzeptanz des TWW-Schutzes hängt stark von den erwarteten Entschädigungen ab: Diese werden von allen Befragten klar befürwortet.
- Die Bewirtschaftenden sind in hohem Masse über die Auflagen auf ihren Flächen im Bilde. Sie sind auch zufrieden mit den Beiträgen, die sie für die Einhaltung der Auflagen erhalten.
- Die Bewirtschaftenden sind mit den Beratungsangeboten der kantonalen Verantwortlichen grossmehrheitlich zufrieden, wobei die Beurteilung der Bewirtschaftenden bei einem dirigistischen Vollzug etwas tiefer liegt.
- Die Auflagen, die über Verträge und Schutzverordnung an die Bewirtschaftenden übertragen werden, werden gut eingehalten. Die Ergebnisse aus der Telefonbefragung und den Interviews bei den Vollzugsverantwortlichen der Kantone stimmen diesbezüglich überein. Auf Grund der Telefoninterviews schätzen wir die Anzahl der Verstösse gegen Auflagen zum Schutz der TWW im Schnitt auf 10 bis maximal 20 Prozent.

- In der Regel ist es eine aktive Strategie der Vollzugsverantwortlichen, die zum Erlass von Schutzauflagen führt. Allerdings kommt auch das Gegenteil vor: Immerhin ein Drittel der Bewirtschaftenden gibt an, sich aus eigener Initiative um Verträge für TWW-Flächen bemüht zu haben.

Der insgesamt positive Befund auf der Stufe der Bewirtschaftenden muss in folgenden Punkten kritisch ergänzt werden:

- Anders als die meisten anderen Instrumente der TWW-Verordnung wird das Inventar von den Bewirtschaftenden weit weniger gut akzeptiert. Immerhin 30 Prozent der befragten Bewirtschaftenden äussern sich skeptisch dazu.
- Zentral scheint uns die Feststellung, dass Verstösse gegen die Auflagen zum Schutz der TWW dann zunehmen, wenn die Auflagen eine Veränderung der Bewirtschaftung notwendig machen. Dies wird bei einer Zunahme des Umfangs der gesicherten Flächen immer öfter der Fall sein.
- Die Einhaltung des Schnittzeitpunktes ist das Problem Nummer eins bei der Befolgung der Auflagen. Deutlich geringer ist die Gefahr der Verletzung von Düngevorschriften oder anderen Auflagen (Einsatz von Pestiziden, Weidezeitpunkt oder gar Bewässerung).

Befund auf der Stufe der Outcomes: NGOs und Bevölkerung

Der Schutz der TWW soll einen Mehrwert für die Bevölkerung schaffen. Wir haben indirekt über die NGOs und direkt über eine Befragung von 1'006 zufällig ausgewählten Personen der Schweiz die Wahrnehmung und Akzeptanz des TWW-Schutzes geprüft. Die Befunde bei den NGOs präsentieren sich insgesamt sehr positiv:

- Die 52 von uns telefonisch befragten NGOs kennen den Begriff der TWW gut bis sehr gut. Hingegen ist kaum ein Viertel der NGOs darüber im Bilde, dass der Bund die TWW-Flächen mit einer Verordnung schützen will.
- Die Instrumente zum Schutz der TWW stossen bei allen NGOs (nicht unerwartet) auf eine hohe Akzeptanz. Der Schutz der TWW wird von allen Befragten einhellig begrüsst. Unterschiede zwischen den Sprachregionen oder zwischen Berg- und Talregionen haben sich in den Daten keine gezeigt.

Ebenso wie bei den NGOs geniesst der Schutz der TWW bei den 1'006 zufällig befragten Personen eine hohe Akzeptanz:

- Die grosse Mehrheit von 89 Prozent aller 1'006 Befragten befürwortet grundsätzlich den Schutz von TWW-Flächen auch über finanzielle Entschädigungen an die Bauern und Bäuerinnen für den Mehraufwand bei der Bearbeitung. Diese Akzeptanz sinkt allerdings etwas, je konkreter der Schutz mit Massnahmen beschrieben wird, bleibt insgesamt aber klar positiv.
- Die Akzeptanz des Schutzes von TWW-Flächen über finanzielle Zuwendung ist besonders gross bei Frauen, bei Personen mit überdurchschnittlicher Schulbildung und bei Personen aus dem Berggebiet.

Befund auf Stufe der Outcomes: Veränderung von TWW-Flächen

Der Inventarvergleich zwischen den bereits früher erstellten kantonalen Inventaren und der aktuelleren TWW-Kartierung zeigt für neun untersuchte Kantone deutliche Flächenverluste der Trockenwiesen und -weiden in den letzten 20 Jahren auf:

- Die sicheren Verluste betragen rund 17 Prozent der Gesamtfläche der erneut untersuchten Trockenstandorte in neun untersuchten Kantonen.
- Der effektive Verlust liegt zwischen 17 Prozent (sicherer Verlust) und 43 Prozent (sicherer plus möglicher Verlust), der wahrscheinliche Verlust dürfte zwischen 25 und 30 Prozent liegen.
- Auch eine Zunahme von TWW-Flächen wurde nachgewiesen; mit 12 Prozent (100% = Gesamtfläche der erneut untersuchten Trockenstandorte in den neun Kantonen, wie oben) fielen diese aber im Verhältnis zu den Verlusten deutlich geringer aus.

Als Gründe für die Flächenverluste lassen sich die Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung, die Verbuschung und Vergandung (vermutlich infolge Aufgabe der Nutzung) sowie in Einzelfällen Aufforstungen sowie Umnutzungen identifizieren.

Mittels eines Modells wurde untersucht, wie sich der Umfang an geschützten TWW-Flächen in ausgewählten Regionen (Bergzone III) unter bestimmten landwirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in Zukunft entwickeln würde. Dabei hat sich gezeigt, dass sich ein Wechsel in der Landwirtschaftspolitik (gemäss der gegenwärtig diskutierten Agrarpolitik 2011) im Vergleich zur aktuellen Landwirtschaftspolitik nur unwesentlich auf den Umfang der gesicherten TWW-Flächen auswirken dürfte. Die NHG-Beiträge zeigen nach der Modellberechnung die erwartete Wirkung: Je höher der Beitrag desto höher der Umfang der gesicherten Flächen. Die Modellrechnung verdeutlicht, dass die gegenwärtig ausbezahlten NHG-Beiträge auch in den Zukunftsszenarien eine gute Wirkung entfalten. Allerdings muss bei zunehmendem Anteil an geschützten Flächen der NHG-Beitrag immer stärker erhöht werden, um die Bewirtschaftenden dazu zu bewegen, zusätzliche Flächen unter Vertrag zu nehmen und damit zu sichern. Die Ergebnisse lassen sich allerdings nicht auf die gesamte Schweiz übertragen: Sie gelten nur für die Bergzone III unter der Voraussetzung eines tiefen Tierbestands und einem ausreichenden Angebot an Nebenerwerbsmöglichkeiten für die Bewirtschaftenden.

Gesamtbewertung

Wenn die Ergebnisse der Analyse auf allen Ebenen des Wirkungsmodells in Rechnung gestellt werden, so lässt sich die TWW-Schutzpolitik in der Schweiz gemessen an den Zielen des BAFU wie folgt bewerten:²

Auf der *Bundesebene* sind die Voraussetzungen zum wirksamen Schutz der TWW-Flächen grossmehrheitlich vorhanden. Das erste Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen einerseits und dem Bund und den Kantonen andererseits herzustellen, ist erreicht. Mit der TWW-Verordnung liegt eine konzeptionelle Grundlage vor, auf deren Basis die zukünftige Politik entwickelt werden kann. Wenn die TWW-Verordnung wie geplant in Kraft gesetzt wird, sind die Ziele einer umfassenden und schlüssigen Konzeption des TWW-Schutzes auf Stufe Bund erreicht. Einzig die Akzeptanz der Inventare muss verbessert werden.

Die *Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen* ist etabliert und darf insgesamt als gut bezeichnet werden. Die Akzeptanz der Politik ist mehrheitlich vorhanden. Den einzigen Schwachpunkt bildet die geringe Zufriedenheit jener Kantone, die mit ihrem Einbezug in die Politikgestaltung nicht zufrieden sind.

² BAFU (2006): Vollzug TWW, Ziele und Strategie für den Schutz und die Förderung des Lebensraums der Trockenwiesen und -weiden, Umsetzung der Verordnung, Bern.

Die Kantone haben seit 15 Jahren in unterschiedlichem Masse begonnen, TWW-Flächen zu schützen. Die Heterogenität der Schutzpolitik, was den Instrumenteneinsatz und die Intensität der Umsetzung angeht, ist sehr hoch. Eine einheitliche Schutzpolitik ist nicht vorhanden: In einigen Kantonen mit vielen TWW-Flächen besteht noch kein funktionierender Vollzug. In einzelnen Kantonen ist die Vollzugsintensität gemessen an den Herausforderungen noch zu niedrig. Insgesamt sind die Ziele der TWW-Schutzpolitik, wonach die Kantone nach Übergabe der Objektblätter des Inventars rechtzeitig den Schutz anordnen – insbesondere auf gefährdeten Flächen – noch nicht erreicht.

Das *quantitative Schutzziel*, wonach sechs Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung 100 Prozent der TWW-Fläche mittels Vertrag oder Schutzverordnung gesichert sein soll, ist heute vor der Verabschiedung der Verordnung zu 28 Prozent erreicht. Damit steht die Schutzpolitik nicht ganz am Anfang, aber ein grosser Teil der Aufgabe ist noch zu bewältigen.

Die Effekte auf der Ebene der Bewirtschaftenden vermitteln ein *positives Bild* was die *Möglichkeiten zum Schutz der TWW angeht*. Dort wo es gelingt, mit den Bewirtschaftenden Schutzverträge abzuschliessen oder Schutzverordnungen zu etablieren, werden die TWW-Flächen grossmehrheitlich nach den Erfordernissen des Landschaftsschutzes gepflegt und auch kontrolliert. Die Akzeptanz der Schutzpolitik ist dank den finanziellen Anreizen insgesamt gegeben. Die Erreichbarkeit der Gesamtzielsetzung der TWW-Schutzpolitik ist damit durchaus intakt.

Hinsichtlich des *Outcome-Ziels*, dem Erhalt und (im Mittelland) Ausbau der TWW-Flächen, lassen sich nur punktuelle Aussagen machen. Sicher ist, dass in neun Kantonen die TWW-Flächen in den letzten Jahren abgenommen haben und zwar im Umfang von 25 bis 30 Prozent. Darunter befinden sich auch Kantone mit absolut gesehen sehr grossen Flächen. Dem stehen Flächenzunahmen von etwa 12 Prozent gegenüber. Ein Handlungsbedarf der Politik ist somit angezeigt. Der gegenwärtige Trend läuft den Zielsetzungen des BAFU klar entgegen.

Wo ist der *Handlungsbedarf* am grössten? Am grössten erscheint er gegenwärtig in jenen Kantonen, die grosse Anteile an TWW-Flächen aufweisen, wenige davon unter Schutz gestellt haben und gegenwärtig eine geringe Vollzugsaktivität aufweisen. In diesen Kantonen muss ein deutlicher Politikwandel einsetzen, sollen die Ziele des BAFU im Bereich TWW erreicht werden.

Résumé

Suivi de la protection des prairies et pâturages secs

L'OFEV a mandaté les bureaux Interface Institut für Politikstudien à Lucerne, Hirsig Umweltberatung à Berne et pro.seco à Fribourg pour la conception et la réalisation d'un suivi (évaluation) de la politique de protection dans le domaine des prairies et pâturages secs, politique de protection dont les objectifs sont les suivants:³

- Conservation et valorisation de la flore et de la faune spécifiques des PPS ainsi que des éléments écologiques dont elles dépendent;
- Conservation des propriétés, de la structure et de la dynamique propres aux prairies sèches;
- Conservation d'une agriculture et d'une sylviculture respectant les principes du développement durable dans le contexte des surfaces PPS;
- Conservation et extension ciblée (Plateau) de la surface totale des prairies et pâturages secs de Suisse.

Pour atteindre ces objectifs, la Confédération et les cantons déploient une série d'activités de protection des prairies et pâturages secs: la Confédération met à disposition un inventaire dans lequel figurent toutes les surfaces PPS d'importance nationale et soutient les cantons dans la protection de ces surfaces (notamment par des contributions financières). En outre, la promulgation d'une ordonnance qui réglera la protection des surfaces PPS est planifiée. Actuellement, selon la Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN art. 18 et 18a), assurer les surfaces PPS fait déjà partie des attributions des cantons. Cela peut se faire par le biais de l'aménagement du territoire, d'ordonnances de protection ou sur la base de contrats avec les exploitants, prévoyant un dédommagement financier pour des prestations écologiques supplémentaires.

Objectifs, questions et démarche du suivi

En 2005, la politique de protection des PPS a fait l'objet d'un concept d'évaluation. A partir de mai 2006, ce concept a été soumis à un premier test pratique dans quatre cantons. Par la suite, les relevés ont été étendus à tous les cantons suisses. Les données ainsi obtenues serviront de mesure initiale pour le suivi de la mise en œuvre; les mesures pourront être répétées ultérieurement et fournir ainsi une information sur l'évolution de la protection des prairies et pâturages secs durant la période prise en compte.

Le suivi poursuit trois objectifs généraux

- Présenter systématiquement toutes les activités de protection des PPS entreprises actuellement par la Confédération et les cantons et en montrer les effets et les interrelations.

³ Les objectifs sont tirés du projet actuel d'ordonnance sur la protection des prairies et pâturages secs (art. 6), des explications y relatives (p. 9 ss) et de l'aide à l'exécution de l'ordonnance sur la protection des PPS de 2006.

- Décrire la mise en œuvre de la protection des PPS et fournir ainsi aux autorités fédérales, mais également aux cantons, des informations qui permettront d'orienter stratégiquement leur politique de protection.
- Enfin de livrer des indications pratiques aux responsables de la mise en œuvre pour leur permettre de modifier le cas échéant la politique de protection existante.

On ne vérifiera l'atteinte des objectifs fixés qu'en reconduisant le présent relevé une seconde fois; la comparaison longitudinale fournira ainsi des informations sur les effets de la politique de protection. Cela devrait être partiellement réalisé dans le cadre de la politique 2010.

Trois questions sont sous-jacentes aux objectifs formulés ci-dessus:

- Comment s'exécute la politique fédérale et cantonale des PPS en 2006, avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance?
- Quelles sont les résultats (outputs) obtenus pour la protection des PPS, de quelle qualité et de quelle portée sont-ils? Quels effets peuvent ainsi être observés auprès des groupes cibles (exploitants)? Quels changements sont visibles sur les surfaces PPS?
- Comment peut-on évaluer actuellement la politique de protection des prairies et pâturages secs?

Les enquêtes empiriques ont toutes été effectuées entre juin et novembre 2006 (à l'exception des quatre cantons-tests). Les méthodes utilisées se répartissent en trois groupes:

- Mise en valeur de documents de la Confédération ou des cantons.
- Entrevues personnelles avec les principaux responsables de la mise en œuvre de la Confédération et des cantons (avec cependant deux exceptions).
- Entretiens téléphoniques avec 1'000 exploitants, 52 associations et organisations environnementales ainsi qu'environ 1'000 personnes sélectionnées au hasard dans la population.

On a développé une banque de données Policy-Monitoring (BD-PM) pour la récolte, la présentation et la mise en valeur des résultats. Les informations concernant la mise en œuvre à tous les niveaux ont été introduites dans la banque de données. Une comparaison entre les inventaires cantonaux et l'inventaire fédéral a été effectuée dans neuf cantons afin de mettre en évidence les modifications de surfaces.

Nous résumons ci-dessous les principaux résultats empiriques du suivi et présentons une évaluation globale de la politique actuelle de protection des PPS.

Situation au niveau fédéral

Après quelques difficultés initiales entre l'OFEV et l'OFAG, la collaboration des offices fédéraux lors de la conception et de la mise en œuvre de la politique de protection des PPS s'est depuis bien rodée et peut dans l'ensemble être qualifiée de bonne:

- La répartition des tâches au sein de l'OFEV et également entre l'OFEV et l'OFAG est dans l'ensemble bien rodée; les personnes interrogées auprès des services compétents de l'OFEV et de l'OFAG sont satisfaites non seulement de leur collaboration mais également de la circulation de l'information entre les instances.

- Les instruments et les objectifs formulés dans le projet d'ordonnance PPS suscitent acceptation et satisfaction.
- L'inventaire PPS est en principe accepté comme instrument de protection; par contre la flexibilité restreinte dans l'utilisation des surfaces inventoriées qui en découle est toujours perçue comme problématique.

Dans l'ensemble, le résultat est positif. Le contraire aurait toutefois été étonnant, au moment de l'analyse 2006 plus de dix ans s'étant écoulés entre le lancement et l'achèvement de l'inventaire.

Situation au niveau de la collaboration entre la Confédération et les cantons

Il se dégage de la collaboration entre la Confédération et les cantons, dans le domaine de la politique de protection des PPS, une image généralement positive. Les six aspects suivants en sont les plus représentatifs:

- Les services cantonaux (les services N+P les premiers) entretiennent des contacts réguliers avec l'OFEV et sont bien informés de la politique de protection des PPS.
- Les services cantonaux se montrent hautement satisfaits de la politique d'information de la Confédération: les services cantonaux interrogés s'estiment généralement bien informés tant au niveau quantité que qualité de l'information; ils estiment que l'information leur parvient en temps voulu et selon leurs besoins.
- L'intégration des cantons dans la conception de la politique fédérale peut être qualifiée de bonne. Les cantons sont dans l'ensemble satisfaits de la procédure d'établissement de l'inventaire et louent le soutien financier et le service conseil fourni dans ce cadre par la Confédération.
- Le mécanisme de subventions actuel, par l'attribution de moyens financiers à la protection PPS, fonctionne bien.
- Même si les cantons sont moins bien informés au sujet de l'ordonnance PPS qu'en ce qui concerne le domaine des PPS en général, les objectifs de l'ordonnance sont néanmoins bien acceptés. Les services N+P les considèrent comme réalistes. Certains des représentants des services de l'agriculture se montrent toutefois plus critiques. Le degré de concrétisation des objectifs de la future ordonnance est généralement perçu comme bon. Certains services N+P souhaiteraient même des objectifs plus concrets.
- Les instruments de l'ordonnance PPS (accords, sites prioritaires, devoir de coordination) obtiennent de bons résultats et sont aussi bien acceptés par les services cantonaux de l'agriculture que par les services de protection de la nature et du paysage.

Bien qu'elle soit généralement perçue de manière positive, la collaboration entre la Confédération et les cantons présentent les points faibles suivants:

- Un cinquième des cantons font suivre d'un point d'interrogation la question du *montant* des moyens financiers mis à disposition des exploitants: ceux-ci sont considérés comme trop faibles.
- La place dévolue à l'inventaire dans l'ordonnance, dont il est la pièce maîtresse, s'avère aussi en être le seul élément controversé: alors que la majorité des personnes interrogées saluent l'introduction de l'inventaire, une minorité des services N+P (quatre) et près de la moitié des services de l'agriculture considèrent que l'inventaire est trop rigide.

- L'acceptation politique de la future ordonnance est très diversement évaluée. Près de la moitié des personnes interrogées à l'échelon cantonal estiment qu'elle est élevée, l'autre moitié qu'elle est moyenne à faible.
- La longue durée du projet (plus de dix ans depuis le début de l'inventaire) a fait perdre à quelques cantons un peu de la vue d'ensemble de la politique de protection des PPS.
- Quatre cantons émettent une critique de principe vis-à-vis de la démarche de l'OFEV dans le domaine de la protection des PPS: le fait que des mesures de protection des surfaces PPS soient exigées par l'OFEV avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance les gêne et ils se sentent, sur ce point, insuffisamment intégrés au déroulement de la politique de protection. Cette critique pourrait expliquer le fait que ces quatre cantons n'aient déployé jusqu'ici que peu ou pas d'activité de mise en œuvre.

Etat actuel de la mise en œuvre dans les cantons

La mise en œuvre présente un historique très contrasté selon les cantons. Alors que dans onze cantons, la protection des surfaces PPS a commencé avant 1990 déjà, huit cantons ne l'ont mise en œuvre que dans les années nonante et quatre ne l'exécutent systématiquement que depuis 2000. Au vu de cette évolution, il n'est pas surprenant que la mise en œuvre présente une grande hétérogénéité. Cependant, on peut relever dans les cantons certaines pratiques proches ou identiques:

- *Prédominance d'une mise en œuvre volontaire*: le volontariat représente actuellement la philosophie dominante au niveau de la mise en œuvre: treize cantons basent la protection des PPS sur des instruments volontaires comme les contrats et les concepts de réseau. Cinq cantons seulement s'appuient sur des ordonnances de protection et donc sur une mise en œuvre dirigiste. Dans six cantons, s'applique une philosophie combinée de la mise en œuvre.
- *Faible importance effective des communes dans la mise en œuvre*: bien qu'elles aient formellement une grande importance, les communes jouent plutôt un rôle subalterne dans la mise en œuvre cantonale.
- *Grande importance des sous-traitants*: la mise en œuvre cantonale repose dans une relativement large mesure sur des sous-traitants, en particulier des bureaux conseils privés et les services de vulgarisation agricole qui gèrent l'inventaire, élaborent des concepts de réseau, concluent les contrats et mènent également les contrôles.

Aspect considéré comme particulièrement positif:

- *Collaboration rodée entre les services cantonaux*: la collaboration entre les deux principales instances cantonales responsables de la mise en œuvre, les services de protection de la nature et du paysage et les services de l'agriculture, est généralement bonne.

Aspects évalués de façon plus critique:

- *Ressources limitées des services cantonaux de mise en œuvre*: selon leurs indications, les services cantonaux de protection de la nature et du paysage ne disposent qu'en partie (dans douze cantons) des moyens nécessaires (personnel, finances, aides, connaissances) à une protection efficace des surfaces PPS. Seuls cinq services responsables dans les cantons jugent leurs ressources suffisantes dans la perspective de la mise en œuvre de la protection des PPS.

- *Intensité de la mise en œuvre très contrastée:* la question de l'intensité est, au niveau de la mise en œuvre, celle qui suscite les réponses les plus dispersées (l'intensité désigne l'étendue des prestations d'information, de conseil, de contrôle, de plans d'actions et de concepts de mise en œuvre qui soutiennent les contrats et les ordonnances de protection). Cette intensité est élevée dans cinq cantons et moyenne dans dix autres. Neuf cantons ont une mise en œuvre plutôt passive et ne démarchent pas activement les exploitants.

La mise en œuvre dans les cantons est clairement définie par son intensité et par sa philosophie. Mais quels sont les facteurs déterminants de ces deux aspects de la mise en œuvre? Ils sont au nombre de deux: la pression de la problématique et l'acceptation de la politique de la protection des PPS (mesurée par l'acceptation de la future ordonnance PPS du point de vue des services cantonaux de mise en œuvre):

- *Importance de la pression de la problématique.* Elle influe sur la philosophie de la mise en œuvre: plus un canton compte de surfaces PPS, plus les responsables choisissent une mise en œuvre combinée ou volontaire. Inversement, une mise en œuvre dirigiste n'est observée que dans les cantons qui n'ont que peu de surfaces PPS.
- *Importance de l'acceptation politique.* Elle influe sur l'intensité de la mise en œuvre: cette intensité dépend en grande partie de l'acceptation politique de la protection des PPS dans les cantons. On pourrait démontrer qu'une mise en œuvre plutôt intensive prévaut dans les cantons dont les autorités politiques, de l'avis des responsables de la mise en œuvre, acceptent bien la future ordonnance PPS.

Résultats (outputs) de la mise en œuvre dans les cantons

Une enquête systématique auprès des cantons a fourni des informations précises sur la protection actuelle des surfaces PPS: en 2006, au total 28 % des surfaces PPS retenues dans l'inventaire fédéral sont protégées dans les cantons, soit par des contrats, soit par des ordonnances de protection. Dans ce calcul, sont prises en compte les données de cantons qui représentent 95 % de toutes les surfaces PPS d'importance nationale.

Les résultats obtenus dans la protection des surfaces PPS, lors de la mise en œuvre cantonale, présentent des aspects communs:

- Dans tous les cantons, l'information et le conseil aux exploitants sont dans la pratique un instrument de mise en œuvre important.
- Les procédures de corapports sont désormais courantes et permettent de prévenir les atteintes. De telles démarches sont communes à 16 des 18 cantons interrogés et se déroulent, selon l'évaluation des responsables, le plus souvent avec succès dans le sens de la protection des PPS.
- Dans les cas d'atteintes les plus fréquentes aux surfaces PPS (apport de substances nutritives, enrichissement, embuisonnement, diminution de la diversité en espèces), 50 à 80 % des cantons prennent des contre-mesures.

Malgré ces trois tendances, l'hétérogénéité reste le trait dominant des résultats observés à l'échelle des cantons. Les six aspects principaux en sont:

- *Différences quant aux surfaces protégées:* alors que trois cantons ont déjà mis sous protection plus de 80 % de leurs surfaces PPS, la part de surfaces PPS protégées reste nettement en dessous de 20 % dans huit cantons.
- *Différences au niveau de la protection des divers types de surfaces:* en 2006 près de la moitié des prairies sont sous protection, alors que seuls 12 % des pâturages et 9 % des friches le sont.
- *Différences dans le recours aux instruments de protection:* les contrats avec les exploitants sont utilisés dans seize cantons, parmi lesquels huit en font leur instrument exclusif. Neuf cantons s'appuient sur une combinaison entre contrats, arrêtés de protection et décrets. Un seul recourt exclusivement aux arrêtés de protection.
- *Différences dans la formulation des contrats:* tous les contrats établis comportent les éléments fondamentaux nécessaires. Par contre, leur formulation est très hétérogène, au point qu'elle pourrait être améliorée dans tous les cantons, en particulier pour les contrats concernant les pâturages secs. Les améliorations concernent notamment l'allongement de la durée à six ans, l'amélioration de la clarté et de la lisibilité des contrats ainsi qu'une formulation plus claire des objectifs à atteindre.
- *Différences au niveau de la protection préventive et des sites prioritaires:* les résultats au niveau de la protection préventive et de la planification des sites prioritaires sont au moins aussi hétérogènes dans leur forme et leur portée que les instruments de protection. On n'a pas pu observer dans ce domaine de tendance claire.
- *Différences au niveau des modèles de contribution:* on a pu distinguer pas moins de six modèles de contribution dont la formulation varie de plus dans chaque canton. Ces six modèles se différencient au niveau de la prise en compte des contributions selon la Loi sur l'agriculture (LAgr). Les contributions selon la LPN (à l'exclusion des contributions LAgr) varient entre 0 et 20 francs/are pour les prairies, entre 0 et 14 francs/are pour les pâturages (cinq cantons ne concluant pas de contrat pour les pâturages).

Les différences au niveau des résultats dans les cantons s'expliquent en premier lieu par les différences d'intensité de la mise en œuvre:

- Les cantons où l'intensité de la mise en œuvre est élevée présentent la plus forte proportion de surfaces sous protection (ce sont ceux qui fournissent dans une large mesure des prestations d'information et de conseil, qui disposent de plans d'action et d'application et qui mènent systématiquement des contrôles et des inspections).
- La proportion de surfaces protégées chute dans les cantons où l'intensité de la mise en œuvre est faible. Dans neuf de ces cantons, la part de surfaces sous protection est comprise entre 0 et 50 %. Parmi ces neuf cantons, quatre rassemblent à eux seuls 40 % de toutes les surfaces PPS d'importance nationale sur leur territoire et ont placé moins de 4 % de surfaces sous protection. C'est là que le besoin d'action est le plus important.

Situation au niveau des exploitants

Les exploitants (essentiellement des paysannes et paysans) forment le principal groupe cible de la politique de protection des PPS. Des constats positifs sont à relever:

- La politique de protection des PPS est bien acceptée. 73 % des quelque 1'000 exploitants interrogés sont „tout à fait d'accord“ avec les objectifs de protection des prairies et pâturages secs, 22 % sont „plutôt d'accord“. L'acceptation de la protection des PPS dépend fortement des dédommagements: ceux-ci sont clairement soutenus par toutes les personnes interrogées.
- Les exploitants sont en règle générale au fait des dispositions concernant leurs surfaces. Ils se montrent également satisfaits des contributions obtenues pour le respect de ces dispositions.
- Les exploitants sont pour la plupart satisfaits du service conseil mis à disposition par les responsables cantonaux, cette appréciation est un peu plus modérée lorsque la mise en œuvre est dirigiste.
- Les conditions qui figurent dans les contrats ou les ordonnances de protection sont bien respectées. Sur ce point, les résultats de l'enquête téléphonique et des entretiens avec les responsables cantonaux de la mise en œuvre sont concordants. Sur la base de l'enquête téléphonique, nous estimons à 10, maximum 20 %, les infractions aux conditions des contrats.
- En règle générale, c'est une stratégie active des responsables de la mise en œuvre qui conduit à la conclusion de contrats. Toutefois l'inverse se vérifie également: un tiers des exploitants estiment que les contrats pour des surfaces PPS résultent de leur propre initiative.

Au niveau des exploitants, ce constat dans l'ensemble positif se tempère de quelques observations plus critiques:

- Contrairement à la plupart des autres instruments de l'ordonnance PPS, l'inventaire est nettement moins bien accepté par les exploitants. 30 % des personnes interrogées se montrent sceptiques à ce sujet.
- Une constatation qui nous paraît centrale est que les infractions aux dispositions de protection des PPS augmentent lorsque ces dernières rendent nécessaire un changement d'exploitation. Cela se produira toujours plus souvent avec l'accroissement du nombre de surfaces sous protection.
- Le respect de la date de fauche est le problème numéro un dans l'observation des dispositions. Le risque lié au non-respect des prescriptions de fumure ou d'autres dispositions (utilisation de pesticides, date de pâture ou même irrigation) apparaît sensiblement moindre.

Situation au niveau des effets attendus (outcomes): ONG et population

La protection des PPS devrait représenter, pour la population, une valeur ajoutée. Nous avons testé la perception et l'acceptation de la protection des PPS de façon indirecte auprès des ONG et par une enquête directe auprès de 1'006 personnes sélectionnées au hasard en Suisse. Le constat fait auprès des ONG apparaît dans l'ensemble très positif:

- Les 52 ONG contactées par téléphone connaissent bien, voire très bien, la notion de PPS. Par contre, à peine un quart d'entre elles ont connaissance du fait que la Confédération veut protéger les surfaces PPS par une ordonnance.
- Les instruments de protection des PPS sont très bien acceptés par toutes les ONG (ce qui n'est pas une surprise). La protection des PPS est unanimement saluée par toutes les personnes interrogées. Les données récoltées n'ont montré aucune différence entre les régions linguistiques ou entre les régions de plaine et de montagne.

Comme c'est le cas pour les ONG, la protection des PPS semble en moyenne très bien acceptée par les 1'006 personnes interrogées:

- Une grande majorité des personnes interrogées (89 % sur les 1'006) sont en principe favorables à la protection des surfaces PPS et également aux dédommagements financiers aux paysannes et paysans pour leur surcroît de travail. Cette acceptation diminue un peu, il est vrai, lorsque la protection est décrite en mesures plus concrètes; cependant elle reste généralement clairement positive.
- L'acceptation de la protection des surfaces PPS basée sur des contributions financières est particulièrement élevée auprès des femmes, des personnes qui ont une formation supérieure et des personnes résidant dans les régions de montagne.

Situation au niveau des effets attendus (outcomes): modification des surfaces PPS

La comparaison entre les inventaires cantonaux établis antérieurement et la cartographie nationale PPS plus récente met en évidence, pour neuf cantons étudiés, une diminution significative des surfaces de prairies et pâturages secs au cours des 20 dernières années:

- Les pertes certaines concernent environ 17 % de la surface totale des milieux secs réexaminés dans neuf cantons.
- La perte effective se situe entre 17 % (perte certaine) et 43 % (perte certaine, plus perte probable); elle devrait se situer vraisemblablement entre 25 et 30 %.
- Des gains de surfaces PPS ont également été mis en évidence; avec 12 % ceux-ci sont toutefois nettement inférieurs aux pertes (100 % = surface totale des milieux secs réexaminés dans neuf cantons, comme ci-dessus).

Les pertes de surfaces sont principalement dues à l'intensification de la pratique agricole, à l'emboisement et à l'enfrichement (vraisemblablement suite à l'abandon de l'exploitation) ainsi que dans des cas particuliers aux reboisements ou à un changement d'utilisation.

Au moyen d'un modèle, on a étudié comment la superficie totale des surfaces PPS protégées pourrait évoluer à l'avenir dans des régions sélectionnées (zones de montagne III) sous certaines conditions-cadre de la politique agricole. On a ainsi pu démontrer qu'un changement de politique agricole (selon la politique agricole 2011 actuellement en discussion) ne devrait avoir que peu d'effet sur l'étendue des surfaces PPS protégées, par rapport à la politique actuelle. D'après le modèle de calcul, les contributions LPN déploient l'effet attendu: plus la contribution est élevée, plus l'étendue des surfaces protégées est importante. Ce modèle montre que les contributions LPN versées actuellement conserveront leur efficacité aussi dans les scénarios futurs. Lorsque la part de surfaces protégées croît, la contribution LPN doit être relevée, pour inciter les exploitants à mettre davantage de surfaces sous contrat. Les résultats ne sont toutefois pas transposables à l'ensemble de la Suisse: ils ne concernent que les zones de montagne III à condition que la charge en bétail soit faible et que les possibilités de gains accessoires pour les exploitants soient suffisantes.

Evaluation générale

En transposant les résultats de l'analyse à tous les niveaux du modèle d'effectivité, on peut évaluer la politique de protection des PPS en Suisse, mesurée selon les objectifs de l'OFEV:⁴

A l'échelon *national*, les conditions pour une protection efficace des surfaces PPS sont en grande partie réunies. Le premier objectif, qui était d'instaurer une collaboration entre les offices fédéraux d'une part, et entre la Confédération et les cantons d'autre part, est atteint. L'ordonnance PPS constitue une base conceptuelle sur laquelle la future politique pourra se développer. Lorsque l'ordonnance PPS entrera en vigueur comme planifié, l'objectif d'une conception globale et consolidée de la protection des PPS à l'échelon national sera atteint. Seule l'acceptation de cet inventaire doit encore être améliorée.

La *collaboration entre la Confédération et les cantons* est établie et peut généralement être qualifiée de bonne. L'acceptation de la politique est le plus souvent acquise. L'insatisfaction de certains cantons qui se sentent insuffisamment intégrés dans le processus politique, constitue le seul point faible.

Les *cantons* ont commencé à protéger les surfaces PPS, il y a 15 ans avec des différences notables. L'hétérogénéité de la politique de protection, en ce qui concerne le choix des instruments et l'intensité de la mise en œuvre, est très importante. Une politique de protection uniforme n'est pas réalisée: dans quelques cantons qui abritent beaucoup de surfaces PPS, il n'existe pas encore de mise en œuvre fonctionnelle. Dans certains cantons, l'intensité de la mise en œuvre est encore trop faible par rapport aux défis à relever. Les objectifs de la politique de protection des PPS ne sont dans l'ensemble pas encore atteints; celle-ci prévoit en effet que les cantons règlent la protection – en particulier celle des surfaces menacées – dans un délai raisonnable après la livraison des fiches d'objets de l'inventaire.

L'*objectif quantitatif de protection*, selon lequel 100 % des surfaces PPS devraient être protégées au moyen de contrat ou d'ordonnance de protection dans les six ans après l'entrée en vigueur de l'ordonnance, est actuellement atteint à 28 % et cela avant l'adoption de l'ordonnance. Ainsi la politique de protection n'est pas à son point de départ, cependant une grande partie de la tâche reste à entreprendre.

Les effets au niveau des exploitants offrent une *image positive en ce qui concerne les possibilités de protection des PPS*. Là où il est possible de conclure des contrats avec les exploitants ou de promulguer des ordonnances de protection, les surfaces PPS sont pour la plupart entretenues et également contrôlées selon les exigences de la protection du paysage. L'acceptation de la politique de protection est généralement atteinte grâce aux incitations financières. La possibilité d'atteindre les objectifs généraux de la politique de protection des PPS est donc intacte.

Du point de vue des *effets attendus (outcomes)*, la conservation et l'extension (sur le Plateau) des surfaces PPS, on ne peut faire que des projections ponctuelles. Ce qui est certain c'est que les surfaces PPS ont diminué dans neuf cantons au cours de ces dernières années, et ceci dans un ordre de grandeur de 25 à 30 %. Parmi ceux-ci, figurent également des cantons avec de très grandes surfaces PPS. En comparaison, les gains de surfaces PPS représentent environ 12 %. La nécessité d'une action politique est ainsi démontrée. La tendance actuelle va clairement à l'encontre des objectifs de l'OFEV.

⁴ OFEV (2006): Vollzug TWW, Ziele und Strategie für den Schutz und die Förderung des Lebensraums der Trockenwiesen und -weiden, Umsetzung der Verordnung, Berne.

Où la *nécessité d'action* est-elle la plus importante? Elle apparaît la plus nécessaire dans les cantons qui présentent la plus forte proportion de surfaces PPS, dont peu sont sous protection, et où les activités de mise en œuvre actuelles sont faibles. Dans ces cantons, un changement d'orientation politique doit s'engager si l'on veut atteindre les objectifs de l'OFEV dans le domaine des PPS.

1 Einleitung

Das BAFU beauftragte Interface Institut für Politikstudien in Luzern, Hirsig Umweltberatung Bern und pro.seco Freiburg mit der Konzeption und Durchführung einer Erfolgskontrolle (Evaluation) der Schutzpolitik im Bereich der Trockenwiesen und -weiden. Die Auftragnehmer legten dazu 2005 ein Evaluationskonzept vor, welches bis im Mai 2006 einem ersten Praxistest in vier Testkantonen unterzogen wurde. Anschliessend ist das Konzept im Rahmen einer flächendeckenden Erhebung bei allen Kantonen der Schweiz umgesetzt worden. Die auf diese Weise erhobenen Daten sollen als Nullmessung dienen, welche später wiederholt werden kann und damit Aufschluss über die Entwicklung des Schutzes der Trockenwiesen und -weiden über die Zeit liefern kann.

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse der Nullmessung zusammen. Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- Im den folgenden Abschnitten des Kapitels 1 wird in aller Kürze auf das Evaluationskonzept TWW eingegangen. Dieses ist in einer Publikation 2004 ausführlich beschrieben, weshalb sich die Ausführungen an dieser Stelle auf das Notwendigste beschränken.
- In den Kapiteln 2 bis 10 sind die empirischen Ergebnisse der Nullmessung aufgeführt. Es sind Resultate aus einer Vielzahl von Erhebungen zusammengestellt worden. Dazu zählen unter anderem persönliche Interviews mit allen relevanten Vollzugsstellen der Kantone, telefonische Befragungen von knapp 1'000 Bewirtschaftenden (Landwirte, die TWW-Flächen bewirtschaften) und NGOs (Umweltorganisationen). Daneben sind umfangreiche statistische Daten ausgewertet worden, die von den Kantonen zur Verfügung gestellt worden sind und den Schutz der Trockenwiesen und -weiden im Jahr 2006 dokumentieren. Die konkrete Vorgehensweise bei der Erhebung der Daten wie auch die dabei untersuchten Fragestellungen werden in den einzelnen Kapiteln näher erläutert.
- Kapitel 11 umfasst Schlussfolgerungen und Empfehlungen an die Verantwortlichen des Bundes.

Der Bericht enthält einen Anhang in dem die gesamten Erhebungsinstrumente sowie eine Reihe von statistischen Angaben zum Vollzug in den Kantonen aufgeführt sind. Ein grosser Teil der hier verwendeten Daten ist zudem in einer Datenbank abgelegt.

1.1 Gegenstand der Erfolgskontrolle

Allgemeiner Gegenstand der Erfolgskontrolle

Der Gegenstand der Erfolgskontrolle ist die nationale Politik zum Schutz der Trockenwiesen und -weiden in der Schweiz. Deren qualitative Ziele lassen sich wie folgt umschreiben:⁵

- Erhaltung und Förderung der spezifischen Pflanzen- und Tierwelt sowie ihrer ökologischen Grundlagen auf TWW-Flächen;
- Erhaltung der für die Trockenwiesen typischen Eigenart, Struktur und Dynamik;

⁵ Die Ziele werden einerseits aus dem gegenwärtigen Entwurf der Verordnung zum Schutz der Trockenwiesen und -weiden (Artikel 6), aus Erläuterungen dazu (S. 9ff.) und aus der Vollzugshilfe TWW 2006 abgeleitet.

- Erhaltung einer nachhaltig betriebenen Land- und Waldwirtschaft im Kontext der TWW-Flächen.

Bezüglich der quantitativen Ziele lässt sich folgendes festhalten:

- Die Gesamtfläche an Trockenwiesen und -weiden in der Schweiz sollen erhalten bleiben.
- Mit gezielten Extensivierungen soll die Fläche der TWW im Mittelland verdoppelt werden.⁶

Ausgehend von diesen Zielen entfalten Bund und Kantone eine Vielzahl von Aktivitäten (diese werden weiter hinten im Detail beschrieben). Die Erfolgskontrolle geht davon aus, dass alle diese Aktivitäten eine logische Abfolge (Wirkungskette) bilden, die letztendlich auf die Erreichung der oben aufgeführten Ziele ausgerichtet sein soll. Diese Betrachtung unterstellt weiter, dass es (zumindest theoretisch) ein Nacheinander von Aktivitäten gibt: Der Bund setzt bestimmte Ziele fest und stellt zu deren Erreichung Ressourcen (Gesetze, finanzielle Mittel usw.) zur Verfügung. Den Kantonen obliegt es anschliessend, den konkreten Schutz der TWW-Flächen sicherzustellen und dafür die notwendigen Outputs (Schutzverfügungen, Verträge mit Bewirtschaftenden, Information und Beratung usw.) bereitzustellen. Damit sollen die Landwirte dazu angehalten werden, die zu schützenden Flächen so zu bewirtschaften, dass ihr Erhalt sichergestellt ist.

Einzelne Elemente der Wirkungsentfaltung als Untersuchungsgegenstand

Die Erfolgskontrolle will alle Elemente dieser Wirkungskette angefangen vom Bund bis hin zu den Bewirtschaftenden und den zu schützenden Flächen untersuchen. Dazu ist es notwendig, die einzelnen Elemente analytisch zu trennen. Die Wirkungen der TWW-Schutzpolitik werden in neun Elemente A bis I unterteilt. Diese lassen sich wie folgt beschreiben (vgl. auch Kurzfassung Konzept Erfolgskontrolle EK vom Dezember 2004).

Auf der Ebene Bund sind vier Wirkungsbereiche relevant:

Wirkung A umfasst die Zusammenarbeit der Abteilung Artenmanagement mit der Land- und Forstwirtschaft auf Stufe Bund. Die erwartete Wirkung basiert auf partizipativen Prozessen zwischen den zuständigen Bundesstellen. Das Wirkungsziel ist ein koordiniertes Vorgehen mit abgesprochenen Zielsetzungen innerhalb der verschiedenen Politiken.

Wirkung B umfasst jene Wirkungen, welche der Bund mit seinen Aktivitäten bei kantonalen Stellen auslöst. Oder anders gesagt: Das Verhalten der kantonalen Verwaltungsstellen bildet die Wirkung der Massnahmen des Bundes. Die erwarteten Wirkungen basieren auf drei Arten von Bundesmassnahmen, auf welche sich die Kantone beim TWW-Vollzug abstützen können: Regulative Massnahmen (Festlegung der nationalen Objekte mit Bewirtschaftungsvorgaben), finanzielle Anreize (Beiträge) und Beratung.

Wirkung C betrifft die direkten Wirkungen von Informationsmassnahmen bei den Zielgruppen. Das BAFU bietet unabhängig vom Vollzug der Kantone Informationen an, welche die Bewirtschaftenden im Bereich TWW sensibilisieren und informieren sollen.

Wirkung D soll aufklärende Wirkungen durch Informationen erzielen, welche das BAFU für die Nutz- und Schutzorganisationen sowie für die Bevölkerung anbietet.

⁶ Vgl. in Kapitel 2.2 der Vollzugshilfe zur TWW-Verordnung 2006.

Wirkung E umfasst die Zusammenarbeit der zuständigen kantonalen Stellen Natur- und Landschaftsschutz mit der Land- und Forstwirtschaft und der Raumplanung auf Stufe des jeweiligen Kantons. Das Wirkungsziel ist ein koordiniertes Vorgehen innerhalb der verschiedenen kantonalen Amtsstellen bezüglich Schutz und Unterhalt von nationalen TWW-Objekten.

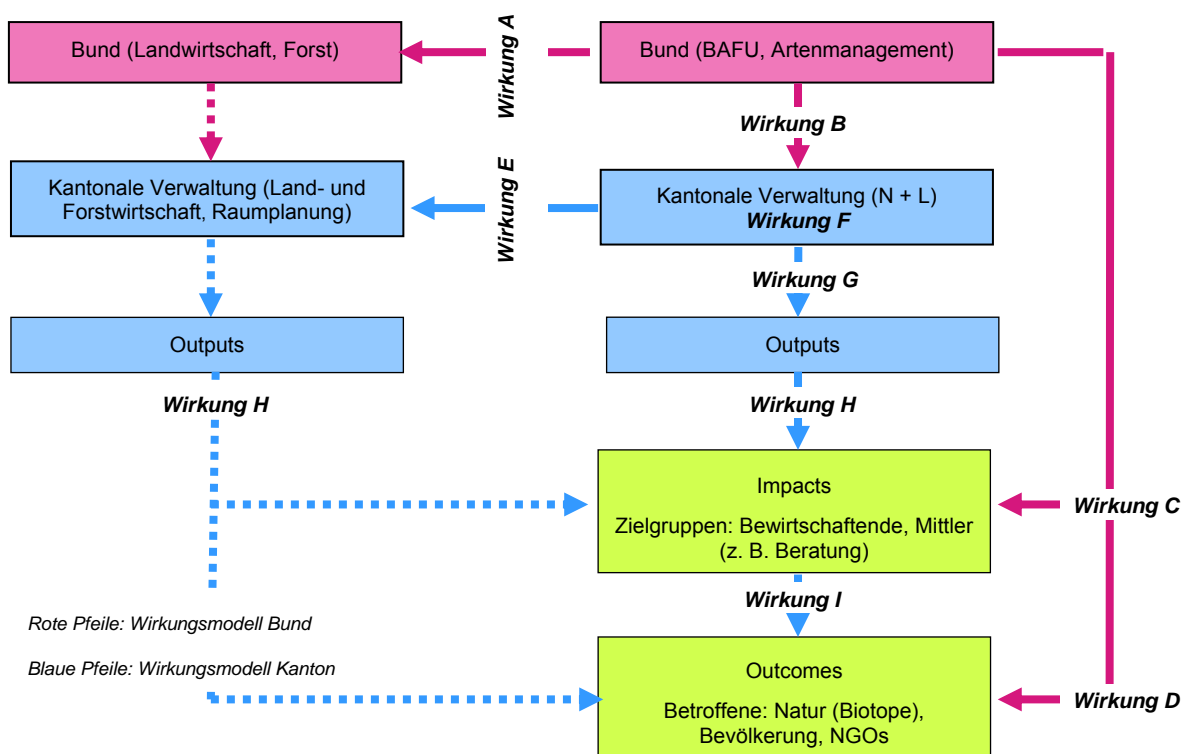
Wirkung F: schliesst allgemeine Aktivitäten innerhalb der kantonalen Verwaltungen mit Relevanz für die Planung und Umsetzung der TWW-Massnahmen ein (z. B. Aktionsplan, Mitberichte, Anhörung von Grundeigentümern, vorsorglicher Schutz usw.). Sie stellen ein Zwischenoutput dar.

Wirkung G Output umfasst alle Leistungen kantonalen Behörden, welche darauf abzielen, die Quantität und Qualität von TWW-Objekten zu erhalten und zu fördern. Konkret handelt es sich beim Output um Verträge oder Schutzbeschlüsse mit den beziehungsweise für die Zielgruppen (Bewirtschaftende, GrundeigentümerInnen). Ergänzend bieten die Kantone Information und Beratung für die Zielgruppen an. Auch Kontrollmassnahmen der Kantone gehören in dieses Leistungspaket.

Wirkung H Impact bezeichnet die Reaktion der Bewirtschaftenden und GrundeigentümerInnen auf die Outputs des Kantons. Diese Reaktion sollte kompatibel sein mit dem Vertrag beziehungsweise Schutzbeschluss. Sie wird mitgesteuert durch Eigenverantwortung, Anreize, Akzeptanz der hoheitlichen Aufgaben des Kantons usw.

Wirkung I Outcome meint die konkreten Ergebnisse, welche mit der TWW-Verordnung angestrebt werden. Einerseits geht es um den Erhalt und die Förderung der TWW-Objekte und um deren Biodiversität. Andererseits wird eine positive Wahrnehmung und Akzeptanz bei den Nutz- und Schutzorganisationen sowie der Bevölkerung angestrebt.

Die folgende Darstellung fasst die beschriebenen Wirkungen A bis I zusammen.



1 Vereinfachte Darstellung der Wirkungszusammenhänge der TWW-Politik

Die Evaluation besteht darin, die Wirkungen A bis I der TWW-Politik zu ermitteln. Dies wird erschwert durch den Umstand, dass die Aktivitäten von Bund und Kantonen nicht seriell ablaufen und nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt gestartet sind. Vielmehr ist der Start der TWW-Politik in den Kantonen zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgt und die Politik von Bund und Kantonen verläuft teilweise parallel:

- Einige Kantone verfügen heute schon über eine Schutzpolitik, die bereits seit mehr als zehn und mehr Jahren läuft, andere Kantone haben bisher kaum Aktivitäten entfaltet.
- Einige Kantone verfügten bereits sehr früh über kantonale Inventare, andere haben auf das nationale Inventar gewartet, welches 2006 abgeschlossen worden ist.
- Die rechtliche Basis zum Schutz der TWW liegt noch nicht vollständig vor und wurde parallel zum kantonalen Vollzug entwickelt. Zwar lässt sich aus dem Artikel 18 des Natur- und Heimatschutzgesetzes eine Schutzpolitik der öffentlichen Hand ableiten. Deren genaue Ausgestaltung soll aber in einer Verordnung geregelt werden, die erst 2007 in die Vernehmlassung gehen wird.

Diese Aspekte der gegenwärtigen TWW-Politik gilt es zu berücksichtigen, wenn im Folgenden die Ziele und die Fragestellung der EK formuliert werden.

1.2 Ziele und Fragestellung der Erfolgskontrolle

Die Erfolgskontrolle verfolgt drei allgemeine Ziele

- Sie will erstens die gegenwärtigen Aktivitäten von Bund und Kantonen zum Schutz der TWW systematisch beschreiben. Dabei sollen insbesondere Wirkungszusammenhänge zwischen den einzelnen Ebenen des Wirkungsmodells untersucht und dargestellt werden.
- Mit der Beschreibung des Vollzugs zum Schutz der TWW soll zweitens den Bundesbehörden aber auch den Kantonen Informationen zur Verfügung gestellt werden, die sie für die strategische Ausrichtung ihrer Schutzpolitik verwenden können. Dies geschieht nicht zuletzt im Hinblick auf die Gestaltung der TWW-Verordnung, zu der 2007 eine Anhörung der Kantone durchgeführt wird. Dieser Aspekt kann als summative Zielsetzung der Evaluation bezeichnet werden.
- Die EK will drittens praktische Hinweise für die Vollzugsverantwortlichen liefern, die mithelfen sollen, Veränderungen an der bestehenden Schutzpolitik vorzunehmen. Dieser Aspekt kann als formative Zielsetzung der Evaluation bezeichnet werden.

Die summative Zielsetzung wird erst dann zum Tragen kommen, wenn die vorliegende Erhebung ein zweites Mal durchgeführt wird und Informationen über die Effekte der Politik im Längsschnittvergleich vorliegen. Dies wird für Teile der Politik 2010 der Fall sein.

Auf dem Hintergrund der eben formulierten Ziele lassen sich drei übergeordnete Evaluationsfragen formulieren (sie werden in den Kapiteln mit den empirischen Teilergebnissen detaillierter ausgeführt):

- Wie präsentiert sich der Vollzug zum Zeitpunkt 2006? Welche Akteure auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden arbeiten in welcher Form und Intensität am Schutz der TWW-Flächen? Lassen sich verschiedene Vollzugsmuster in den Kantonen erkennen und wenn ja wie sehen diese aus?

- Welche Outputs werden in welcher Qualität und in welchem Umfang zum Schutz der TWW bereitgestellt? Welche Effekte können damit bei den Zielgruppen (Bewirtschaftenden) ausgelöst werden? Welche Veränderungen auf den TWW-Flächen sind zu beobachten?
- Wie lässt sich die TWW-Politik heute insgesamt beurteilen? Sind die beobachteten Vollzugsstrukturen geeignet, den Schutz der TWW sicherzustellen? Wo sind die Stärken des heutigen Vollzugs zu suchen, wo liegen seine Schwächen? Welche Empfehlungen lassen sich im Hinblick auf den zukünftigen Schutz der TWW formulieren?

1.3 Untersuchungsdesign

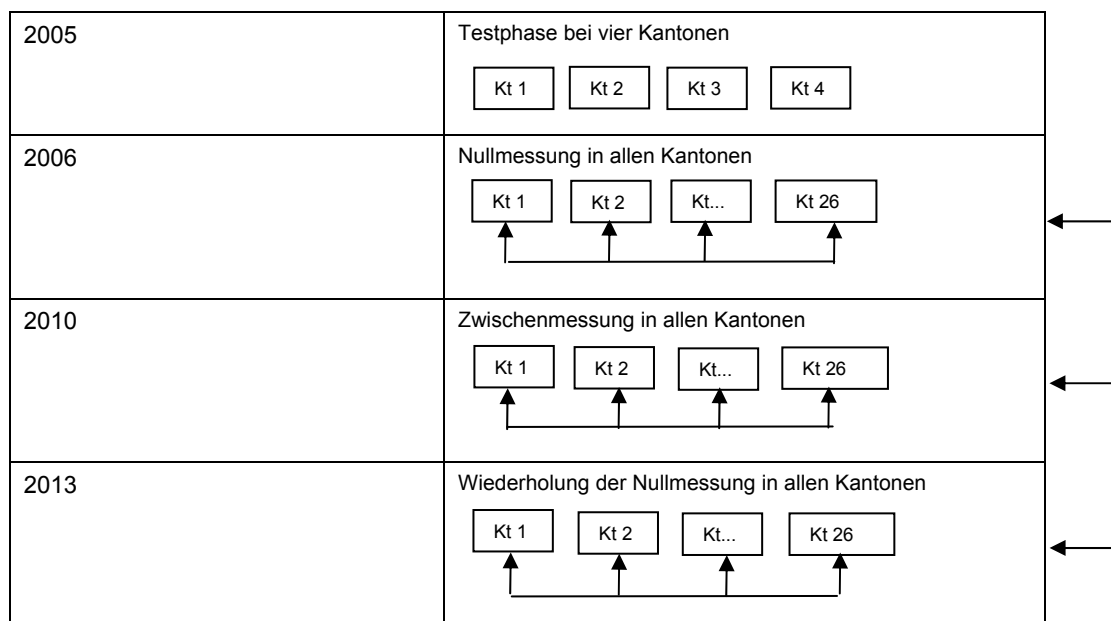
Eine Erfolgskontrolle TWW muss als Massstab für den Programmerfolg eine Vergleichsdimension fixieren. Wir unterscheiden Längsschnitt- und Querschnittvergleich.

- Bei einem Längsschnittvergleich wird ein Zustand zum Zeitpunkt t_0 mit einem späteren Zeitpunkt t_0+x verglichen. Durch einen Vergleich der Nullmessung mit den späteren Messungen können Veränderungen über die Zeit ermittelt werden. Dabei kann von der Hypothese ausgegangen werden, dass der Vollzug sich mit der Zeit einspielt und verbessert, so dass die Wirkungen zum Zeitpunkt t_0+x höher ausfallen als zum Zeitpunkt t_0 .

Die hier vorliegenden Ergebnisse stellen die Messung zum Zeitpunkt t_0 dar, der damit auf das Jahr 2006 fixiert ist. Die Messungen zum Zeitpunkt t_0+x werden in den Jahren 2010 und 2013 dargestellt.

- Bei einem Querschnittvergleich werden verschiedene Evaluationsgegenstände zum gleichen Zeitpunkt miteinander verglichen. Im Falle der EK TWW wird der Vollzug zum Schutz der TWW in den verschiedenen Kantonen miteinander verglichen. Dabei lässt sich die Hypothese prüfen, wonach bestimmte Eigenschaften des Vollzugs (Ressourceneinsatz, Art und Umfang der Outputs, dirigistische oder freiwillige Umsetzung) die Wirkungen (Impacts und Outcomes) beeinflussen.

Der Nullmessung ist eine Testphase von Oktober 2005 bis Mai 2006 voraus gegangen. Deren Ergebnisse sind dazu verwendet worden, um die Erhebungsinstrumente in der Nullmessung zu bereinigen. Daneben sind die meisten in der Testphase für vier Kantone erhobenen Daten in den vorliegenden Bericht eingeflossen. Die untenstehende Abbildung gibt einen schematischen Überblick über das Evaluationsdesign.



2 Untersuchungsdesign

1.4 Vorgehensweise

Die folgende Tabelle gibt über die eingesetzten Erhebungsinstrumente und deren Reichweite Auskunft. Die empirischen Erhebungen wurden alle (mit Ausnahme der vier Testkantone) in den Monaten Juni bis November 2006 durchgeführt.

Insgesamt konnten mittels Interviews der Vollzug in 24 Kantonen erfasst werden. In zwei Kantonen kamen bis zum Abschluss der Untersuchungen keine Interviews zu Stande. Die Auswertungen in Kapitel 3 und 4 basieren daher auf der Analyse des Vollzugs in 24 Kantonen. Befragt wurden die Verantwortlichen der Natur- und Landschaftsschutzstellen in 24 Kantonen sowie die Verantwortlichen der kantonalen landwirtschaftlichen Stellen in 21 Kantonen (diese wurden in jenen Kantonen nicht befragt, in denen die landwirtschaftlichen Stellen am Vollzug nicht beteiligt waren). Ergänzend wurden in 14 Kantonen so genannte Mittler interviewt (landwirtschaftliche Berater, private Beratungsbüros), die im Vollzug der Kantone involviert sind. In zehn der 24 Kantone sind keine Mittler im Vollzug aktiv.

Für die systematische Auswertung der Outputs des kantonalen Vollzugs wurden zusätzlich zu den Interviews Erhebungen mittels Fragebogen bei den kantonalen Verantwortlichen durchgeführt. Bis zum Abschluss der Untersuchung lagen Angaben von total 18 Kantonen vor. Die Ausführungen in Kapitel 5 beschränken sich daher zumeist auf die Angaben dieser 18 Kantone.

Untersuchungsebene	Art der Erhebung	
	Quantitativ	Qualitativ
Bund	-	- 6 leitfadengestützte persönliche Interviews mit Bundesstellen
Kantone	-	- 45 leitfadengestützte persönliche Interviews mit kantonalen Verwaltungen (24 Interviews mit Mitarbeitenden von N&L-Fachstellen und 21 Interviews mit Mitarbeitenden von LW-Fachstellen) - 1 Interview mit einem Gemeindevertreter
Output	- Erfassung aller Daten zu den gesicherten TWW-Flächen (Auswertung kantonaler Statistiken) - Nacherfassung in Kantonen ohne entsprechende Statistik - Erfassung von zusätzlichen Daten mittels eines Fragebogens (total 18 erfasste Kantone) - Erfassung aller Daten in eine Policy-Monitoring-Datenbank PM-DB	- Erfassung und Bewertung der Inhalte von 10 Verträgen pro Kanton
Impact		
Bewirtschaftende	- 1'008 CATI-Interviews (telefonische, standardisierte Interviews, durchgeführt im Telefonlabor von Demoscope)	- 9 leitfadengestützte persönliche Interviews in der Testphase
Mittler (private und landwirtschaftliche Berater)	-	- 22 leitfadengestützte persönliche Interviews
Outcome		
NGOs	- 52 CATI-Interviews (telefonische, standardisierte Interviews, durchgeführt im Telefonlabor von Demoscope)	- 5 leitfadengestützte persönliche Interviews
Bevölkerung	- 1'006 CATI-Interviews (persönliche, standardisierte Interviews, durchgeführt in einem Umfragebus von Demoscope)	-
Flächen	- Vergleich von kantonalen Inventaren und nationalem Inventar zur Ermittlung von Veränderungen der TWW-Flächen (Zu- oder Abnahmen)	-

3 Eingesetzte Erhebungsinstrumente

Für die Erfassung, Darstellung und Auswertung der Ergebnisse wurde eine Policy-Monitoring-Datenbank PM-DB entwickelt. Den Fragebogen, welchen die Kantone zu beantworten hatten sowie die Datenerfassung der Verträge wurden in diese Datenbank eingespeist. Die Ergebnisse aus den leitfadengestützten Interviews mit den Kantonen, die Ergebnisse der Dokumentenanalyse sowie die Ergebnisse aus den CATI-Interviews bei den Bewirtschaftenden, der Bevölkerung und den NGOs wurden codiert und ebenfalls in die Policy-Monitoring-Datenbank integriert.

Der Vergleich der kantonalen Inventare mit dem nationalen Inventar zur Ermittlung von Flächenveränderungen wurde durch die Verantwortlichen der Wirkungskontrolle durchgeführt.

Im Anhang des Berichtes finden sich die Erhebungsinstrumente sowie eine Aufstellung der interviewten Personen.

2 Stand der TWW-Politik Ebene Bund

Zunächst werden wir in diesem Abschnitt einen kurzen Abriss über die Entstehung und den Stand der Politik zum Schutz der TWW geben. Anschliessend gehen wir auf die Aspekte der Zusammenarbeit zwischen den involvierten Bundesstellen ein.

2.1 Stand des Schutzes der TWW

Der Schutz der Trockenwiesen und -weiden basiert auf Artikel 18a des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Dieser räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, nach Anhörung der Kantone Biotope von nationaler Bedeutung festzulegen und Schutzziele zu definieren. Das NHG verpflichtet die Kantone allerdings bereits heute, vor Erlass der Verordnung zum Schutz der TWW von nationaler Bedeutung, Massnahmen zum Schutz derselben zu erlassen.⁷ Die Kantone werden dabei vom Bund finanziell unterstützt.

1981 unterbreitete der Bund den Kantonen einen Vorschlag zur Kartierung der TWW. Die Anwendung dieses Vorschlags oblag den Kantonen, welche den Vorschlag des Bundes teilweise modifizierten und die kantonalen Inventare in höchst unterschiedlicher Art und Weise umsetzten: Einige Kantone etablierten vollständige Inventare, andere verhielten sich zunächst passiv. Es entstand eine stark unterschiedliche Situation, was den Schutz der TWW in den Kantonen angeht. Dreizehn Jahre nach dem ersten Vorschlag unternahm der Bund daher eine Initiative zu Etablierung eines einheitlichen nationalen Inventars. 1994 wurden die entsprechenden Arbeiten gestartet und 2006 weitgehend abgeschlossen. Insgesamt sind rund 23'700 ha TWW im nationalen Inventar aufgenommen worden (Stand Dezember 2006).

Parallel zum Inventar wurden ab Mitte der Neunzigerjahre die Arbeiten an einer Verordnung über den Schutz der Trockenwiesen und -weiden (TWWV) aufgenommen. Diese hat zum Ziel, die im NHG allgemein formulierten Schutzziele zu konkretisieren. In der Verordnung werden im Anhang die inventarisierten Flächen aufgeführt und damit unter Schutz gestellt. Die Verordnung sollte gemäss den ursprünglichen Plänen 2004 mit einer ersten Objektserie in Kraft treten. Im Jahr 2002 lagen die Ergebnisse einer so genannten Vorvernehmlassung vor. Darin konnten sich die Kantone zum Entwurf der Verordnung äussern. Ende 2004 fand die 1. Ämterkonsultation statt mit einer parallelen Information an die kantonalen Fachstellen N&L. Vor allem das Bundesamt für Landwirtschaft übte in der Folge Kritik am Verordnungsentwurf. Dieser wurde daraufhin 2005 bereinigt. Diese Arbeiten machten eine Verschiebung des Termins für die offizielle Vernehmlassung von 2004 auf voraussichtlich 2007

⁷ Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG (SR 451) lautet: „Besonders zu schützen sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen.“ Sodann ist die Rolle der nationalen Inventare in Art. 18a Abs. 1-2 NHG wie folgt geregelt: „Der Bundesrat bezeichnet nach Anhören der Kantone die Biotope von nationaler Bedeutung. Er bestimmt die Lage dieser Biotope und legt die Schutzziele fest. Die Kantone ordnen den Schutz und den Unterhalt der Biotope von nationaler Bedeutung. Sie treffen rechtzeitig die zweckmässigen Massnahmen und sorgen für ihre Durchführung.“

notwendig. Gegenwärtig liegt die TWWV in Form eines internen Entwurfes vor. Eine entsprechende Erläuterung und die Vollzugshilfe sind erstellt.

2.2 Vollzugsstruktur Ebene Bund

Wir schildern in einem ersten Abschnitt kurz die Projektstruktur, welche für den Schutz der TWW seitens des BAFU etabliert worden ist. Anschliessend schildern wir die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), der Armasuisse und der SBB. Der Abschnitt schliesst mit einer Bewertung dieser Zusammenarbeit.

Projektorganisation

Die Arbeiten an der Schaffung der Voraussetzungen für den Schutz der TWW konzentrierten sich primär auf den Aufbau eines Inventars und die Erarbeitung einer entsprechenden Verordnung. Daneben fand aber seit 1994 eine kontinuierliche Information und Beratung der kantonalen Fachstellen und weiterer Kreise statt. Die TWW-Projektorganisation besteht aus einer strategischen und einer operativen Ebene:

- Der strategischen Ebene obliegt vor allem die Erarbeitung der Verordnung und aller dazu notwendigen rechtlichen Abklärungen sowie Konsultationsverfahren. Die strategische Ebene wird gebildet aus den verantwortlichen Personen im BAFU. Es sind dies der Leiter der Sektion Biotope und Artenschutz sowie die Projektleiterin TWW. Die Kantone sind auf der strategischen Führungsebene über eine Projektkommission sowie über die Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz KBNL eingebunden. Die Projektkommission fungiert als beratendes Gremium der Projektleitung. Von der strategischen Führungsebene aus bestehen Kontakte zu den anderen Stellen des Bundes. Es sind dies primär das Bundesamt für Landwirtschaft, die Armasuisse (sie ist Besitzerin verschiedener TWW-Flächen auf militäreigenen Grundstücken) sowie der SBB (Besitzerin von Grundstücken entlang von Bahnstrecken, die TWW-Flächen aufweisen). Auf der strategischen Ebene laufen ebenfalls die Kontakte zu den anderen Dienststellen des BAFU zusammen.
- Die operativen Aufgaben, wie der Aufbau des Inventars und aller damit verbundenen Massnahmen (Information und Beratung der Kantone, Erarbeitung von Hilfsmitteln und Merkblättern), sind vom BAFU seit 1994 an die TWW PPS GmbH (heute: pro.seco) ausgelagert worden. Diese besteht aus fünf privaten Büros, welche spezialisiert sind auf Themen im Bereich der Ökologie. Das BAFU ist direkter Auftraggeber der GmbH. Sie ist in die drei Projektbereiche Inventar (Luftbildinterpretation, Kartierung, Datenverarbeitung und Bewertung), Umsetzung (Kantonsbegleitung, Umsetzungs- und Vollzugsgrundlagen, Bewirtschaftung) und Erfolgskontrolle gegliedert. Die Auslagerung der operativen Aufgaben ist mit dem Personalstopp und dem fehlenden Spezialknow-how auf Ebene des Bundes begründet.

Zusammenarbeit zwischen Projektorganisation und anderen Bundesstellen

Am intensivsten gestalten sich die Kontakte zwischen der Projektorganisation und dem Bundesamt für Landwirtschaft (v. a. den Verantwortlichen des BLW für Strukturverbesserungen und Direktzahlungen). Formal sind Verantwortliche des BLW in die Projektorganisation eingebunden (in der Projektkommission, Expertengruppe Bewirtschaftung). Ebenso muss das BLW bei Mitberichten in der Regel

kontaktiert werden. Neben diesen formalen Sitzungen ergeben sich etwa drei- bis viermal jährlich Kontakte auf operativer Ebene. So werden etwa Inputs zur Erstellung von Faktenblättern gegeben.

Die Zusammenarbeit zwischen dem BLW und der Projektorganisation des BAFU hat seit 1994 starke Schwankungen erlebt. In den Neunzigerjahren wird der Kontakt von beiden Seiten als wenig systematisch und intensiv geschildert. Der Grund dafür mag sein, dass sich die Begeisterung beim BLW über ein neues nationales Inventar und neue Vorschriften für die Bauern in engen Grenzen hielt. Deutlich intensiver wurde der Kontakt, als sich bei der Ämterkonsultation zum Entwurf der TWW-Verordnung im Jahr 2004 starke Differenzen zwischen BAFU und BLW zeigten. Das BLW kritisierte die geplante Vorgehensweise des BAFU, das Inventar in drei Serien in Kraft zu setzen. Zudem formulierte das BLW Kritik am Zweckartikel der Verordnung, die mit dem Passus geändert wurde, dass „die TWW unter Berücksichtigung der Land- und Waldwirtschaft zu schützen sind“. Ebenso wurde beschlossen, das Inventar als Ganzes und nicht (wie ursprünglich vorgesehen) in Etappen in Kraft zu setzen. Der Entwurf der Verordnung und die Vollzugshilfe wurden in der Folge in einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des Projektteams/BAFU und dem BLW, intensiv diskutiert und bereinigt. In dieser Zeit (2004/2005) entwickelte sich ein enger Austausch zwischen dem BLW und der Projektorganisation, die von allen Beteiligten als positiv und letztendlich als zielführend beschrieben wird.

Die Zusammenarbeit zwischen der Projektorganisation und den anderen Bundesstellen gestaltete sich weit weniger intensiv. Die Armasuisse verwaltet im Auftrag der Armee deren Grundstücke, darunter auch Flächen, die TWW aufweisen. In diesem Kontext hat die Geschäftseinheit Umweltmanagement der Armasuisse etwa ein- bis zweimal im Jahr Kontakt zur Projektorganisation. Die Kontakte entstehen bei punktuellen Schwierigkeiten mit bestimmten TWW-Flächen. In der Regel lassen sich die entstehenden Probleme lösen. Als besonders positives Beispiel für die Zusammenarbeit wird sowohl von der Armasuisse als auch dem BAFU die Lösung auf dem Schiessplatz Calanda in der Nähe von Chur bezeichnet.

Als zweite Bundesstelle verfügen die SBB über eigene TWW-Flächen. Zwischen den SBB und der Projektorganisation gibt es einen wenig intensiven Kontakt: Die SBB werden von der Projektorganisation über das Projekt informiert. Konflikte sind kaum vorhanden.

Akzeptanz der TWW-Politik und Zufriedenheit mit Zusammenarbeit auf Stufe Bund

Insgesamt zeigten sich die befragten Stellen im BAFU, dem BLW und bei der Armasuisse zufrieden mit der Intensität und der Form der Zusammenarbeit mit der Projektorganisation. Die von der Projektorganisation zu erstellenden *Informationen* werden zeitgerecht geliefert. Die Qualität der Informationen wird als hoch bezeichnet. Sowohl BLW wie auch Armasuisse fühlen sich genügend einbezogen in die Gestaltung der TWW-Politik. Einzig der (mangelhafte) Zugriff auf die inventarisierten Flächen (sind noch nicht im ecoGIS verfügbar) wird als Schwachpunkt der Zusammenarbeit kritisiert.

Die *Ressourcenausstattung* der mit der Umsetzung des Schutzes der TWW beauftragten Stellen wird von diesen selber unterschiedlich beurteilt. Die Verantwortlichen im BAFU bedauern es, dass auf Grund des Personalstopps die operative Umsetzung der Inventare vollständig an Dritte ausgelagert werden musste. Dies führe zu Know-how-Verlust. Ferner bräuchte es auch mehr Personal, um die Arbeiten von Seiten des BAFU angemessen begleiten zu können. Die Verantwortlichen des BLW erachten ihre Ressourcenausstattung als genügend und glauben eher, dass es auf Stufe der Kantone an Personal mangelt. Bei der Armasuisse hat eine Kürzung des Personalbestandes stattgefunden.

Dadurch sind die Verantwortlichen personell an ihre Grenzen gestossen, was die Arbeiten zum Schutz der TWW in Zukunft negativ tangieren könnte.

Die *Akzeptanz* der gegenwärtigen Verordnung auf Stufe Bund ist vorhanden. Die mit dem Bereich TWW zusammenarbeitenden Akteure (BLW, Armasuisse, SBB) äussern keine Vorbehalte mehr zu den Zielen der Verordnung. Diese werden als sinnvoll, ausreichend präzise, wenn auch als anspruchsvoll bezeichnet. Insbesondere in Kantonen mit vielen Flächen werden Schwierigkeiten bei der Umsetzung erwartet.

Das Instrument der Inventare wird grundsätzlich positiv beurteilt. Kritik besteht hingegen an dem Top-down-Ansatz, der mit den Inventaren verbunden ist. Für die Zielgruppen würden Inventare immer als „Dirigismus“ wahrgenommen, zumal die Nachvollziehbarkeit der streng wissenschaftlichen Vorgehensweise für die Bewirtschaftenden und auch für einen Teil der Vollzugsstellen nicht gegeben sei. In diesem Kontext wird vor allem von den Vertretern des BLW das Instrument der Vorranggebiete ausdrücklich begrüsst, das Spielraum im Bereich der Umsetzung des Schutzes der inventarisierten Flächen schaffe. Die Koordinationspflicht zwischen Landwirtschaft und Natur- und Landschaftsschutz wird von allen befragten Stellen einhellig begrüsst, ebenso die Möglichkeit, Vereinbarungen mit den Bewirtschaftenden abzuschliessen.

Fazit der Zusammenarbeit auf Stufe Bund

Die Zusammenarbeit der Bundesstellen hat sich nach anfänglichen Schwierigkeiten zwischen BAFU und BLW mittlerweile eingespielt und darf insgesamt als gut bezeichnet werden:

- Die Arbeitsteilung hat sich grossmehrheitlich eingespielt, die befragten Akteure sind damit zufrieden, ebenso mit dem Informationsfluss zwischen den Instanzen.
- Die Akzeptanz und Zufriedenheit mit den im Entwurf der TWW-Verordnung formulierten Zielen und Instrumenten sind gegeben.
- Die Inventare werden grundsätzlich akzeptiert, die damit verbundene eingeschränkte Flexibilität beim Schutz stellt offenbar ein Problem dar.

Ein anderes als das geschilderte Ergebnis hätte allerdings erstaunt, zumal mehr als zehn Jahre verflossen sind seit dem Startschuss zur Etablierung des Inventars.

3 Zusammenarbeit Bund-Kantone

Die Kontakte zwischen Bund und den Kantonen zu TWW laufen im Wesentlichen über drei Schienen:

- Die erste und wichtigste Schiene ist jene der TWW-Projektorganisation zu den kantonalen Stellen.
- Das BLW verfügt zweitens über direkte Kontakte zu den kantonalen landwirtschaftlichen Stellen: Auch hier laufen Informationen zum Vollzug des Schutzes der TWW. Dies ist aber wesentlich weniger häufig der Fall als zwischen BAFU und Natur- und Landschaftsschutzfachstellen (N&L) der Kantone.
- Daneben finden drittens direkte Kontakte zwischen der Armasuisse und jenen Kantonen statt, in denen Grundstücke der Armasuisse mit TWW-Flächen vorhanden sind.

Wir gehen bei der Darstellung der gegenwärtigen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wie folgt vor. In einem ersten Schritt stellen wir die Beurteilung aus der Sicht der betroffenen Bundesstellen dar.

Anschliessend findet ein Perspektivenwechsel statt: Wir präsentieren die Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen aus Sicht der betroffenen kantonalen Stellen.

Die zentrale Untersuchungsfrage lautet wie folgt:

- Ist die Zusammenarbeit zwischen den Verantwortlichen auf Stufe Bund und auf Stufe Kanton geeignet, einen effektiven Vollzug der TWW-Schutzpolitik zu gewährleisten?

In einem ersten Schritt wird eine kurze Beschreibung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen aus Sicht der Bundesbehörden dargestellt. Anschliessend wird auf Grund der Ergebnisse der Interviews in 24 Kantonen überprüft, wie sich die Zusammenarbeit in der Praxis bewährt hat. Zwei Kantone konnten nicht erfasst werden, weil bis zur Berichtlegung keine Interviews zu Stande kamen.

3.1 Beschreibung der Zusammenarbeit Bund-Kantone

Der wichtigste und intensivste Kontakt vom Bund zu den Kantonen lief und läuft über die *Projektorganisation* (Bereich Umsetzung, Stab Kommunikation), die das BAFU zum Vollzug des Schutzes der TWW etabliert hat. Im Wesentlichen wurden die folgenden Informations- und Beratungsangebote bereitgestellt:

- Der Teilbereich Kommunikation der Projektorganisation hatte die Aufgabe, die Kantone bei der Erstellung der Inventare zu informieren und den jeweiligen Start der Inventarisierung vorzubereiten. Dabei wurden die Kantone in der geplanten Reihenfolge gemäss Kartierungsplan ab 1994 nacheinander informiert und es wurde jeweils eine Start-Veranstaltung durchgeführt. Lagen die Daten aus der Kartierung vor, wurden diese wiederum an einer Veranstaltung den Kantonen vorgestellt. An einer Abschlusstagung sind die weiteren Schritte besprochen worden. Den Kantonen wird zudem einmal pro Jahr an einer Exkursion die Gelegenheit geboten, Objekte vor Ort zu besichtigen und Erfahrungen im Schutz der TWW auszutauschen.
- Auf Anfrage hat die Projektorganisation die Kantone beraten. Diese Dienstleistung wurde allerdings nicht aktiv angeboten, sondern musste von den Kantonen nach Bedarf abgerufen werden. Generell

haben die Kantone aus dem Mittelland und der Romandie diese Dienstleistungen wenig in Anspruch genommen.

- Neben der Beratung hat die Projektorganisation die Kantone mit allgemeinen Informationen zum Thema TWW bedient. Das wichtigste ist die Informationsschrift „Trockenwiesenpost“, die in unregelmässigen Abständen seit 1996 ein- bis zweimal pro Jahr erscheint und sich an alle Vollzugsverantwortlichen (Kantone, aber auch Beratende und Interessierte) richtet. Daneben bestehen Fold- und Faktenblätter, die allerdings nur auf Nachfrage abgegeben werden sowie eine Internetseite. Ergänzend werden Artikel in NL-Inside und anderen Zeitschriften (z. B. Zeitschrift Umwelt des BAFU) publiziert. In Fachzeitschriften sind zirka zehn Beiträge zum Thema veröffentlicht worden, die sich an die Kantone, aber auch an ein breiteres Fachpublikum gerichtet haben.

Als zweite direkte Schiene verläuft der Kontakt von Seiten der *Armasuisse* als Besitzerin von TWW-Flächen zu den kantonalen Stellen. Die *Armasuisse* ist bestrebt, über den Kontakt mit den Kantonen Verträge mit Bewirtschaftenden abzuschliessen. Der Verantwortliche der *Armasuisse* bezeichnet die entsprechenden Kontakte mit den Kantonen grundsätzlich als gut und sehr konstruktiv. Die Mehrheit der kantonalen Natur- und Landschaftsschutzstellen unterstütze die *Armasuisse* beim Abschluss der Verträge mit den Bewirtschaftern gut bis ausgezeichnet. Bei einigen Kantonen hat die *Armasuisse* aber Mühe einen Ansprechpartner auf Stufe Kanton zu finden, der Unterstützung beim Kontakt mit den Bewirtschaftenden leisten könnte.

Wo die *Armasuisse* über eigene Flächen verfügt, wird in der Regel einmal pro Jahr ein Gespräch mit den kantonalen Stellen geführt, im Rahmen des so genannten Portfoliomanagements. Die *Armasuisse* führt in Einzelfällen auch direkt Gespräche mit den Bewirtschaftenden und kann auf diesem Weg auch Beratung anbieten.

Als *dritter Partner* auf Bundesebene leistet das Bundesamt für Landwirtschaft Informationsarbeit in Richtung der Kantone. Allerdings sind hier die Zielgruppen weniger die Natur- und Landschaftsschutzstellen, sondern die Landwirtschaftsstellen der Kantone. Jährlich findet seit 2001 (Abschluss der Vorvernehmlassung der TWW-Verordnung) eine Konferenz dieser Stellen statt, an der unter anderem auch über TWW informiert wird. Ebenso wird über den Verein für Strukturverbesserung und Agrarkredite über den Schutz von TWW informiert.

Eine direkte Information und Beratung der Kantone insbesondere der Natur- und Landschaftsschutzstellen zum Thema TWW findet nicht statt. Die Befragten im BLW beurteilen die entsprechenden Arbeiten der TWW-Projektorganisation grossmehrheitlich positiv. Allerdings werden auch Schwachpunkte geortet: So etwa wurde nach Ansicht der Befragten im BLW in einem Kanton zu spät informiert, was zu einigen Widerständen führte. Ferner nehme die Information und Beratung der Projektorganisation zu wenig auf die unterschiedlichen Situationen in den Kantonen Rücksicht (Zahl der TWW-Flächen, Ressourcenausstattung der Kantone). Namentlich Kantone mit grossen Flächen verfügten nach Ansicht des BLW über eine zu geringe Ressourcenausstattung, um den Schutz der TWW sicherzustellen.

3.2 Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen aus Sicht der Kantone

Wie beurteilen die befragten Vollzugsinstanzen in den Kantonen die Zusammenarbeit mit dem Bund? Auf Grund der Interviews mit den kantonalen Stellen für Natur- und Landschaftsschutz sowie den kantonalen landwirtschaftlichen Stellen wurden drei Gruppen von Fragen untersucht, die eine Antwort auf die eingangs gestellte Frage geben sollten:

- In der ersten Gruppe von Fragen geht es um den Informationsstand und die Informationspolitik des Bundes im Bereich TWW.
- Eine zweite Gruppe von Fragen betrifft die Unterstützungsleistungen des Bundes für die Kantone im Rahmen des Schutzes von TWW.
- Eine dritte Fragegruppe dreht sich um die Beurteilung der künftigen TWW-Verordnung.

Wir gehen nacheinander auf die drei Fragegruppen ein. Die Ergebnisse stützen sich dabei auf die Angaben von 24 befragten Vertreterinnen und Vertretern von Natur- und Landschaftsschutzstellen, 21 befragten Personen aus kantonalen Landwirtschaftsstellen und total 14 befragten Mittlern (Beraterinnen und Berater im Bereich Landwirtschaft und Naturschutz). In den grafischen Darstellungen der Antworten können die aufgeführten Nennungen unter der Zahl der total durchgeführten Interviews liegen, weil einzelne Befragte entweder keine Antwort geben konnten (weiss nicht) oder geben wollten (keine Angabe). In der Beschriftung der Grafiken wird die Anzahl der fehlenden Antworten aufgeführt. In den Grafiken selber werden im Sinne einer besseren Lesbarkeit nur die verwertbaren Antworten berücksichtigt.

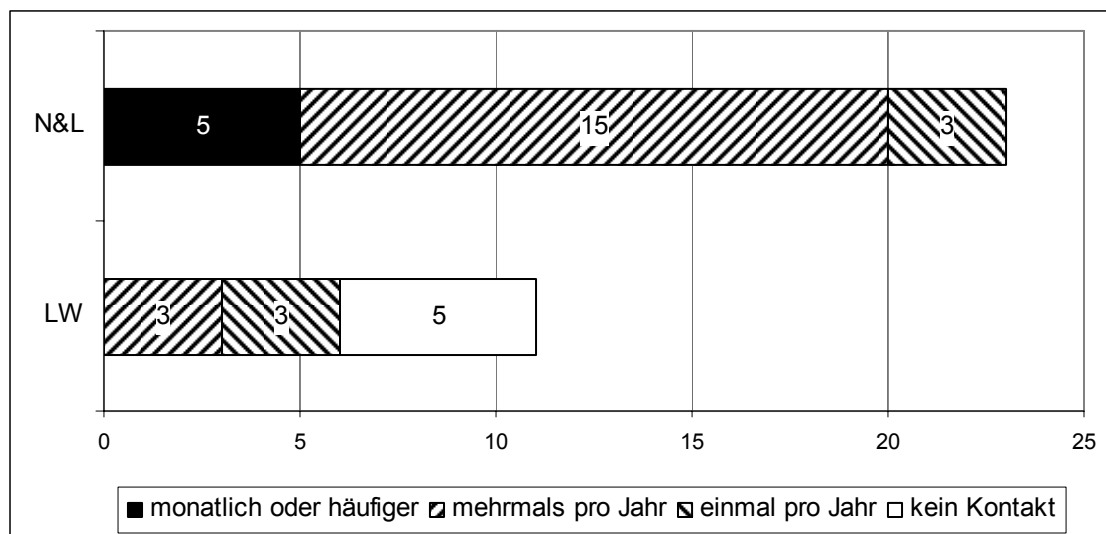
3.2.1 Informationsstand und Informationspolitik des Bundes zum Thema TWW aus Sicht der Kantone

Mittels rund vierzig Interviews bei allen Natur- und Landschaftsschutzstellen der Kantone sowie den betroffenen kantonalen Landwirtschaftsämtern wurden folgenden Fragen nachgegangen:

- Wie häufig haben die Kantone Kontakte mit dem Bund im Kontext der TWW-Schutzpolitik?
- Wie ist der Informationsstand der Kantone über die TWW-Schutzpolitik des Bundes?
- Welche Informationskanäle finden zwischen Bund und Kantonen Verwendung? Wie häufig werden sie benutzt?
- Wie zufrieden sind die Kantone mit der Qualität der gebotenen Informations- und Beratungsdienstleistungen des Bundes im Kontext von Trockenwiesen und -weiden?
- Wie zufrieden sind die Kantone mit ihrem Einbezug in die TWW-Politik des Bundes?

Häufigkeit der Zusammenarbeit Bund-Kantone

Die *Zusammenarbeit* zwischen dem BAFU und den Kantonen im Zusammenhang mit TWW ist unterschiedlich intensiv. Zu den Fachstellen N&L bestehen deutlich intensivere Kontakte als zu den kantonalen Landwirtschaftsämtern.



4 Häufigkeit der Kontakte zum BAFU (Anzahl Nennungen; keine Angaben: N&L=1, LW=10)

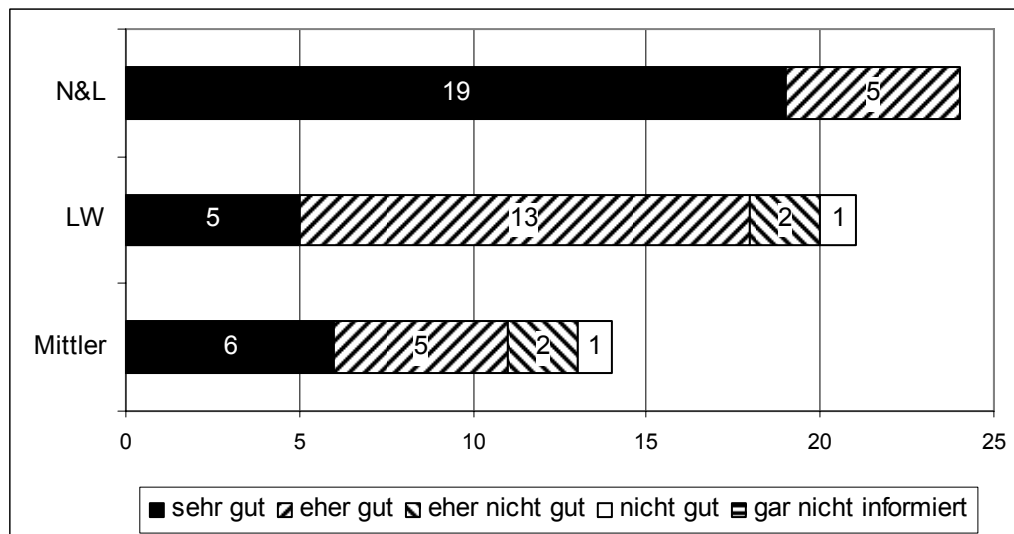
Die Mehrheit der kantonalen N&L-Fachstellen hat im Zusammenhang mit TWW mehrmals pro Jahr Kontakt zum BAFU. Fünf N&L-Fachstellen geben an, monatlich oder häufiger Kontakt zu haben und drei, sie hätten jährlich ungefähr einmal Kontakt. Keine der befragten N&L-Stellen hat keinen Kontakt zu den Verantwortlichen des BAFU.

Der Kontakt zwischen den kantonalen Landwirtschaftsämtern und dem BAFU im Kontext der TWW ist weit weniger häufig. Lediglich sechs der Befragten geben an, im Zusammenhang mit TWW ein- oder mehrmals pro Jahr in Kontakt zum BAFU zu stehen.

Besonders intensiv war der Informationsaustausch zwischen den Kantonen und dem Bund (Projektorganisation) in der Phase der Erstellung des Inventars (drei- bis fünfmal pro Jahr). Vor und nach der Inventarisierung waren die Kontakte wesentlich weniger zahlreich. Die kantonalen Stellen für Landwirtschaft haben nach eigenen Angaben eher selten direkten Kontakt zur Projektorganisation. Dieser findet etwa bei der Teilnahme an Exkursionen statt.

Informationsstand der kantonalen Stellen zum Thema TWW

Auch der *Informationsstand* der kantonalen Stellen zum Sachbereich TWW sowie zum Entwurf der TWW-Verordnung ist unterschiedlich. Am besten wissen die N&L-Fachstellen über die Aktivitäten des BAFU Bescheid im Kontext der TWW: Sie geben in 19 Fällen an, über TWW sehr gut oder – in fünf Fällen – gut informiert zu sein.



5 Informationsstand zum Sachbereich TWW (Anzahl Nennungen)

Bei den Landwirtschaftsfachstellen ist ein geringerer Teil über die Schutzaktivitäten des BAFU im Bereich TWW sehr gut informiert. Die Mehrheit der Befragten gibt an, eher gut, und drei eher nicht gut beziehungsweise nicht gut informiert zu sein. Von den Mittlern geben elf an, über TWW sehr gut oder gut informiert zu sein und drei, eher nicht oder nicht gut Bescheid zu wissen.

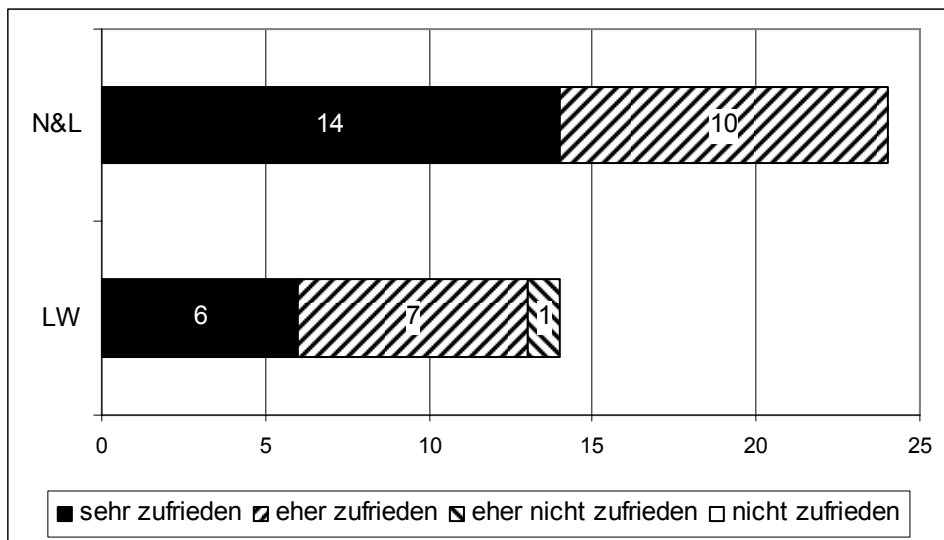
Informationskanäle und genutzte Informationsmittel der kantonalen Stellen zum Thema TWW

Die kantonalen Stellen wurden über unterschiedliche Kanäle über die TWW und TWWV informiert. Bei den N&L-Stellen erfolgte dies mehrheitlich entweder direkt durch das BAFU (zuständige Fachverantwortliche oder Trockenwiesenpost) oder via die KBNL, zum Teil auch durch die für den Bereich Umsetzung Verantwortlichen der Projektorganisation. Bei den Landwirtschaftsfachstellen und den Mittlern geschah dies hingegen mehrheitlich innerkantonal über die N&L-Fachstellen, teilweise auch – analog zur KBNL – über die KOLAS.

Ein wichtiges Informationsmittel für die kantonalen Stellen ist offenbar die Trockenwiesenpost. Sie ist bei den kantonalen Stellen bekannt und wird als Informationsquelle genutzt und geschätzt. Die Faltblätter sowie die Internetseiten sind zwar bei den Kantonen bekannt, haben aber keinen besonders hohen Stellenwert als Informationsquelle. Sie wurden kaum erwähnt.

Zufriedenheit der Kantone mit den Informationen des Bundes im Bereich TWW

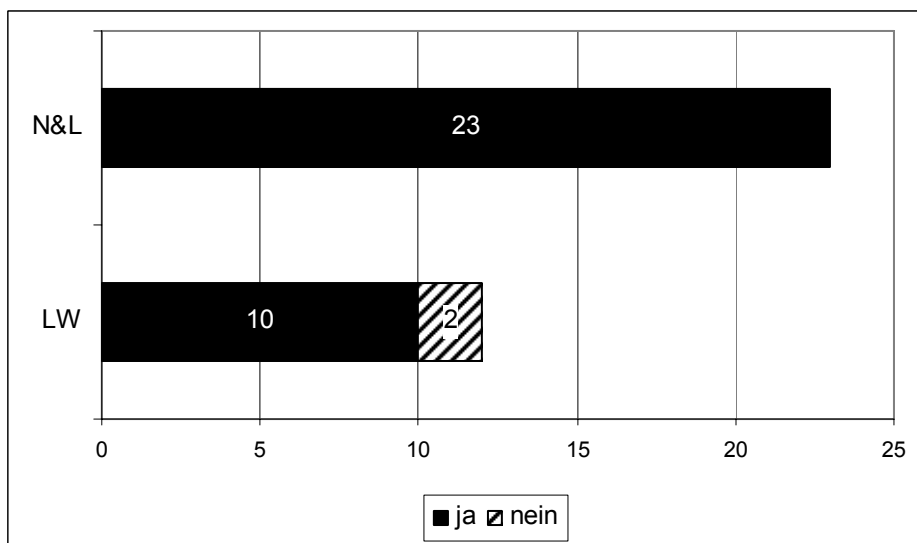
Die N&L-Fachstellen sind mit den Kontakten und dem Informationsaustausch mit dem BAFU im Zusammenhang mit TWW und der TWWV zufrieden bis sehr zufrieden. Dies gilt grossmehrheitlich auch für die Landwirtschaftsstellen, wobei diese mit dem BAFU in geringerem Ausmass überhaupt zu tun haben.



6 Zufriedenheit der Kantone mit den Informationen des BAFU (Anzahl Nennungen; keine Angaben: LW=7)

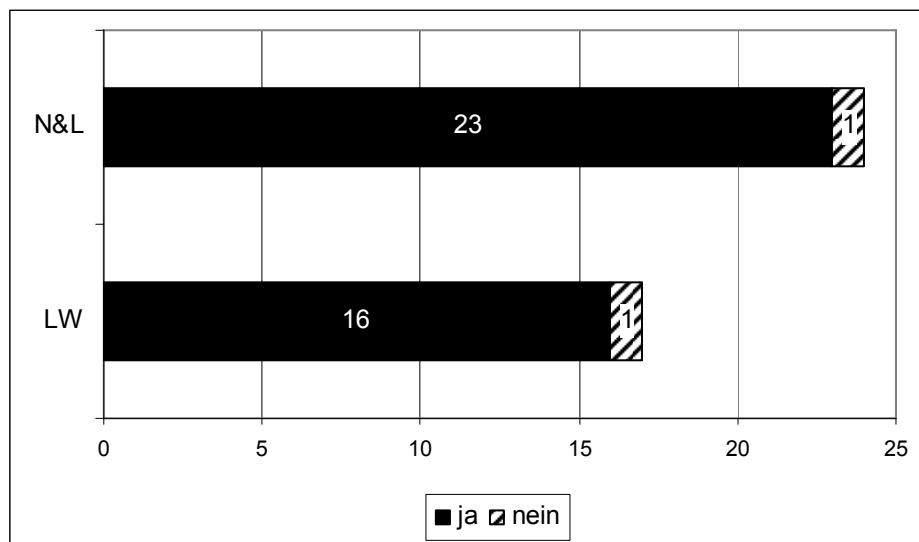
Die Interviewten wurden gebeten, eine qualitative Beurteilung der Informationen des BAFU vorzunehmen. Diese fällt aus Sicht der N&L-Stellen ausnahmslos positiv aus: Sie attestieren den Informationen des BAFU zum Thema TWW eine hohe Qualität. Kritische Nennungen gab es keine. Wo die Informationen bei den LW-Stellen bekannt waren, wurde ihre Qualität auch dort durchwegs positiv bewertet.

Die Informationen des Bundes sind sowohl aus Sicht der kantonalen N&L-Fachstellen als auch – grossmehrheitlich – der Landwirtschaftsämter ausreichend auf die Bedürfnisse der Kantone zugeschnitten. Zwei Vertreter von Landwirtschaftsämtern sind der Meinung, sie hätten vom Bund für ihre Bedürfnisse zu wenige Informationen zu TWW erhalten.



7 Informationen des Bundes ausreichend auf die Bedürfnisse der Kantone zugeschnitten (Anzahl Nennungen; keine Angaben: N&L=1, LW=9)

Sowohl die N&L-Fachstellen als auch die kantonalen Landwirtschaftsämter sind grossmehrheitlich der Meinung, sie hätten die Informationen zu TWW und insbesondere zur TWWV (vgl. auch hinten Abschnitt 3.2.3) vom BAFU frühzeitig erhalten. Kritik gab es lediglich von zwei der rund vierzig befragten Stellen der Kantone.⁸



8 Frühzeitiger Erhalt der Informationen zu TWW/TWWV (Anzahl Nennungen; keine Angaben: LW=4)

Einbezug der Kantone bei der Gestaltung der TWW-Politik

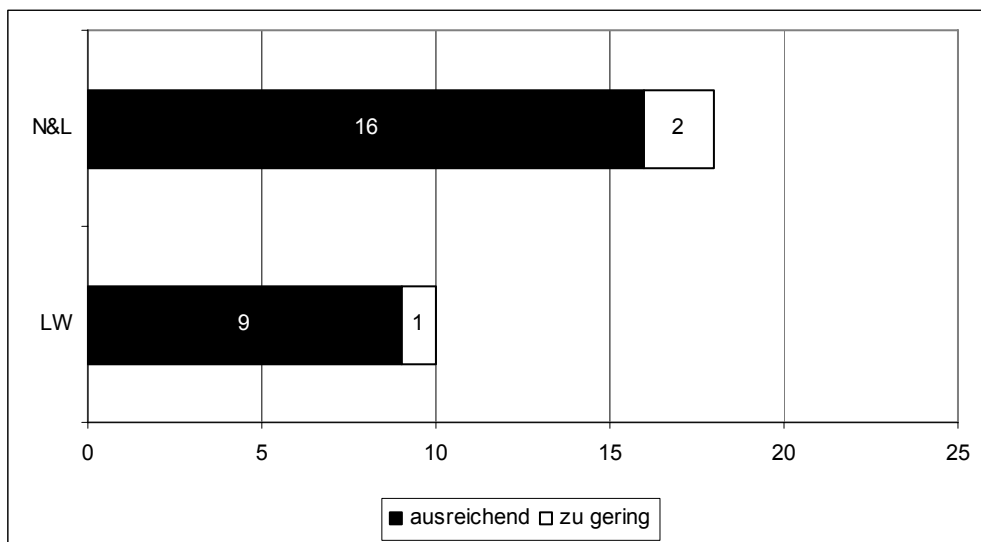
Die kantonalen Stellen fühlen sich im Weiteren auch ausreichend bei der Gestaltung der TWW-Politik einbezogen. Angesichts des Umfangs und der Dauer der Massnahmen zum Schutz der TWW ist es für die kantonalen Stellen allerdings teilweise schwierig, den Überblick über die laufenden Mitwirkungsmöglichkeiten zu behalten (persönliche Stellungnahmen, Einbezug über KBNL, Projektgruppe, Vernehmlassung usw.). So kommt es etwa vor, dass der genaue Stand der Vernehmlassung nicht präsent und wenig über die Berücksichtigung früherer Stellungnahmen der Kantone bekannt ist.

Bei Vertretern von insgesamt vier Kantonen konnte auf Grund der Kontakte im Rahmen der Nullmessung und der Interviews eine starke Kritik am Vorgehen des BAFU im Bereich des TWW-Schutzes festgestellt werden: Es wird bemängelt, dass die Kantone vom Bund bereits vor dem Inkrafttreten der TWW-Verordnung zum Schutz der TWW aufgefordert würden. Dieses Vorgehen wird als stossend empfunden und als Grund für die bescheidenen oder fehlenden Vollzugsaktivitäten angeführt. Die Kritik betrifft dabei weniger den operativen Einbezug in die Gestaltung der TWW-Politik, sondern vielmehr die gesamte bisherige Vorgehensweise des Bundes.

Die kantonalen Stellen erachten die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone im Zusammenhang mit der TWWV grossmehrheitlich als ausreichend und sind damit zufrieden. Die Mehrheit der Kantone gibt an, im Rahmen von Stellungnahmen anlässlich der ersten Anhörung zur TWWV beigetragen zu haben. Ein N&L-Vertreter war Mitglied der Arbeitsgruppe des BAFU. Zwei Vertreter von N&L-Stellen erachten ihre

⁸ Auf Seiten Naturschutz, weil die Informationen manchmal zeitlich zu knapp zur Verfügung gestellt beziehungsweise die Fristen zu knapp gesetzt würden und auf Seiten Landwirtschaft, weil die Informationen nicht direkt vom BAFU auch an die Fachstelle Landwirtschaft geliefert würden.

Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der TWWV als zu gering. Einer von ihnen gibt an, er hätte gerne in der Arbeitsgruppe mitgewirkt. Der zweite Kritiker moniert, die Einwände im Rahmen ihrer Stellungnahme seien beim BAFU nicht eingeflossen. Ein Vertreter eines Landwirtschaftsamtes wurde kantonsintern über die TWWV bisher nicht informiert.



9 Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone im Zusammenhang mit der TWWV (Anzahl Nennungen; keine Angaben: N&L=6, LW=11)

Auf Grund der ersten Erhebungen wurde vermutet, dass die Kantone, welche nicht in der Projektkommission der TWW-Projektorganisation vertreten sind, über den Stand der Verordnung vergleichsweise schlechter informiert seien und ihr kritisch gegenüber stehen würden. Dies ist nicht systematisch der Fall. Wohl gibt es Kantone, die weniger gut über die Arbeiten an der Verordnung informiert sind. Dies bedeutet aber nicht automatisch, dass sie der Verordnung kritischer gegenüber stehen.

3.2.2 Unterstützung Kantone von Seiten Bund

Neben der Informationspolitik sind die angebotenen Dienstleistungen und Hilfestellungen des Bundes beim Vollzug des TWW-Schutzes aus Sicht der Kantone von zentraler Bedeutung. Wir gehen im Folgenden auf die Beurteilung der zur Verfügung gestellten Ressourcen und der Höhe der Beiträge durch die kantonalen Stellen ein.

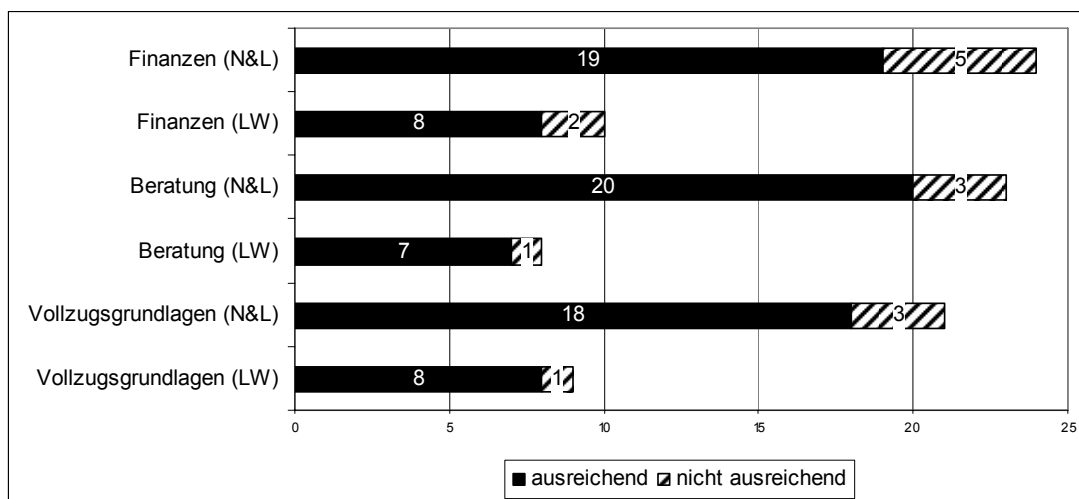
Ressourcen

Die vom Bund den Kantonen im Zusammenhang mit TWW und der TWWV zur Verfügung gestellten Ressourcen (Finanzbeiträge im Rahmen des Globalbudgets zum Schutz der TWW, Beratung, Vollzugsgrundlagen) werden grossmehrheitlich als ausreichend erachtet.

Besonders gelobt wurde vielfach die grosszügige Unterstützung bei der Erstellung der Inventare: Der Bund hat teilweise die Erfassung von Flächen mit regionaler Bedeutung finanziert, was bei den Kantonen sehr positiv ankam.

Am kritischsten schneiden die Finanzbeiträge ab, die der Bund den Kantonen für den Schutz der TWW-Flächen zur Verfügung stellt. Sie werden zu je einem Fünftel der N&L-Fachstellen und der Landwirtschaftsstellen als nicht ausreichend bewerten. Die Antworten sind denn auch praktisch gleich wie im nächsten Abschnitt, in dem nach der Beitragshöhe gefragt wurde.

Die angebotene Beratung und die Vollzugsgrundlagen beziehungsweise Vollzugshilfen werden überwiegend als ausreichend bezeichnet.



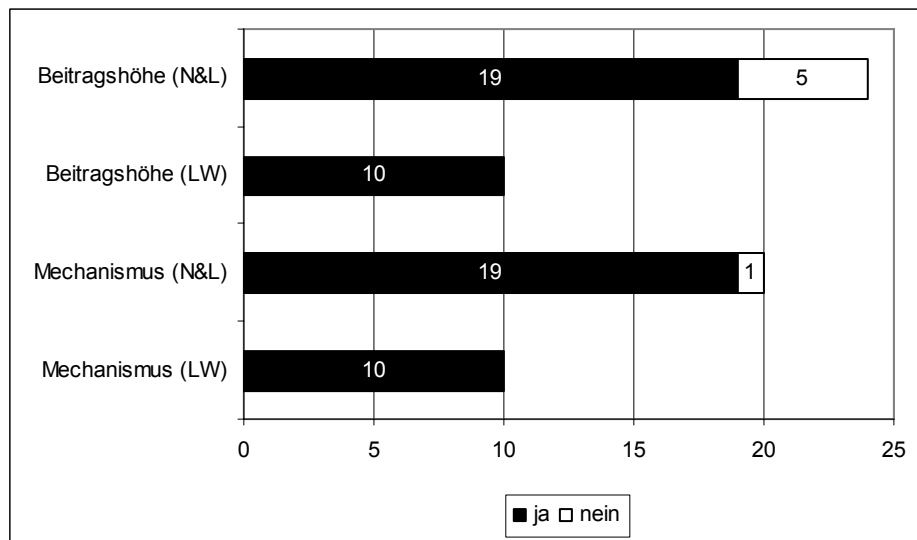
10 Ressourcen vom Bund (Anzahl Nennungen; Finanzen keine Angaben: LW=11, Beratung keine Angaben: N&L=1, LW=13, Vollzugsgrundlagen keine Angaben: N&L=3, LW=12)

Höhe der Bundesbeiträge

Die Höhe der Bundesbeiträge an die Kantone zum Schutz der TWW wird sowohl von den N&L-Fachstellen als auch seitens der Landwirtschaftsämter in der Mehrheit der Fälle als ausreichend erachtet.⁹ Dasselbe gilt für den Subventionsmechanismus Bund – Kantone. Eine Minderheit von etwa einem Fünftel der N&L-Fachstellen beurteilt die Beitragshöhe allerdings als ungenügend. Laut Begründung dieser Kantone reichen die Mittel nicht aus, um alle Flächen im gewünschten Umfang gemäss Zielsetzung der TWW-Verordnung zu schützen. Dabei werden oftmals auch die finanziellen Restriktionen im Kanton selber als Problempunkt für den TWW-Vollzug erwähnt. Davon negativ betroffen sind nach Ansicht der Kantone insbesondere folgende Aktivitäten:

- Schutz der Hot Spots,
- Ausdehnung des Schutzes auf bisher intensiver bewirtschafteten Flächen,
- Schutz von Flächen, die wegen drohender Nutzungsaufgabe bedroht sind und bei denen ein finanzieller Anreiz zur Bewirtschaftung notwendig ist.

⁹ Gefragt wurde nach jenen Beiträgen, die der Bund auf Grund des NHG an die Kantone zahlt zum Schutz der Flächen von nationaler Bedeutung.



11 Höhe der Bundesbeiträge und Subventionsmechanismus befriedigend (Anzahl Nennungen; Beitragshöhe keine Angaben: LW=11, Mechanismus keine Angaben: N&L=4, LW=11)

Sowohl die Bewertung der Beitragshöhe als auch der Subventionsmechanismus gilt nach Rückmeldung der Kantone ausdrücklich für die heutige Situation. Bezüglich der zukünftigen Regelung im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs besteht eine gewisse Unsicherheit bei den Kantonen. Teilweise wird befürchtet, dass die Mittel knapper ausfallen könnten.

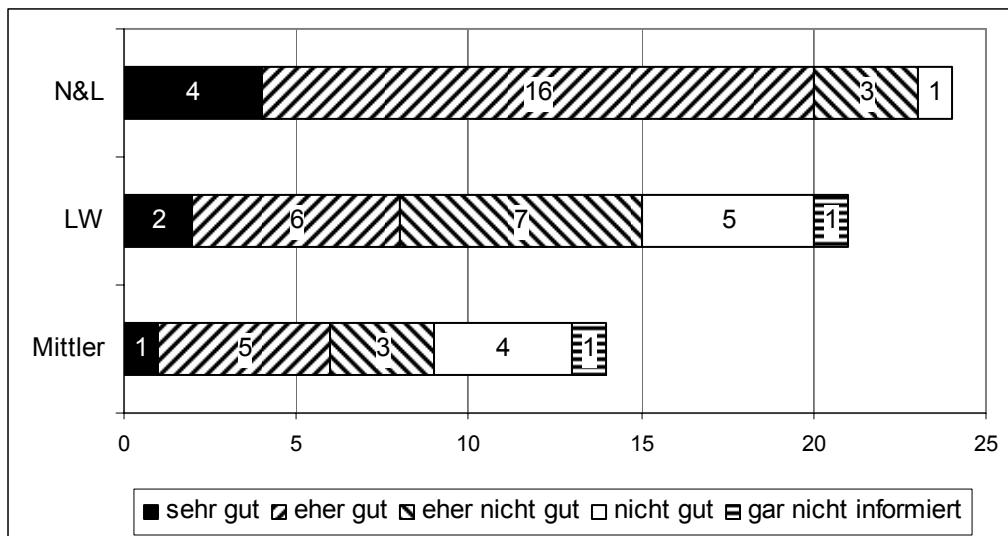
3.2.3 Beurteilung der zukünftigen TWW-Verordnung

Der Schutz der TWW soll in einer Verordnung auf Bundesebene geregelt werden. Diese wird 2007 in die Vernehmlassung geschickt. Die Verordnung regelt insbesondere den Umfang des TWW-Inventars aber auch die Instrumente, die den Kantonen zum TWW-Schutz zur Verfügung stehen. In den Interviews wurden folgenden Fragen nachgegangen:

- Wie gut sind die Kantone über den Entwurf zur TWW-Verordnung informiert?
- Wie beurteilen die Vollzugsstellen die politische Akzeptanz in ihrem Kanton?
- Wie beurteilen die kantonalen Vollzugsstellen die Zielsetzungen und Instrumente der zukünftigen Verordnung?

Informationsstand der Kantone zur zukünftigen TWW-Verordnung

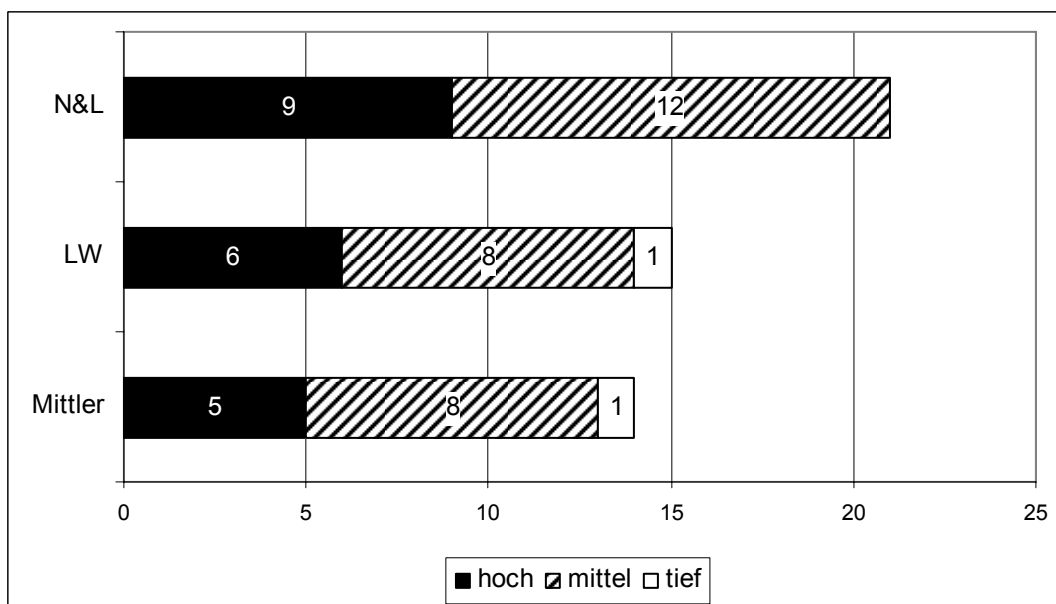
Der Informationsstand zum *Entwurf der TWW-Verordnung* ist deutlich schlechter als zum Thema TWW allgemein. Am besten Bescheid wissen die N&L-Fachstellen (20 Fachstellen sehr oder eher gut) gefolgt von den Mittlern. Der Mehrheit der Landwirtschaftsstellen ist der TWWV-Entwurf nur oberflächlich oder gar nicht bekannt.



12 Informationsstand zur TWW Verordnung (Anzahl Nennungen)

Politische Akzeptanz der TWW-Verordnung

Die kantonalen Stellen wurden nach einer Einschätzung der politischen Akzeptanz der TWW-Verordnung in ihrem Kanton gebeten. Dabei sollten die Interviewten eine Beurteilung der Situation in Regierung und Parlament aber auch bezüglich wichtiger Verbände (z. B. Bauernverband) vornehmen.



13 Beurteilung politische Akzeptanz der TWWV im Kanton (Anzahl Nennungen; keine Angaben: N&L=3, LW=6)

Die allgemeine politische Akzeptanz der TWWV in den Kantonen wird von den Befragten differenziert beurteilt: Ein Teil glaubt, dass die Akzeptanz hoch ausfalle, andere (bei den N&L-Stellen mehr als die Hälfte der Antwortenden) sind eher skeptisch und beurteilen die Akzeptanz als mittel. Die Einschätzung der N&L-Fachstellen fällt dabei leicht positiver aus als diejenige der Landwirtschaftsämter und der Mittler. Als Grund für die Skepsis in Bezug auf die Akzeptanz eines Teils der Regierungen und

Parlamente wird vielfach auf die problematischen Erfahrungen beim Moorschutzinventar hingewiesen. In einigen Fällen wird die politische Akzeptanz in Abhängigkeit zur Berücksichtigung kantonaler Einwände zum Inventar gesetzt. Je mehr hier auf die Kantone Rücksicht genommen würde, desto höher dürfte die politische Akzeptanz der Verordnung ausfallen und umgekehrt.

Mehrheitlich sind die Befragten der Meinung, die Akzeptanz bei den Bewirtschaftenden dürfte kaum problematisch sein, weil sich für diese kaum etwas ändert mit der TWWV. Die Verträge sind ihnen seit langem bekannt. Zudem sind keine intensiv bewirtschafteten Flächen betroffen.

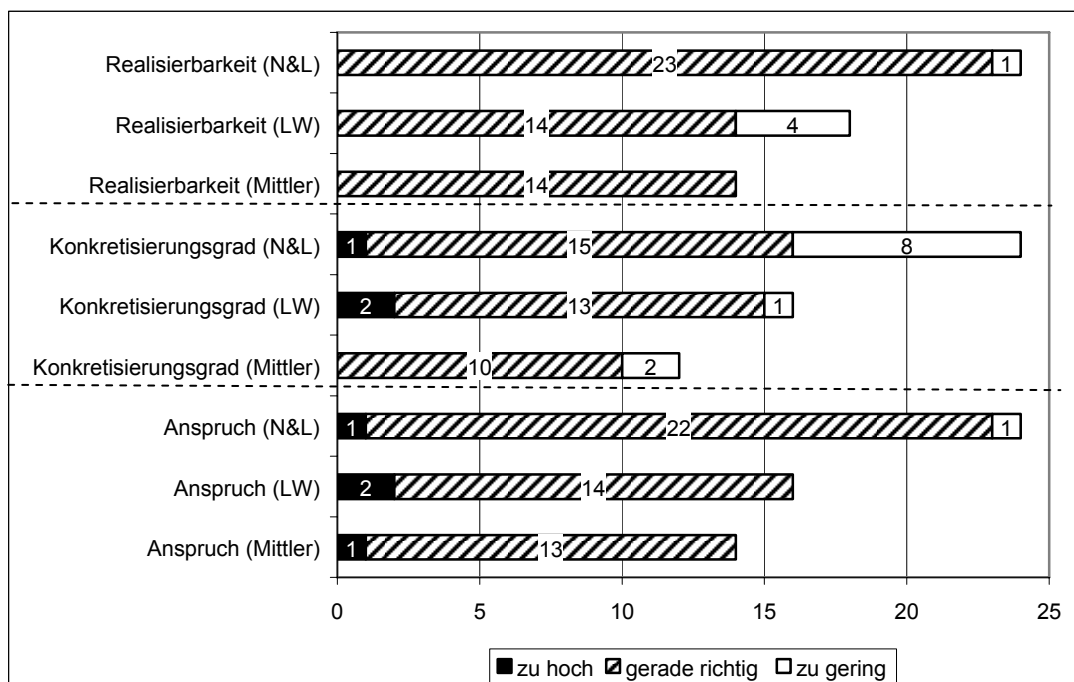
Akzeptanz der Ziele der geplanten Verordnung

Den kantonalen Stellen wurden in den Interviews die Ziele des TWW-Verordnungsentwurfs vorgelegt. Anschliessend wurden die Interviewten um eine Beurteilung der Realisierbarkeit der Ziele, ihres Konkretisierungsgrades und Anspruchsniveaus gefragt.

Die kantonalen N&L-Fachstellen und die Mittler erachten die *Ziele* grossmehrheitlich als realistisch und auf dem richtigen Anspruchsniveau. Abweichungen nach oben und unten sind zwar vorhanden, beschränken sich in der Regel aber auf eine Nennung. Etwas kritischer äussern sich die Landwirtschaftsstellen. Knapp ein Viertel von ihnen beurteilen die Ziele als nicht realistisch und zwei Personen sind der Meinung, die Ziele in der Verordnung seien zu anspruchsvoll.

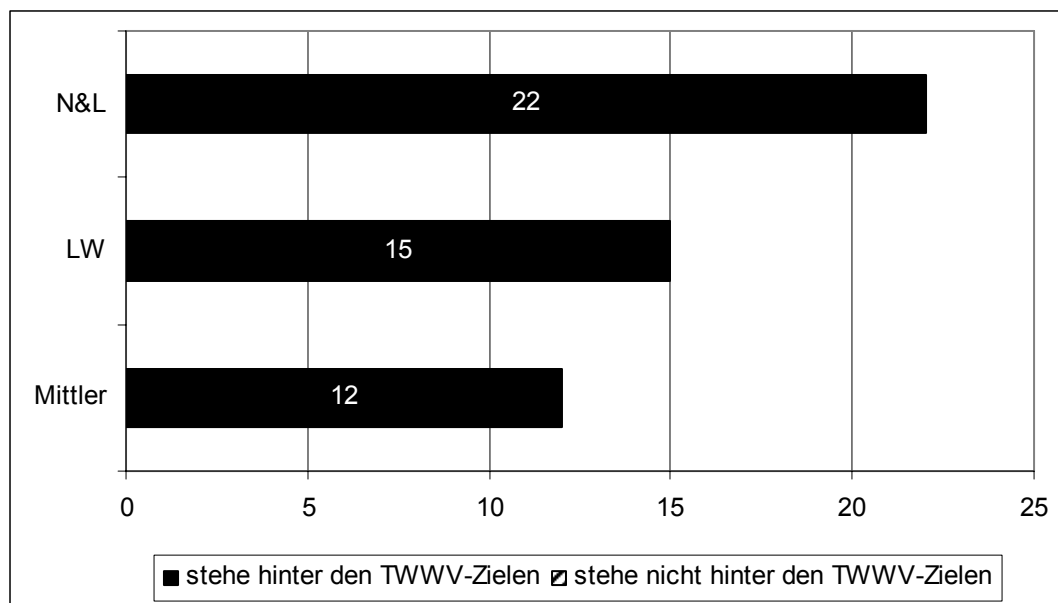
Der *Konkretisierungsgrad der Ziele* wird auch von den N&L-Fachstellen kritischer bewertet. Zwei Drittel erachtet ihn als gerade richtig, ein Drittel hingegen als zu vage. Einzelne Landwirtschafts- und N&L-Stellen beurteilen die Ziele umgekehrt als zu konkret.

Die folgende Grafik zeigt die Ergebnisse im Detail.



14 Beurteilung der Ziele des TWWV-Entwurfs (Anzahl Nennungen; Realisierbarkeit keine Angaben: LW=3, Konkretisierungsgrad keine Angaben: LW=5, Mittler=2, Anspruch keine Angaben: LW=5)

Die Ziele des TWWV-Entwurfs geniessen insgesamt eine hohe Akzeptanz. Die befragten Personen der N&L-Fachstellen, Landwirtschaftsstellen und Mittler geben alle an, insgesamt hinter den Zielen des Entwurfs der TWWV stehen zu können.

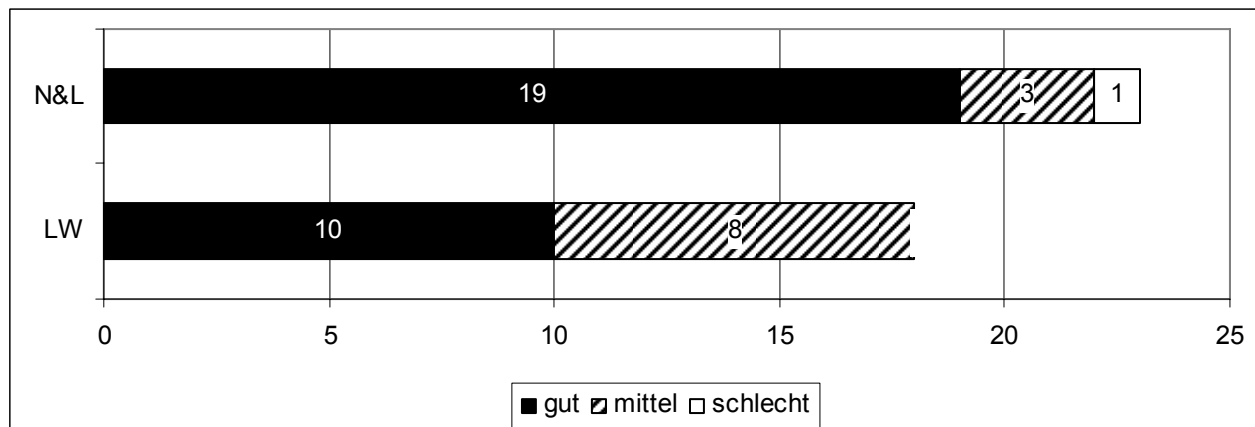


15 Gesamthafte Akzeptanz der Ziele der TWWV (Anzahl Nennungen; keine Angaben: N&L=2, LW=6, Mittler=2)

Akzeptanz der Instrumente der geplanten Verordnung

Der Entwurf zur TWW-Verordnung enthält als wichtige Instrumente die Inventare, die Möglichkeit zur Schaffung von Vorranggebieten, das Instrument der Vereinbarung mit den Bewirtschaftenden und die Koordinationspflicht zwischen Natur- und Landschaftsschutz einerseits und Land- und Forstwirtschaft andererseits.

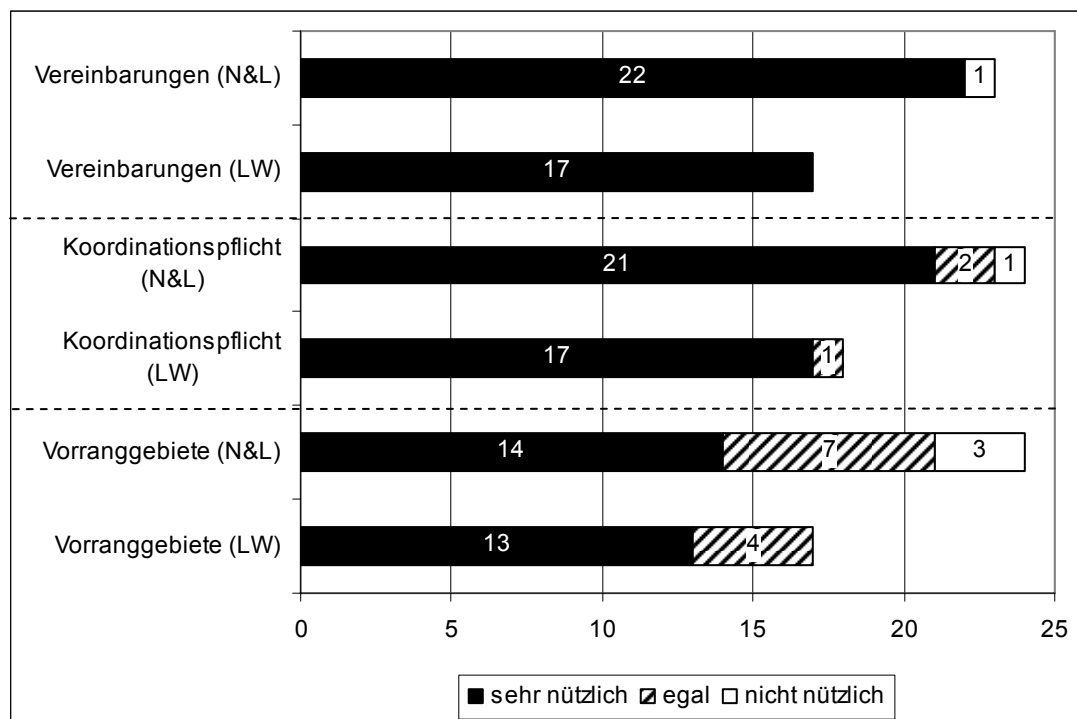
Das Instrument der Bundesinventare wird von den Befragten unterschiedlich beurteilt. Die kantonalen N&L-Fachstellen äussern sich dazu grossmehrheitlich positiv, bei den Landwirtschaftsstellen ist hingegen fast die Hälfte der Befragten skeptisch. Die Kritiker des Inventars räumen dabei ohne weiteres ein, dass es sich beim TWW-Inventar um jenes Biotopinventar handle, das im Vergleich zu den anderen Biotopinventaren am positivsten zu bewerten sei. Der Einbezug der Kantone sei weit stärker erfolgt und gut gelungen als im Vergleich zum Beispiel zu den Moorinventaren. Was hingegen bleibe, seien die „Starrheit“ der Bundesinventare (z. B. genaue Gebietsdefinition) und der geringe Spielraum, der den Kantonen bleibe, wenn sie auf regionale Besonderheiten Rücksicht nehmen möchten. Die folgende Grafik gibt eine Übersicht über die Ergebnisse.



16 Grundsätzliche Beurteilung des Instruments der Bundesinventare (Anzahl Nennungen; keine Angaben: N&L=1, LW=3)

Die übrigen Instrumente des TWWV-Entwurfs (Möglichkeit zu Vereinbarungen, Koordinationspflicht, Vorranggebiete), werden insgesamt gut akzeptiert:

- Am besten schneiden dabei die Vereinbarungen mit den Bewirtschaftenden ab, zu denen sich nur ein Vertreter einer N&L-Fachstelle kritisch äussert. Er ist der Meinung, dass die Dauer der Verträge (in der Regel 6 Jahre) zu gering sei, um den angestrebten Schutz zu gewährleisten.
- Auch die Koordinationspflicht zwischen Naturschutz und Landwirtschaft wird grossmehrheitlich positiv bewertet. Ein Kritiker erachtet diese Vorgabe als überflüssig, weil diese Koordination auf kantonaler Ebene bereits praktiziert werde.
- Einzelne kritische Stimmen gibt es seitens der N&L-Fachstellen vor allem zu den Vorranggebieten. Grund dafür ist die Befürchtung, dass die mit den Vorranggebieten eingeführte Flexibilität zu einer (schleichenden) Schwächung des Naturschutzes führen könnte. Die Kompensation von Verlusten durch neue TWW-Flächen wird zudem in Zweifel gezogen, da der Aufbau solcher Flächen einen lange dauernden und unsicheren Prozess darstelle.



17 Akzeptanz und Beurteilung der Instrumente der TWWV (Anzahl Nennungen; Vereinbarungen keine Angaben: N&L=1, LW=4, Koordinationspflicht keine Angaben: LW=3, Vorranggebiete keine Angaben: LW=4)

Die befragten Stellen stehen grundsätzlich alle hinter der zukünftigen TWWV. Die Instrumente der Verordnung werden insgesamt positiv beurteilt. Als einziges Instrument der Verordnung werden die Vorranggebiete mit Kritik bedacht. In Bezug auf das Instrument 'Inventar' an sich bringen allerdings vier N&L-Stellen und fast die Hälfte der befragten Landwirtschaftsämter Vorbehalte an.

3.3 Zusammenfassende Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Insgesamt lässt sich folgendes Bild von der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der TWW-Politik zeichnen:

- Es lässt sich *erstens* positiv festhalten, dass die kantonalen N&L-Stellen und teilweise (in deutlich weniger grossem Umfang) auch die LW-Stellen regelmässig mit dem BAFU Kontakt pflegen und gut über die TWW-Schutzpolitik informiert sind.
- *Zweitens* ist die Zufriedenheit der kantonalen Stellen mit der Informationspolitik des Bundes hoch: Die befragten kantonalen Stellen fühlen sich rechtzeitig, bedarfsgerecht, in genügendem Umfang und qualitativ gut informiert.
- *Drittens* wird der Einbezug der Kantone in die Gestaltung der Bundespolitik insgesamt als gut bezeichnet. Auf zwei Schwachpunkt in diesem Kontext gilt es allerdings hinzuweisen: Die lange Dauer des Projekts (mehr als zehn Jahre seit dem Start der Inventarisierung) hat dazu geführt,

dass einige Kantone den Überblick über die TWW-Schutzpolitik verloren haben und nicht mehr genau wissen, wie es in Zukunft weitergeht. Schwerer wiegt die Kritik von vier Kantonen, die das Vorgehen des Bundes beim TWW-Schutz grundsätzlich kritisieren und einen Start der Schutzaktivitäten vor dem in Kraft treten der TWW-Verordnung als nicht sinnvoll erachten.

- Die Kantone loben *viertens* den Einsatz des Bundes bei der Erstellung der Inventare. Mit der dabei geleisteten finanziellen Unterstützung und der angebotenen Beratung sind alle Kantone zufrieden.
- *Fünftens* schneidet der gegenwärtige Subventionsmechanismen bei den finanziellen Zuwendungen der Mittel zum TWW-Schutz gut ab. Ein Teil der Kantone macht hingegen ein Fragezeichen hinter den Umfang der zur Verfügung stehenden Finanzmittel: Diese dürften nach Meinung eines Fünftels der Kantone – namentlich auch mittel- bis langfristig – nicht ausreichend sein für den Schutz der TWW.
- Die Kantone sind *sechstens* über die TWW-Verordnung weit weniger gut informiert, als über die TWW-Politik allgemein. Die Ziele der Verordnung werden insgesamt gut akzeptiert. Sie gelten für die N&L-Stellen als realistisch. Ein Teil der Vertreter der Landwirtschaftsstellen ist hier kritischer. Der Konkretisierungsgrad der Ziele der künftigen Verordnung wird generell als gut bezeichnet. Ein Teil der N&L-Stellen hätte es sich sogar etwas konkreter gewünscht.
- *Siebtens* schneiden die Instrumente der TWW-Verordnung (Vereinbarungen, Vorranggebiete, Koordinationspflicht) gut ab. Kontrovers ist einzig die Beurteilung des Instrumentes des nationalen Inventars an sich. Die Mehrheit der Befragten begrüsst zwar die Einführung des Inventars. Dessen Einführung ist offenbar mit dem notwendigen Fingerspitzengefühl erfolgt. Eine Minderheit von vier N&L-Stellen und etwa die Hälfte der LW-Stellen halten das Inventar hingegen als zu starr und zu wenig flexibel.
- Am kritischsten wird *achtens* die politische Akzeptanz der zukünftigen Verordnung beurteilt. Etwa die Hälfte der Befragten beurteilen diese als hoch, die andere Hälfte eher als mittel oder tief.

Als Fazit können wir festhalten, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Gestaltung und Umsetzung der TWW-Politik gut ist. Die Informationen fließen und erfolgen rechtzeitig und in guter Qualität. Insgesamt ist dieses Ergebnis als sehr gut zu bewerten. Schwachpunkte in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen lassen sich punktuell an vier Stellen ausmachen:

- Der Informationsstand zur TWW-Verordnung fällt im Vergleich zur übrigen Information ab.
- Die Inventare als wichtiges Instrument der zukünftigen Verordnung stossen bei einem Teil der Kantone auf Kritik.
- Die politische Akzeptanz der Verordnung in den Kantonen ist ein heikler Punkt.
- Eine Minderheit der Kantone hegt Zweifel, ob die finanziellen Mittel für den Schutz der TWW ausreichen werden.

Zwei Punkte müssen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in Zukunft stärker beachtet werden:

- Die Entwicklung der Schutzpolitik des Bundes läuft jetzt bereits zwölf Jahre (gerechnet ab dem Startschuss der Inventarisierung). Es ist für die am Projekt weniger intensiv beteiligten Kantonsvertretenden daher schwierig, die Übersicht zu behalten. Die kommende Vernehmlassung bietet daher eine gute Gelegenheit, die wesentlichen Informationen (Entstehung, Bedeutung der

Inventare, Vollzugsperspektiven) nochmals zu bündeln und für alle Kantone kurz und gut verständlich darzustellen.

- Die Ressourcenausstattung und Betroffenheit der Kantone ist höchst unterschiedlich. Es wäre zu prüfen, wie weit die unterschiedliche kantonale Problemlage sich auch in einer unterschiedlichen Betreuung der Kantone niederschlagen müsste. Konkret könnte dies bedeuten, dass Kantone mit viel TWW-Flächen und/oder wenig kantonalen Ressourcen besonders unterstützt würden durch Information, Beratung und Motivation. Eine Zusammenarbeit auf Stufe Bund zwischen BLW und BAFU wäre in dieser Beziehung sicher hilfreich.

4 Vollzugsmuster in den Kantonen

Die Kantone haben in unterschiedlichem Umfang eine Schutzpolitik für Trockenwiesen und -weiden entwickelt und vollzogen. Es herrscht eine grosse Vielfalt an Vollzugsmustern zum Beispiel was Startzeitpunkt und Intensität des Vollzugs angeht. Dieser Umstand war vor Beginn der Erfolgskontrolle bekannt und vor diesem Hintergrund war folgende Hauptfrage zu beantworten:

- Wie weit besteht heute in den Kantonen eine Schutzpolitik im Bereich der TWW, wie sieht der Vollzug in der Praxis aus und wodurch lassen sich Unterschiede im Vollzug erklären?

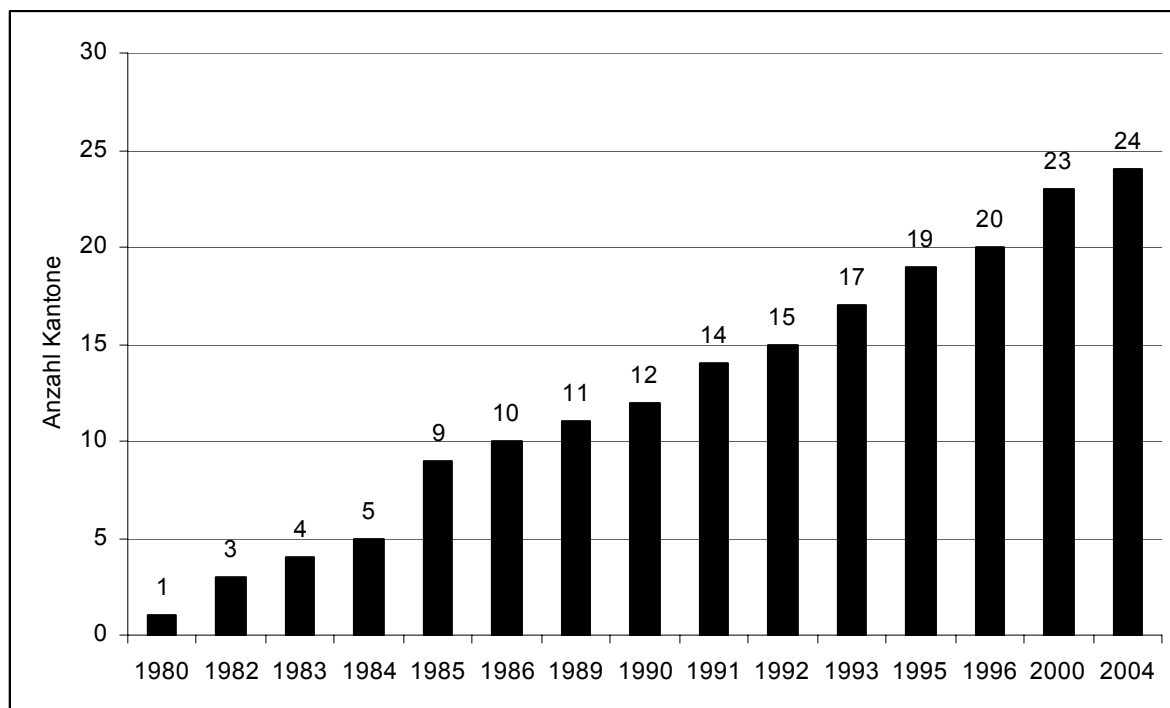
Diese generelle Fragestellung kann in folgende Teilfragen aufgeteilt werden.

- Wie präsentiert sich die Entstehungsgeschichte der TWW-Schutzpolitik im zeitlichen Verlauf? Wann setzte die kantonale Schutzpolitik ein?
- Wie sehen die Strukturen im Vollzug aus? In welchem Umfang arbeiten kantonale Stellen im Vollzug zusammen und welche Ressourcen stehen ihnen dabei zur Verfügung? In welchem Umfang werden Dritte und Gemeinden in den Vollzug eingebunden?
- Welche Instrumente werden im Vollzug eingesetzt? Lassen sich auf Basis des Instrumenteneinsatzes unterschiedliche Vollzugsphilosophien erkennen?
- Mit welcher Intensität wird vollzogen? Wie stark engagieren sich die Vollzugsakteure bei der Information und Beratung von Zielgruppen und bei der Kontrolle von Auflagen auf TWW-Flächen? In welchem Mass wird der TWW-Schutz mittels Aktionsplänen und Umsetzungskonzepten organisiert?

Wir gehen auf die vier Bündel von Fragen in jeweils einem Abschnitt näher ein. Im fünften Abschnitt vergleichen wir die Ergebnisse und suchen nach Faktoren, die Unterschiede im Vollzug der Kantone erklären helfen. Und schliesslich fassen wir in einem letzten Abschnitt die Erkenntnisse zusammen

4.1 Entwicklung des kantonalen Vollzugs

Der kantonale Vollzug hat sich im Zeitverlauf höchst unterschiedlich entwickelt. Die ersten Kantone wurden bereits in den frühen Achtzigerjahren aktiv und versuchten TWW-Flächen mit verschiedenen Massnahmen zu schützen. Andere Kantone warten die TWW-Verordnung ab, bis sie selber aktiv werden wollen. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über den Startpunkt des TWW-Schutzes in den Kantonen. Der Startzeitpunkt ist in den Interviews mit den kantonalen Verantwortlichen erfragt worden. Die Startzeitpunkte sind kumuliert über die Zeit dargestellt.



18 Startzeitpunkt des kantonalen TWW-Schutzes pro Jahr (kumuliert)

Es zeigt sich, dass 11 Kantone bereits vor 1990 mit dem TWW-Schutz begonnen haben. Acht Kantone haben zwischen 1990 und 1999 mit dem Schutz von TWW-Flächen gestartet. Vier Kantone haben entsprechende Aktivitäten erst nach 2000 entwickelt. Ein Kanton ist bisher passiv geblieben.

Die Darstellung gibt keine Auskunft über die Intensität des Vollzugs. Diese wird weiter hinten besprochen. An dieser Stelle lässt sich aber festhalten, dass ein Teil der Kantone zwar früh Schutzaktivitäten entwickelt hat, diese sich aber auf einzelne speziell gefährdete Flächen beschränkt haben ohne Breitenwirkung zu entfalten. Umgekehrt gibt es auch Kantone, die bereits in den Achtzigerjahren systematische Schutzaktivitäten realisiert und heute entsprechend viele Flächen unter Schutz gestellt haben (dazu mehr im Kapitel 5).

Was war der Anlass für die Kantone, den Schutz von TWW-Flächen an die Hand zu nehmen? Auch wenn die Antworten auf diese Frage in den Interviews teilweise unpräzise ausgefallen sind (bestimmte Interviewpartner waren damals noch nicht in der jetzigen Funktion tätig) lässt sich eine Gruppierung vornehmen:

- Bei zwölf Kantonen bildete der Aufbau eines kantonalen Inventars den Startschuss zum TWW-Schutz. Der Aufbau der Inventare selber geht auf verschiedene Gründe zurück. In vier Fällen haben Vorstösse von Umweltschutzorganisationen den Kanton veranlasst, die TWW-Flächen in einem Inventar zu erfassen und zu schützen. In drei Fällen haben die kantonalen Verantwortlichen einen starken Schwund an TWW-Flächen festgestellt und sind daraufhin selber aktiv geworden. In je einem Fall kam der Impuls zur Inventarisierung aus dem Moorschutz, aus einem Vorstoss aus dem Parlament und aus der Absicht heraus, eine speziell interessante Fläche zu schützen. In zwei Fällen liess sich das Motiv zur Erstellung des Inventars nicht mehr genau ermitteln.

- In sieben Kantonen hat die Lancierung des nationalen Inventars zur Aufnahme von Aktivitäten auf Stufe Kanton geführt.
- Die Motive in den restlichen Kantonen sind uneinheitlich: In zwei Kantonen waren es Umweltschutzorganisationen, die durch die Lancierung eines eigenen Inventars oder aber eines Pilotprojekts den Kanton aktiviert haben. In einem anderen Kanton war es der Schutz einer Wasserfassung, die zu Schutzaktivitäten geführt hat. In den restlichen Kantonen liess sich das Motiv zum Start des TWW-Schutzes nicht mehr genau ermitteln.

Wie wichtig waren die Aktivitäten des Bundes für den Start der kantonalen Aktivitäten? Wir haben diese Fragen den Kantonen zusätzlich in einer pauschalen Form gestellt. Es konnten auf Grund der bereits erwähnten Personalfuktuation nur 11 von 24 Kantonen antworten. Es zeigte sich, dass neun von total 11 antwortenden Kantonen auf Grund von Impulsen des Bund ihre Schutzpolitik entwickelt haben. Das heisst, die Bundespolitik namentlich die Erstellung des Inventars ist ein wichtiger Auslöser für die kantonale Politik. Die Eigendynamik in den Kantonen (angetrieben von Verwaltung, Regierung, Umweltverbänden) ist mindestens ebenso bedeutsam für den Start der TWW-Schutzpolitik.

4.2 Vollzugsstruktur

Grundsätzlich sind es vier Aspekte, die die Struktur des kantonalen Vollzugs prägen:

- die Arbeitsteilung innerhalb der kantonalen Verwaltung;
- die Ressourcen, die der Verwaltung zur Verfügung stehen;
- die Rolle der Gemeinden und
- die Rolle privater Dritter im Vollzug.

Wir gehen auf die vier Aspekte nacheinander ein. Basis der Auswertung sind Interviews in total 24 Kantonen. In einzelnen Darstellungen sind weniger als 24 Kantone aufgeführt. In diesen Fällen konnten die Interviewten keine Angaben zum entsprechenden Thema machen.

Arbeitsteilung im Vollzug auf kantonaler Stufe

In der Regel obliegt der Vollzug des Schutzes der Trockenwiesen und -weiden der kantonalen Natur- und Landschaftsschutzstelle. Diese arbeitet in unterschiedlichem Ausmass mit der kantonalen Stelle für Landwirtschaft zusammen. Diese Zusammenarbeit kann aus verschiedenen Gründen von grosser Bedeutung sein.

- Erstens verfügen die kantonalen landwirtschaftlichen Stellen über ein System zur Abwicklung der Zahlungen an die Bäuerinnen und Bauern. Laufen die Entschädigungszahlungen für Auflagen bei Trockenwiesen und -weiden ebenfalls über diese Systeme erleichtert es den praktischen Vollzug.
- Zweitens richten sich die landwirtschaftlichen Stellen über die landwirtschaftliche Beratung an die Landwirte. Ein solcher Kanal lässt sich auch für Informationen rund um die TWW-Flächen nutzen.
- Drittens bestehen potenzielle Nutzungskonflikte zwischen Landwirtschaft und Landschaftsschutz respektive Naturschutz (intensive Bewirtschaftung zur Erzielung eines höheren Ertrags versus extensive Bewirtschaftung zum Schutz der Artenvielfalt). Wenn die kantonalen Stellen für Natur- und Landschaftsschutz mit den kantonalen landwirtschaftlichen Stellen zusammenarbeiten, können

solche Nutzungskonflikte mindestens gedämpft werden und die Bewirtschaftenden erhalten vom Kanton nicht unterschiedliche Signale.

Auf Grund der Erhebungen in den Kantonen lässt sich die Zusammenarbeitstruktur für jeden Kanton beschreiben. Die folgende Übersicht zeigt die Art der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Stellen für Natur- und Landschaftsschutz (N&L), die immer die Federführung beim Schutz der TWW übernehmen und den kantonalen Ämtern für Landwirtschaft (LW). Die Beschreibung der Zusammenarbeit erfolgt über drei Aspekte: Die Zufriedenheit der Zusammenarbeit, die Häufigkeit der Kontakte und eine allfällige Institutionalisierung der Zusammenarbeit (z. B. über die Bildung gemeinsamer Kommissionen, Arbeitsgruppen u. ä.). Die drei Aspekte wurden direkt bei den betroffenen Stellen abgefragt. Die Darstellung vernachlässigt die Rolle weiterer kantonalen Stellen im Vollzug: Teilweise leisten die kantonalen Stellen für Wald und für Raumplanung einen Beitrag zum Schutz der TWW respektive sind davon betroffen. Über alle Kantone betrachtet ist der Beitrag dieser beiden Stellen im Vergleich zur Bedeutung der LW und N&L relativ tief, so dass wir sie an dieser Stelle nicht darstellen.

Güte der Zusammenarbeit N&L und LW	Operationalisierung	Kantone
1 Hoch	<ul style="list-style-type: none"> - Betroffene Stellen sind zufrieden mit der gegenseitigen Zusammenarbeit - Zusammenarbeit erfolgt häufig (1 mal pro Monat) - Es besteht oft eine institutionalisierte Zusammenarbeit 	13
2 Mittel	<ul style="list-style-type: none"> - Betroffene Stellen sind mehrheitlich zufrieden mit der gegenseitigen Zusammenarbeit - Zusammenarbeit erfolgt etwa ein bis fünf mal pro Jahr - Es besteht selten oder keine institutionalisierte Zusammenarbeit 	11
3 Tief	<ul style="list-style-type: none"> - Eine der Stellen (N&L oder LW) ist nicht oder nur teilweise zufrieden mit der gegenseitigen Zusammenarbeit - Zusammenarbeit erfolgt weniger als ein mal pro Jahr - Es besteht selten oder keine institutionalisierte Zusammenarbeit 	-

19 Güte der Zusammenarbeit kantonalen Stellen beim Vollzug des TWW-Schutzes

Es zeigt sich, dass bei der Hälfte der Kantone der Vollzug zum Schutz der TWW auf einer engen und guten Zusammenarbeit zwischen den landwirtschaftlichen Stellen und den Natur- und Landschaftsschutzstellen beruht. In diesen Kantonen werden die Auszahlungen der finanziellen Entschädigungen vielfach über ein gemeinsames System abgewickelt und die zuständigen Stellen arbeiten im Tagesgeschäft eng zusammen. Übervertreten in dieser Gruppe sind die kleinen Kantone. Die Kleinheit ihrer Verwaltung und die damit einhergehende räumliche Nähe der Verwaltungsstellen sowie die relativ tiefere Arbeitsteilung macht eine starke Zusammenarbeit nicht nur wünschenswert sondern schlicht notwendig.

In 11 Kantonen kann die Güte der Zusammenarbeit als „mittel“ bezeichnet werden. Verantwortlich für diese Bewertung ist der Umstand, dass wenigstens eine der zwei befragten Stellen (LW oder N&L) mit

der Zusammenarbeit nur teilweise zufrieden ist. Meist (in fünf von neun Fällen) beruht diese Einschätzung bei beiden Stellen auf Gegenseitigkeit. In der Regel sind teilweise unterschiedliche Ansichten über die Rolle des Natur- und Landschaftsschutzes aber auch organisatorische Gründe und personelle Aspekte für dieses Ergebnis verantwortlich.

Ressourcenausstattung der kantonalen Verwaltungsstellen

Die Verantwortlichen der kantonalen Natur- und Landschaftsschutzstellen sowie der kantonalen Landwirtschaftsstellen wurden in den Interviews um eine Einschätzung ihrer Ressourcen im Hinblick auf den Vollzug des Schutzes der TWW gebeten (es geht hier um die Betriebsmittel der Fachstellen, nicht um die Finanzmittel für die Entschädigung der Bewirtschaftenden). Die Befragten machten Angaben zu vier Aspekten:

- Finanzielle Ausstattung
- Personal
- Know-how
- Verfügbarkeit von Hilfsmitteln (z. B. EDV-Programme, Vollzugshilfen usw.)

Die folgende Tabelle zeigt das Ergebnis und die daraus abgeleitete Bewertung. Es wird dabei zwischen der Beurteilung der Natur- und Landschaftsschutzstellen und der Stellen für Landwirtschaft unterschieden. Bei letzteren wurden acht Kantone nicht in die Bewertung aufgenommen, weil die landwirtschaftlichen Stellen hier eine untergeordnete Bedeutung für den Vollzug spielen und daher keine Beurteilung abgeben konnten oder wollten.

Ressourcenausstattung kantonalen Stellen	Operationalisierung	Ergebnis für die Natur-/Landschaftsschutzstellen	Ergebnis für die Landwirtschaftsstellen
1 Hoch	- Ausstattung mit finanziellen und personellen Mitteln ausreichend - Know-how und Hilfsmittel vorhanden	5	11
2 Mittel	- Ein Aspekt (personelle Mittel, finanzielle Mittel, Know-how oder Vollzugshilfen) nicht ausreichend	6	2
3 Tief	- Zwei und mehr Aspekte nicht ausreichend	12	3

20 Ressourcenausstattung der Kantone für den Vollzug des TWW-Schutzes

Die Daten zeigen, dass bei den Natur- und Landschaftsschutzstellen in nicht weniger als 12 Kantonen nach Meinung der zuständigen N&L-Stelle die notwendigen Betriebsmittel (also die der Fachstelle zum Einsatz zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen) zu einem Vollzug des TWW-Schutzes fehlen. Die Detailanalyse verdeutlicht, dass nicht primär das Fehlen von Know-how oder Vollzugshilfen als Problem wahrgenommen wird, sondern ein Manko bei den personellen und finanziellen Ressourcen. Fünf kantonale Natur- und Landschaftsschutzstellen betrachten ihre Ressourcenausstattung als genügend und hoch. Sechs Stellen geben an, entweder im personellen

oder finanziellen Bereich einen Engpass zu haben. Bei den Stellen für Landwirtschaft präsentiert sich das Bild wesentlich besser. Hier geben die Befragten in der Mehrheit an, über genügend Ressourcen zu verfügen, um die ihnen zugewiesenen Rollen beim Vollzug des Schutzes der TWW ausfüllen zu können. Das positive Ergebnis hängt damit zusammen, dass die Hauptlast beim TWW-Schutz nicht bei den landwirtschaftlichen Stellen liegt. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse aber auch, dass die landwirtschaftlichen Stellen grundsätzlich besser mit Personal und Finanzen ausgestattet sind, als die Natur- und Landschaftsschutzstellen.

Einbezug von Gemeinden in den Vollzug

Die Gemeinden spielen gegenwärtig eine unterschiedliche Rolle beim kantonalen Vollzug zum Schutz der TWW-Flächen.

- Am bedeutsamsten ist ihre Rolle dann, wenn sie die Verantwortung für den Vollzug von den kantonalen Stellen delegiert erhalten. In diesem Fall sind sie die zentrale Vollzugsinstanz, die für den Einsatz der Sicherungsinstrumente (Verträge, Schutzbeschlüsse, Information und Beratung) zuständig ist.
- Wo die kantonalen Stellen sich ausschliesslich direkt an die Bewirtschaftenden wenden, schrumpft die Bedeutung der Gemeinden im Vollzug stark zusammen respektive beschränkt sich auf den Nachvollzug kantonalen Politik in der kommunalen Richtplanung.

Durch die Befragung der kantonalen Natur- und Landschaftsschutzstellen sowie der Landwirtschaftsstellen lässt sich die Rolle der Gemeinden im Vollzug beschreiben. Wir unterscheiden dabei zwischen der formalen Rolle, welche die Gemeinden einnehmen und dem Mass, in dem sie diese formale Rolle effektiv wahrnehmen.

Die formale Rolle wurde daran gemessen, wie stark die Gemeinden bei der Information und Beratung, der Verankerung des Schutzes der TWW-Flächen in der kommunalen Nutzungsplanung und der Erstellung von Vernetzungskonzepten aktiv werden sollten. Diese drei Grössen wurden bei den kantonalen Vollzugsstellen erfragt und aus Dokumenten erschlossen. Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse dieser Vorgehensweise.

Formale Rolle der Gemeinden im Vollzug	Operationalisierung	Kantone
1 Hoch	<ul style="list-style-type: none"> - Hohe Beteiligung an der Information und Beratung der Bewirtschaftenden wird erwartet - Gemeinden werden aktiv im Rahmen der kommunalen Zonen- und Nutzungsplanung - Gemeinden werden aktiv bei der Gestaltung von Vernetzungskonzepten 	4
2 Mittel	<ul style="list-style-type: none"> - Beteiligung an der Information und Beratung der Bewirtschaftenden wird erwartet - Gemeinden werden aktiv im Rahmen der kommunalen Zonen- und Nutzungsplanung 	13
3 Tief	<ul style="list-style-type: none"> - Beteiligung an der Information und Beratung der Bewirtschaftenden wird erwartet 	7

21 Formale Rolle der Gemeinden im Vollzug nach Einschätzung der kantonalen Verantwortlichen

Die Tabelle zeigt, dass die Gemeinden in vier Kantonen formal eine bedeutende Rolle im Vollzug spielen.

Abgesehen von den vier Kantonen ist die formale Bedeutung der Gemeinden im Vollzug bei 13 Kantonen als mittel und bei sieben Kantonen als tief zu bezeichnen. Insgesamt liegt damit das Schwergewicht der Vollzugsaufgaben bei den kantonalen Stellen. Dieses Ergebnis wird akzentuiert, wenn wir die Einschätzung der kantonalen Stellen zur effektiven Bedeutung der Gemeinden im Vollzug betrachten (diese Einschätzung stellt das Pendant zur Vollzugsintensität auf kommunaler Ebene dar). Die kantonalen Stellen wurden um eine qualitative Bewertung gebeten, die wir auf einer Skala von hoch, mittel und tief eingeteilt haben. Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der formalen und effektiven Rolle der Gemeinden im Vollzug.

		Effektive Rolle im Vollzug		
		Hoch	Mittel	Tief
Formale Rolle der Gemeinden im Vollzug	Hoch	2	1	1
	Mittel	1	6	6
	Tief	-	-	7

22 Formale und effektive Rolle der Gemeinden im Vollzug

Die Tabelle zeigt, dass die Gemeinden heute vor allem in zwei Kantonen formal und effektiv eine wichtige Rolle im Vollzug spielen. Stellen wir in Rechnung, dass in einem der zwei Kantone mit zwei TWW-Flächen absolut gesehen keine grosse Bedeutung zukommt, spielen die Gemeinden somit nur in einem Kanton formal und effektiv eine wichtige Rolle im Vollzug. Bei allen anderen Kantonen ist die formale Bedeutung der Gemeinden eher mittel bis tief oder die effektive Rolle der Gemeinden bleibt trotz formal grosser Bedeutung insgesamt bescheiden.

Einbezug von Dritten in den Vollzug

Vielfach lagern die kantonalen Stellen Vollzugsaufgaben an Dritte aus. Beliebte ist die Delegation der Beratung, des Abschlusses von Verträgen und deren Kontrollen an private Büros oder (allerdings seltener) an landwirtschaftliche Beratungsstellen. Bei einer Delegation der Vollzugsaufgaben ziehen sich die kantonalen Stellen auf die Überwachung und die Auszahlung von Beträgen zurück. Der Einbezug von Privaten ist allerdings stark unterschiedlich: In einzelnen Kantonen sind alle Aufgaben an Dritte ausgelagert, während andere kantonale Stellen sämtliche Vollzugsaufgaben zentral übernehmen. Die folgende Tabelle zeigt, wie stark Dritte in den Vollzug eingebunden sind. Die Einteilung der Kantone wurde auf Basis der Interviews durch die EK selber durchgeführt.

Bedeutung Dritter im Vollzug	Operationalisierung	Kantone
1 Hoch:	- Dritte spielen eine wichtige Rolle entweder bei der Beratung der Bewirtschaftenden und/oder dem Abschluss von Verträgen und/oder der Kontrolle von Verträgen und Schutzbestimmungen	8
2 Mittel	- Dritte spielen eine mittlere Rolle entweder bei der Beratung der Bewirtschaftenden und/oder dem Abschluss von Verträgen und/oder der Kontrolle von Verträgen und Schutzbestimmungen	6
3 Tief	- Dritte spielen eine geringe oder gar keine Rolle entweder bei der Beratung der Bewirtschaftenden und/oder dem Abschluss von Verträgen und/oder der Kontrolle von Verträgen und Schutzbestimmungen	10

23 Einbezug Dritter (private Büros und landwirtschaftliche Beratung) in den Vollzug

Bei einem Drittel der Kantone sind die privaten Berater von hoher Bedeutung im Vollzug. In sechs Kantonen kommen Private nur punktuell zum Einsatz. Eine geringe oder gar keine Rolle spielen sie bei zehn Kantonen.

4.3 Vollzugsphilosophie

Die kantonalen Stellen schlagen unterschiedliche Strategien ein, um den Schutz der TWW-Flächen sicherzustellen. Primär definieren wir diese Strategien über die Wahl der Steuerungsinstrumente, die die Kantone einsetzen, um TWW-Flächen zu schützen. Den kantonalen Verantwortlichen stehen vier Instrumente zur Verfügung:

- *Freiwillige Verträge mit den Bewirtschaftenden:* In der Regel schliessen die kantonalen Verantwortlichen (entweder das kantonale Amt für Natur- und Landschaftsschutz oder das kantonale Amt für Landwirtschaft) mit den Bewirtschaftenden diese Verträge ab. Sie verfügen über eine Laufzeit von vier bis sechs Jahren und verpflichten die Bewirtschaftenden, bestimmte Nutzungsaufgaben einzuhalten. In der Regel betreffen diese den Schnittzeitpunkt, die Düngung, das Beweiden der Flächen und Spezialmassnahmen (z. B. Pflege von Waldrändern oder Entbuschung). Der Abschluss dieser Verträge ist für die Bewirtschaftenden freiwillig. Die Verträge werden je nach Kanton auf eine einzelne Fläche abgeschlossen oder gesamtbetrieblich (also für alle Flächen, die vom Natur- und Heimatschutzgesetz betroffen sind) pro Betrieb festgelegt.
- *Vernetzungskonzepte:* Vernetzungskonzepte basieren auf der Öko Qualitätsverordnung des Bundes von 2001. Sie ermöglichen es den Kantonen zum Beispiel auf Stufe der Gemeinden Vernetzungskonzepte über alle vom NHG betroffenen Flächen abzuschliessen. In diesen Konzepten werden die Nutzung der Flächen, aber auch flankierende Massnahmen (Entbuschung) festgelegt. Im Unterschied zu den Verträgen basieren die Vernetzungskonzepte auf einer gesamtheitlichen Betrachtung eines bestimmten Raums. In der Regel ist die Beteiligung an einem Vernetzungskonzept für die Bewirtschaftenden freiwillig.

- **Behördenverbindliche Schutzbestimmungen:** Diese liegen dann vor, wenn ein Kanton TWW-Flächen im kantonalen Richtplan explizit ausweist und unter Schutz stellt. Damit werden die Gemeinden verpflichtet, in ihren kommunalen Zonen- und Nutzungsplänen die bezeichneten Flächen eigentümergebunden zu schützen. So lange dies nicht geschieht, ist der kantonale Richtplan für den Eigentümer der Fläche nicht verbindlich.
- **Eigentümergebundene Schutzverordnungen:** Diese liegen dann vor, wenn der Kanton eine bestimmte Fläche explizit mit einer Schutzverordnung belegt. Damit werden die in der Schutzverordnung enthaltenen Auflagen (z. B. zur Düngung, Mähzeitpunkt, Weidemöglichkeiten) für die Bewirtschaftenden zwingend vorgeschrieben. Meist basieren diese Schutzverordnungen auf einem kantonalen Inventar oder einem kantonal festgelegten Naturschutzgebiet. Die Bewirtschaftenden erhalten auch im Rahmen der Schutzverordnung eine finanzielle Abgeltung. Schutzverordnungen kann auch eine Gemeinde, gestützt auf die kommunale Zonen- und Nutzungsplanung, erlassen. Dies kommt aber eher selten vor.

Wir gehen auf Grund unserer Untersuchungen davon aus, dass die Wahl dieser vier Instrumente für die Vollzugsphilosophie in einem Kanton steht. Dabei haben wir die Vollzugsphilosophie wie folgt operationalisiert und die Kantone anschliessend einer bestimmten Vollzugsphilosophie zugewiesen.

Vollzugsphilosophie	Primäres Steuerungsinstrumente	Sekundäres Steuerungsinstrument	Kantone
1 <i>Freiwilliger Vollzug:</i> Der Kanton setzt auf eine freiwillige Vereinbarung mit den Bewirtschaftenden ohne rechtlichen Druck, primär wird mit Überzeugung und finanziellen Anreizen gearbeitet	- Verträge - Vernetzungskonzepte	- Schutzverordnungen kommen selten oder nur in Ausnahmen zum Einsatz - Richtplan und kommunale Zonen- und Nutzungspläne kommen selten zum Einsatz	13
2 <i>Kombinierter Vollzug:</i> Es wird mit freiwilligen Verträgen und Schutzbestimmungen gearbeitet	- Abschluss von Verträgen oder Schutzverordnungen werden beide eingesetzt je nach Situation	- Die Verträge werden wenn immer möglich im Nachgang mit Schutzbestimmungen in Zonen- und Richtplänen dauerhaft verankert	6
3 <i>Dirigistischer Vollzug:</i> Die Kantone setzen auf den Erlass von Rechtsnormen, welche die Bewirtschaftenden zu einer bestimmten Nutzung zwingen, die finanziell abgegolten wird	- Schutzverordnungen - Richtplanung, kommunale Zonen und Nutzungsplanung	- Verträge in Ausnahmen	5

24 Vollzugsphilosophie im kantonalen Vollzug

Der Einsatz der Vollzugsinstrumente und deren Bedeutung in der Praxis wurden über die Interviews in den Kantonen ermittelt. Es zeigt sich, dass die freiwillige Vollzugsphilosophie vorherrschend ist: Der Vollzug in 13 von 26 Kantonen lässt sich dieser Vollzugsphilosophie zuordnen.

In fünf Kantonen können wir einen dirigistischen Vollzug beobachten, in sechs Kantonen einen kombinierten Vollzug. Zwei Kantone konnten auf Grund fehlender Daten nicht zugeordnet werden.

4.4 Vollzugsintensität

Die Vollzugsintensität haben wir analytisch von der Vollzugsphilosophie getrennt. Die Überlegung geht dahin, dass die Wahl einer Vorgehensweise alleine noch nichts darüber aussagt, mit welchem Nachdruck und Aufwand der Vollzug betrieben wird. Wie die Interviews denn auch gezeigt haben, kann jede Vollzugsphilosophie unterschiedlich intensiv umgesetzt werden. Um die Vollzugsintensität in der Praxis zu messen, haben wir vier Aspekte untersucht:

- *Umfang der Informations- und Beratungsmassnahmen:* Die kantonalen Vollzugsinstanzen sind frei, in welchem Umfang sie den Bewirtschaftenden Information und Beratung zum Schutz der Trockenwiesen und -weiden anbieten wollen. In der Praxis ist dementsprechend ein breites Spektrum von Aktivitäten zu beobachten. Teilweise bieten die Natur- und Landschaftsschutzstellen Information und Beratung direkt an oder beauftragen Dritte (private Berater, landwirtschaftliche Beratungsdienste) damit. Während in einigen Kantonen viel investiert wird, verzichten andere fast vollständig auf Information und Beratung. Wo sie angeboten wird, beinhaltet sie meist eine Erläuterung zu den Eigenarten der Trockenstandorte, Hinweise über die Schutzstrategie des Kantons und – wo notwendig – konkrete Hilfestellungen und Ratschläge bei der Umsetzung der Schutzbestimmungen. Letzteres ist vor allem beim Abschluss von Verträgen zu beobachten. Die Kantone benutzen unterschiedliche Kanäle für die Information und Beratung: Sie führen eigene Informationsveranstaltungen zum Thema durch oder bauen Informationen zu Trockenwiesen und -weiden in periodische Informationsveranstaltungen ein. Der Versand von Unterlagen kommt ebenso vor wie die Abgabe von Merkblättern auf Anfrage.
- *Kontrolltätigkeiten:* Die Kantone führen in unterschiedlichem Masse Kontrollen der Auflagen durch, die im Rahmen von Verträgen, Vernetzungskonzepten und Schutzverordnungen fixiert worden sind. In der Praxis ist das Spektrum sehr gross und reicht von der systematischen jährlichen Kontrolle aller Flächen bis hin zum Verzicht auf Kontrolltätigkeiten.
- *Aktionspläne:* Unter Aktionsplänen verstehen wir eine systematische Planung des Schutzes der TWW-Standorte. In der Regel existiert keine Planung, die den Titel „Aktionsplan“ trägt. Vielfach lassen sich aber andere Dokumente (Mehrjahresplanungen, Natur- und Landschaftsschutzkonzepte usw.) finden, die explizit auf TWW Bezug nehmen und als Aktionsplan gelten können. Oftmals fehlt aber eine solche Planung gänzlich.
- *Umsetzungskonzepte:* Darunter fallen Pläne zum Schutz ausgewählter TWW-Objekte, die konkrete Massnahmen und Aktionen festhalten. Wie bei den Aktionsplänen werden entsprechende Dokumente oft nicht als Umsetzungskonzepte bezeichnet, weisen aber einen entsprechenden Charakter aus. Umsetzungskonzepte sind in unterschiedlichem Ausmass vorzufinden.

Den Grad der Umsetzung dieser vier Aspekte haben wir als Vollzugsintensität definiert. Damit soll zum Ausdruck kommen, wie hoch die Aktivitäten der kantonalen Vollzugsverantwortlichen ausfallen, die Vollzugsphilosophie umzusetzen. Die Ergebnisse der Auswertung sind in der folgenden Tabelle festgehalten. Der Einsatz der vier beschriebenen Variablen kann von den in der Tabelle geschilderten Ausprägungen im Detail abweichen. Entscheidend für die Klassifizierung waren das Auftreten und die Gesamtzahl der Vollzugsaktivitäten.

Vollzugsintensität	Typische Ausprägung	Kantone
1 <i>Hohe Vollzugsintensität:</i> Die kantonalen Stellen gehen aktiv auf die Bewirtschaftenden zu	<ul style="list-style-type: none"> - Die kantonalen Stellen setzen in hohem Masse Information und Beratung ein - Es finden systematische Kontrollen statt, die einen grossen Teil der betroffenen Bewirtschaftenden tangieren - Es besteht zumeist ein Umsetzungskonzept oder ein Aktionsplan oder beides 	5
2 <i>Mittlere Vollzugsintensität:</i> Die kantonalen Stellen gehen teilweise aktiv auf die Bewirtschaftenden zu	<ul style="list-style-type: none"> - Die kantonalen Stellen setzen Information und Beratung ein - Es finden systematische Kontrollen statt, die aber in grösseren Abständen erfolgen und einen kleinen Teil der Bewirtschaftenden erfassen - Es besteht ein Umsetzungskonzept oder ein Aktionsplan 	10
3 <i>Tiefe Vollzugsintensität oder kein aktiver Vollzug:</i> Die kantonalen Stellen gehen nur sporadisch oder gar nicht aktiv auf die Bewirtschaftenden zu	<ul style="list-style-type: none"> - Die kantonalen Stellen setzen nur wenige oder keine Information und Beratung ein - Es finden sporadisch oder keine Kontrollen statt - Es besteht weder ein Umsetzungskonzept noch ein Aktionsplan 	9

25 Vollzugsintensität des kantonalen Vollzugs

Die Übersicht zeigt, dass in fünf Kantonen bereits vor der Einführung der TWW-Verordnung ein sehr intensiver Vollzug zu verzeichnen ist. In zehn Kantonen ist eine mittlere Vollzugsintensität zu beobachten. In neun Kantonen verhalten sich die Verantwortlichen bisher abwartend und reagieren primär auf die Aktivitäten der Bewirtschaftenden, die zum Beispiel von sich aus Verträge abschliessen möchten. In einem Kanton wird bisher explizit auf einen Vollzug verzichtet.

Die Messung spiegelt die Aktivitäten der Kantone in den letzten Jahren wider, es kann durchaus sein, dass die Vollzugsintensität zu einem früheren Zeitpunkt höher oder tiefer ausgefallen ist. Dies ist etwa in Kantonen der Fall, die früh mit Aktivitäten zum Schutz von TWW-Flächen begonnen haben und mittlerweile viele Flächen gesichert haben. In diesen Kantonen war die Vollzugsintensität beim Start des TWW-Schutzes hoch und ist mittlerweile etwas zurückgegangen. Diesem Umstand wird bei der Bewertung des Vollzugs Rechnung getragen, in dem die Vollzugsintensität mit dem Umfang der gesicherten Flächen verglichen wird (vgl. dazu Abschnitt 5.2).

4.5 Vergleichende Darstellung der Vollzugsmuster

Die Elemente des Vollzugs lassen sich für eine weitere Betrachtung miteinander vergleichen. Wir gehen dabei wie folgt vor. Zunächst prüfen wir, wie weit die Vollzugsphilosophie und die Vollzugsintensität als abhängige Variablen von anderen Elementen des Vollzugs (Ressourcenausstattung, Startzeitpunkt des Vollzugs, Zusammenarbeit der Vollzugsinstanzen) beeinflusst sind. Um es vorweg zu nehmen: Die Zusammenhänge sind eher schwach. Daher prüfen wir in einem zweiten Schritt, wie weit natürliche Voraussetzungen der Kantone (Grösse, Sprache, Anzahl TWW-Flächen) die Vollzugsintensität und die Vollzugsphilosophie bestimmen.

4.5.1 Bestimmungsgründe für Vollzugsphilosophie und Vollzugsintensität

Auf Grund der Analyse stellt sich nun die Frage, wie stark die einzelnen Elemente des Vollzugs die Vollzugsphilosophie und die Vollzugsintensität (im Sinne von abhängigen Variablen) beeinflussen. In dieser Betrachtung stellen die Struktur der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Dienststellen, die vorhandenen Ressourcen, die Rolle der Gemeinden und der Startzeitpunkt des Vollzugs die unabhängigen Variablen dar. Insgesamt führt die Analyse zu keinen systematischen Erklärungsfaktoren, mit deren Hilfe sich die Vollzugsintensität und die Vollzugsphilosophie der einzelnen Kantone erklären liessen. Die Ergebnisse präsentieren sich im Einzelnen wie folgt.

Bedeutung der Ressourcenausstattung auf Vollzugsintensität und Vollzugsphilosophie

Zunächst wurde vermutet, dass die Ressourcenausstattung sich auf die Vollzugsintensität und die Vollzugsphilosophie niederschlagen würde. Erwartet wurde

- bei zunehmender Ressourcenausstattung eine höhere Vollzugsintensität und umgekehrt sowie
- bei hoher Ressourcenausstattung ein eher dirigistischer Vollzug und umgekehrt.

Es konnte ein gewisser Zusammenhang zwischen der Ressourcenausstattung und der Vollzugsintensität gefunden werden, der allerdings nicht systematisch auftritt. Wohl gibt es sechs Kantone, die eine tiefe Ressourcenausstattung ausweisen bei gleichzeitig tiefer Vollzugsintensität. Es gibt allerdings auch drei respektive vier Kantone, die bei geringer Ressourcenausstattung eine mittlere bis hohe Vollzugsintensität aufweisen. Und es gibt Kantone, die trotz einer in der Eigenbeurteilung schlechten Ressourcenausstattung eine hohe Vollzugsintensität aufweisen und umgekehrt.

Bei einer geringen Ressourcenausstattung wird in der Tendenz eher ein freiwilliger Vollzug erwartet, weil sich dabei die Ressourcen besser steuern lassen. Neun Kantone mit einer tiefen Ressourcenausstattung haben eine freiwillige Vollzugsphilosophie gewählt. Umgekehrt gibt es drei Kantone die einen dirigistischen Vollzug gewählt haben und über eine gute Ressourcenausstattung verfügen. Quer dazu stehen aber zwei Kantone, die dirigistisch vollziehen und über eine tiefe Ressourcenausstattung verfügen. Insgesamt scheint der Zusammenhang zwischen Ressourceneinsatz und Vollzugsphilosophie wenigstens für einen Teil der Kantone zu gelten.

		Ressourcenausstattung der kantonalen Stellen		
		Hoch	Mittel	Tief
Vollzugsphilosophie	Freiwillig	1	3	9
	Kombiniert	1	3	2
	Dirigistisch	3	-	2

26 Vollzugsphilosophie und Ressourcenausstattung

Bedeutung der Zusammenarbeit der Vollzugsinstanzen und der Vollzugsintensität

Ein zweiter nahe liegender Zusammenhang wäre die Güte der Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsinstanzen (Amt für Natur- und Landschaftsschutz und Landwirtschaftsamt) und der Vollzugsintensität. Je besser die Zusammenarbeit desto höher könnte die Vollzugsintensität ausfallen. Die Daten lassen keinen systematischen Einfluss erkennen: Es gibt Kantone mit hoher Vollzugsintensität, bei denen die Zusammenarbeit zwischen N&L und LW sehr gut läuft und Kantone, bei denen die Zusammenarbeit eher schlecht funktioniert und die dennoch eine hohe Vollzugsintensität aufweisen.

		Güte der Zusammenarbeit kantonalen Stellen		
		Hoch	Mittel	Tief
Vollzugsintensität	Hoch	4	1	-
	Mittel	4	6	-
	Tief	5	4	-

27 Vollzugsintensität und Güte der Zusammenarbeit kantonalen Stellen

Bedeutung der Gemeinden im Vollzug

Es liesse sich vermuten, dass ein dezentraler Vollzug über die Gemeinden den Vollzug schwieriger macht und die Vollzugsintensität in solchen Kantonen tiefer liegt. Die Daten stützen einen solchen Befund aber nicht. Rein zahlenmässig ist eher das Gegenteil der Fall: In sechs Kantonen, in denen die Gemeinden im Vollzug eine kleine Rolle spielen, ist die Vollzugsintensität tief. Umgekehrt ist nur in drei Kantonen, in denen die Gemeinden im Vollzug eine grosse Rolle spielen, die Vollzugsintensität gering. Wir glauben daher, dass die Rolle der Gemeinden bisher keinen Einfluss auf die Vollzugsintensität und die Vollzugsphilosophie gehabt hat. Die geringe effektive Bedeutung des Vollzugs über die Gemeinden stützt diesen Befund weitgehend.

Startzeitpunkt des Vollzugs und Vollzugsintensität

Es liesse sich vermuten, dass Kantone, die früh mit dem Vollzug begonnen haben, eine höhere Vollzugsintensität an den Tag legen als Kantone, die erst seit kurzem mit dem Vollzug begonnen haben. Begründen liesse sich ein solcher Zusammenhang mit der Anlaufzeit, die es braucht, um eine funktionierende Vollzugsstruktur aufzubauen. Die Daten lassen lediglich einen schwachen Zusammenhang in diese Richtung erkennen: Vier Kantone, die früh mit dem Vollzug begonnen haben, weisen auch eine hohe Vollzugsintensität auf. Umgekehrt gibt es allerdings fast ebenso viele Kantone (drei) die früh mit dem Vollzug gestartet sind und eine geringe Vollzugsintensität aufweisen. Mit anderen Worten: Der frühe Startzeitpunkt des Vollzugs kann Ausgangspunkt für einen zunehmend fortschreitenden

Vollzug sein, es kann aber auch sein, dass der Vollzug trotz eines frühen Starts nicht vom Fleck kommt und mit geringer Intensität „dahindümpelt.“ Ferner ist es in einzelnen Kantonen so, dass die Vollzugsintensität im Verlauf der Zeit schwankt: Sie steigt in der Anlaufphase rasch an und wenn der Anteil der gesicherten Flächen stetig zunimmt, nimmt die Vollzugsintensität mit der Zeit wieder ab, weil weniger Aktivitäten zur Motivation, Information und Beratung der Bewirtschaftenden notwendig werden.

		Startzeitpunkt des Vollzugs		
		Früh (vor 1990)	Mittel (1990-1999)	Spät (ab 2000)
Vollzugsintensität	Hoch	4	1	-
	Mittel	4	3	3
	Tief	3	5	1

28 *Vollzugsintensität und Startzeitpunkt des Vollzugs*

4.5.2 Andere Faktoren als Bestimmungsgründe für Vollzugsphilosophie und Vollzugsintensität

Nachdem die Rahmenbedingungen des Vollzugs einen geringen Erklärungsgehalt für die Ausprägung des Vollzugs liefern soll geprüft werden, ob bestimmte natürliche Rahmenbedingungen Vollzugsintensität und Vollzugsphilosophie erklären können. Dabei wird unterstellt, dass der Problemdruck (Anzahl TWW-Flächen) und auch die Sprachregion einen Einfluss auf die Vollzugsstruktur haben könnten.

Sprachregionen im Vergleich mit Vollzugsintensität und Vollzugsphilosophie

Wenn wir die Sprachregionen und die Vollzugsphilosophie miteinander vergleichen, so kann in der Romandie eher ein Trend zu einem freiwilligen Vollzug beobachtet werden. Ein dirigistischer Vollzug ist dort nur in einem Kanton zu beobachten. Allerdings sind die Differenzen zwischen den Sprachregionen eher klein.

		Sprache	
		Deutschschweiz	Westschweiz
Vollzugsphilosophie	Freiwillig	9	4
	Kombiniert	5	1
	Dirigistisch	4	1

29 *Vollzugsphilosophie und Sprache*

Etwa das gleiche Bild zeigt sich beim Vergleich der Sprache und der Vollzugsintensität. Zwar ist die Vollzugsintensität in der Romandie etwas tiefer. Von einem klaren Trend lässt sich angesichts der Daten allerdings nicht sprechen.

		Sprache	
		Deutschschweiz	Westschweiz
Vollzugsintensität	Hoch	4	1
	Mittel	8	2
	Tief	6	3

30 Vollzugsintensität und Sprache

Problemdruck im Vergleich mit der Vollzugsphilosophie und der Vollzugsintensität

Der Problemdruck der Kantone im Bereich der TWW lässt sich durch die Flächen messen, die pro Kanton ins nationale Inventar aufgenommen worden sind und von denen erwartet wird, dass sie der Kanton schützt.¹⁰ In der untenstehenden Tabelle wurden die Kantone anhand dieser Flächen in drei Gruppen eingeteilt: Kantone mit mehr als 500 ha TWW-Flächen wurden der Kategorie Problemdruck hoch, Kantone mit Flächen zwischen 100 und 499 ha in die Kategorie Problemdruck mittel und der Rest der Kantone in die Kategorie Problemdruck tief eingeteilt. Die Tabelle lässt folgenden Schluss zu: Der dirigistische Vollzug mittels Schutzverordnungen kann nur in Kantonen beobachtet werden, die einen geringen Problemdruck aufweisen, sprich wenig TWW-Flächen auf ihrem Kantonsgebiet haben. Umgekehrt versucht keiner der Kantone mit vielen Flächen, diese über ein dirigistisches Verfahren zu schützen.

		Problemdruck		
		Hoch	Mittel	Tief
Vollzugsphilosophie	Freiwillig	8	4	1
	Kombiniert	-	5	1
	Dirigistisch	-	-	5

31 Vollzugsphilosophie und Problemdruck

Welche Erklärung gibt es für dieses Muster? Es darf vermutet werden, dass der Erlass von Schutzbeschlüssen auf eine grosse Zahl von Flächen von den Vollzugsstellen nicht nur mit einem grossen Aufwand, sondern auch mit politischem Widerstand verbunden wird. In einem solchen Fall bietet ein freiwilliges Verfahren mehr Spielraum beim Ressourceneinsatz und mehr Akzeptanz bei den politischen Behörden.

Betrachten wir den Problemdruck auf dem Hintergrund der Vollzugsintensität. An sich könnte erwartet werden, dass Kantone mit einem hohen Problemdruck eine hohe Vollzugsintensität aufweisen würden und umgekehrt. Dies trifft nicht zu. Vielmehr ist es so, dass das Verhältnis zwischen Vollzugsintensität und Problemdruck in der untenstehenden Matrix eher zufällig verteilt ist. Einzig eine hohe Vollzugs-

¹⁰ Der Problemdruck kann natürlich auch anders definiert werden z. B. anhand der unmittelbaren Gefährdung der Flächen, durch Siedlungsdruck oder intensivere Bewirtschaftung. Wir haben an dieser Stelle das Verfahren über die TWW-Flächen gewählt, weil damit besser zum Ausdruck kommt, welcher Handlungsbedarf und wie viel Aufwand auf die Kantone zukommt, wenn sie die genannten Flächen schützen wollen.

intensität bei kleinem Problemdruck ist nicht zu beobachten (was auch sehr erstaunlich wäre). Mit anderen Worten, es ist durchaus so, dass Kantone mit einem hohen Problemdruck auch eine hohe oder mittlere Vollzugsintensität aufweisen. Häufig ist aber auch das Gegenteil der Fall, dass Kantone mit einem mittleren oder hohen Problemdruck eine mittlere und geringe Vollzugsintensität aufweisen.

		Problemdruck		
		Hoch	Mittel	Tief
Vollzugsintensität	Hoch	2	3	-
	Mittel	2	3	5
	Tief	4	3	2

32 Vollzugsintensität und Problemdruck

Die obige Tabelle erlaubt auch eine normative Beurteilung der Vollzugsmodelle in den Kantonen. Demnach verläuft die erwartete Beziehung zwischen Problemdruck und Vollzugsintensität in einer Diagonale von links oben nach rechts unten:

- Erwartet wird, dass Kantone mit einem hohen Problemdruck (also vielen zu schützenden Flächen) mit hoher Vollzugsintensität reagieren und umgekehrt.
- Die sieben Kantone, die genau auf der Diagonale der Tabelle liegen, verhalten sich demnach ideal.
- Als problematisch kann der Vollzug in jenen Kantonen bezeichnet werden, die trotz hohem Problemdruck eine nur mittlere oder gar tiefe Vollzugsintensität aufweisen.

Politische Akzeptanz als Erklärungsfaktor für Vollzugsphilosophie und Vollzugsintensität

Die InterviewpartnerInnen in den Kantonen wurden gebeten, die politische Akzeptanz der TWW-Verordnung durch Regierung und Parlament in ihrem Kanton zu beurteilen (vgl. Abschnitt 3.2.3). Wir verwenden die entsprechenden Antworten als Indikator für die politische Akzeptanz des TWW-Schutzes insgesamt in einem Kanton. Es liegt nahe, bei einer geringen politischen Akzeptanz eine geringere Vollzugsintensität zu erwarten: Regierung und Parlament sind in einem solchen Fall wohl weniger geneigt, ein hohes Mass an Aktivitäten der Verwaltung zu akzeptieren. In der Auswertung haben die Kantone auf die Frage nach der Akzeptanz jeweils nur die Antworten hoch oder mittel angegeben. Entsprechend reduziert sich die Auswertung auf eine Sechs-Felder Tafel.

		Politische Akzeptanz einer TWW-Verordnung	
		Hoch	Mittel
Vollzugsintensität	Hoch	3	1
	Mittel	6	3
	Tief	-	9

33 Vollzugsintensität und politische Akzeptanz der TWW-Verordnung

Die Tabelle zeigt einen recht guten Zusammenhang zwischen der Vollzugsintensität und der politischen Akzeptanz. Die Kantone liegen fast alle mit einer Ausnahme auf der Diagonale, die einen positiven Zusammenhang zwischen der Vollzugsintensität und der politischen Akzeptanz darstellt. Mit anderen Worten, die politische Akzeptanz vermag wenigstens zum Teil die Unterschiede in der

Vollzugsintensität zu erklären. In den Kantonen, in denen die politischen Behörden dem Schutz der TWW eher positiv gegenüber stehen entwickeln die Vollzugstellen auch eine höheres Mass an Aktivitäten und umgekehrt.

Es stellt sich die Frage, ob allenfalls die Vollzugsphilosophie auch von der politischen Akzeptanz abhängig ist. Dies lässt sich begründen, wenn von der Annahme ausgegangen wird, dass ein freiwilliger Vollzug bei tiefer politischer Akzeptanz eher umsetzbar ist, als ein dirigistischer Eingriff. Dieser Zusammenhang lässt sich aus den Daten nicht bestätigen. Vielmehr zeigt sich, dass die gewählte Vollzugsphilosophie kaum mit der politischen Akzeptanz einer zukünftigen TWW-Verordnung korrespondiert. So etwa finden sich in der Gruppe der Kantone, in denen die politische Akzeptanz der zukünftigen TWW-Verordnung tief liegt vier mit einem dirigistischen, sieben mit einem freiwilligen und fünf mit einem kombinierten Vollzug. Ein systematischer Zusammenhang lässt sich somit nicht erkennen.

4.6 Folgerungen aus der Analyse des Vollzugs

Die Analyse des Vollzugs hat eine Reihe von deskriptiven Erkenntnissen gebracht. Wir listen die wichtigsten im Folgenden auf. Anschliessend fassen wir die Ergebnisse zur Erklärung der vorgefundenen Vollzugsmuster zusammen.

Erkenntnisse aus der Analyse einzelner Elemente des Vollzugs

Die Analyse der einzelnen Elemente des Vollzugs führen zu einer Reihe von Erkenntnissen. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Vollzug hat in den Kantonen eine stark unterschiedliche Geschichte. Während elf Kantone schon vor 1990 mit einem Schutz von TWW-Flächen begonnen haben, haben acht Kantone damit erst in den Neunzigerjahren begonnen, vier vollziehen erst seit dem Jahr 2000.
- Die kantonalen Stellen für Natur- und Landschaftsschutz verfügen nach eigenen Angaben nur teilweise (in zwölf Kantonen) über die notwendigen Ressourcen zu einem wirksamen Schutz der TWW-Flächen. Nur gerade fünf verantwortliche Stellen in den Kantonen betrachten ihre Ressourcenausstattung als gut im Hinblick auf den Vollzug des Schutzes der TWW.
- Die Zusammenarbeit zwischen den zwei wichtigsten kantonalen Instanzen im Vollzug, den Natur- und Landschaftsschutzstellen und den Landwirtschaftsstellen, ist insgesamt gut: In den Kantonen bezeichnen 13 Befragte die Zusammenarbeit als gut, 11 zumindest als mittel.
- Die Gemeinden spielen trotz teilweise formal hoher Bedeutung eine eher untergeordnete Rolle im kantonalen Vollzug. Sie können diesen zwar unterstützen, sind allerdings selten entscheidend für den Vollzug.
- Der kantonale Vollzug ist in einem verhältnismässig grossen Umfang auf den Beizug von Dritten, insbesondere privaten Beratungsbüros angewiesen, welche die Inventarisierung betreuen, Vernetzungskonzepte durchführen, Verträge abschliessen und auch Kontrollen vornehmen. In acht Kantonen ist die Bedeutung von Dritten im Vollzug hoch, bei sechs Kantonen mittel.
- Als Vollzugsphilosophie ist heute primär der freiwillige Vollzug vorherrschend: 13 Kantone setzen beim Schutz der TWW-Flächen auf freiwillige Instrumente wie Verträge und Vernetzungskonzepte.

Nur fünf Kantone bedienen sich Schutzverordnungen und damit eines dirigistischen Vollzugs. Bei sechs Kantonen kommt eine kombinierte Vollzugsphilosophie zur Anwendung.

- Am stärksten streut die Vollzugsintensität (also der Umfang, mit dem die Steuerungsinstrumente mit Information, Beratung, Kontrollen, Aktionsplänen und Umsetzungskonzepten flankierend unterstützt werden): In fünf Kantonen ist eine hohe Vollzugsintensität zu beobachten, in zehn Kantonen eine mittlere und neun Kantone vollziehen eher passiv und gehen nicht aktiv auf die Bewirtschaftenden zu.

Bestimmungsfaktoren für den Vollzug

Der Vollzug in den Kantonen lässt sich mit der Vollzugsintensität und der Vollzugsphilosophie als abhängige Variablen beschreiben:

- Die grösste Gruppe (13 Kantone) ist jene mit einem freiwilligen Vollzug. Sie weist eine stark unterschiedliche Vollzugsintensität auf (Gruppe 1).
- Eine zweite Gruppe von fünf Kantonen vollzieht mittels dirigistischen Massnahmen und weist eine mittlere bis tiefe Vollzugsintensität auf (Gruppe 2).
- Eine dritte Gruppe von sechs Kantonen kombiniert beide Vollzugsphilosophien und entfaltet eine stark unterschiedliche Vollzugsintensität (Gruppe 3).

Die folgende Tabelle zeigt die entsprechenden Daten.

		Vollzugsphilosophie		
		Freiwillig	Kombiniert	Dirigistisch
Vollzugsintensität	Hoch	3	2	-
	Mittel	6	1	3
	Tief	4	3	2

34 Vollzugsmodelle in den Kantonen

Zwei Faktoren haben sich als bedeutsam für die Erklärung der Vollzugsmodelle entpuppt:

- Der *Problemdruck* (gemessen an der Zahl von TWW-Flächen nationaler Bedeutung in einem Kanton) ist offenbar für die Vollzugsintensität von grosser Bedeutung.
- Die *politische Akzeptanz* des TWW-Schutzes (gemessen an der Akzeptanz der zukünftigen TWW-Verordnung aus Sicht der kantonalen Vollzugsstellen) bestimmt in hohem Masse die Vollzugsintensität.

Zur Rolle des *Problemdrucks* lässt sich folgendes festhalten:

- Je mehr Flächen ein Kanton aufweist, desto eher wählen die Verantwortlichen einen kombinierten oder freiwilligen Vollzug. In der Praxis sind dies die Kantone der Gruppen 1 und 3. Nur zwei dieser 19 Kantone weisen einen geringen Problemdruck auf.
- Umgekehrt ist ein dirigistischer Vollzug nur in Kantonen mit wenig TWW-Flächen zu beobachten. Logischerweise liegt die Vollzugsintensität in diesen fünf Kantonen auch vergleichsweise niedrig. Die Kantone der Gruppe 2 (dirigistischer Vollzug mit mittlerer oder tiefer Vollzugsintensität) zeichnen sich durch diese genannten zwei Eigenschaften aus.

- Einzig zwei Ausreisser sind zu beobachten (Kantone mit geringem Problemdruck und freiwilligem oder kombiniertem Vollzug), die nicht in das genannte Bild passen.

Wir erklären den Zusammenhang zwischen Problemdruck und Vollzugsphilosophie mit dem Umstand, dass ein dirigistischer Vollzug viele Ressourcen bindet und daher nur in Fällen mit geringem Problemdruck und absolut eher tiefem Vollzugaufwand umsetzbar ist.

Zur Rolle der *politischen Akzeptanz* lassen die Daten folgende Schlüsse zu:

- Die Vollzugsintensität ist (wenig überraschend) zu einem guten Teil von der politischen Akzeptanz des TWW-Schutzes in den Kantonen abhängig. Es konnte gezeigt werden, dass in Kantonen, in denen die politischen Behörden nach Meinung der Vollzugsverantwortlichen die zukünftige TWW-Verordnung gut akzeptieren ein eher intensiver Vollzug vorherrscht (neun Kantone). Umgekehrt weisen Kantone, in denen die politische Akzeptanz der zukünftigen Verordnung eher tiefer liegt, häufiger eine geringere Vollzugsintensität auf (neun Kantone).

Wir erklären den Zusammenhang zwischen politischer Akzeptanz und Intensität des TWW-Schutzes damit, dass eine Vollzugsbehörde bei knappen Mitteln diese eher in den Bereichen einsetzt, in denen von den politischen Vorgesetzten und der Legislative eine Rückendeckung zu erwarten ist.

5 Outputs des Vollzugs

Die Outputs des Vollzugs stellen jene Leistungen dar, die die kantonalen Verwaltungen oder die von ihr beauftragten Institutionen erbringen, um den Schutz von TWW-Flächen sicherzustellen. Wir unterscheiden zwischen so genannten Zwischenoutputs und Outputs:

- Zwischenoutputs sind Leistungen, die innerhalb der Verwaltung als Voraussetzung erbracht werden müssen, um die eigentlichen Outputs zu erbringen. Dazu gehören Aktionspläne, interne Umsetzungspläne, Beitragsmodelle usw.
- Outputs sind Verbote, Gebote, finanzielle Leistungen oder Information und Beratung, die von der Verwaltung für die Zielgruppen (in unserem Fall die Bewirtschaftenden) bereitgestellt werden. Im Falle der TWW sind Outputs Verträge, Schutzverordnungen, finanzielle Beiträge sowie Information und Beratung zuhanden der Bewirtschaftenden (Bäuerinnen und Bauern).

Die EK hat auf der Stufe der Outputs folgende Fragen zu beantworten:

- Welche Zwischenoutputs und Outputs stellen die Kantone zum Schutz der TWW-Flächen bereit? Welche Differenzen sind zwischen den Kantonen zu beobachten?
- Wie viele Flächen nationaler Bedeutung sind in den Kantonen entweder mittels Schutzverordnungen oder Verträgen gesichert?
- Wie sind die geschützten Flächen auf die verschiedenen Bioregionen verteilt?
- Wie ist die Qualität ausgewählter Outputs (Beitragsmodelle, Verträge, Aktionspläne) zu beurteilen?

Die Zwischenoutputs der Kantone wurden teilweise über die mit den Kantonen geführten Interviews ermittelt. Dabei wurden die Kantone vor allem über diejenigen Zwischenoutputs befragt, bei welchen von einem zusätzlichen Erläuterungsbedarf ausgegangen werden musste. Die Resultate wurden anschliessend in die Policy-Monitoring-Datenbank (PM-DB) integriert (November 2006).¹¹

Die in den Interviews nicht erhobenen Zwischenoutputs und Outputs wurden in zwei Schritten ermittelt:

- Die gesicherten TWW-Flächen¹² wurden soweit vorhanden elektronisch erfasst. In einigen Kantonen erfolgte die Datenbeschaffung über die Auswertung von Verträgen. Dabei war es nicht überall möglich, die gesicherten TWW-Flächen im Detail (nach Typen, Bewirtschaftung) zu unterscheiden.
- Die Datenbeschaffung gestaltete sich als sehr aufwändig und zeitraubend, so dass die Daten von 21 Kantonen erst im November 2006 vollständig in die PM-DB integriert werden konnten. Aus einem Kanton existieren nur Schätzungen, bei einem liegen nur Teilergebnisse vor. Die noch

¹¹ Peter Knoepfel et al. (2000). *Politikbeobachtung im Naturschutz: Ein Führungsinstrument für nachhaltige Politik*. Die „hart zu erhebenden“ Fakten aus Zwischen-Output, Output, Impact und Outcome werden in einer Datenbank nach dem System der nicht-kausalen Verknüpfung zusammengetragen und mit den betroffenen Objekten in Zusammenhang gebracht. Die Datenbank zur Erfassung der Outputs wurde von Christophe Hunziker (Maillefer & Hunziker, Yverdon) erarbeitet.

¹² Dies sind Flächen, die mit einem Vertrag und/oder einem Schutzbeschluss/-verordnung oder über eine Verfügung gesichert sind. Für gesicherte Flächen gelten bestimmte Bewirtschaftungsauflagen.

fehlenden Daten aus drei Kantonen machen mit Ausnahme eines Kantons nur einen marginalen Teil aus. Mit dem jetzigen Stand können per Ende Dezember 2006 somit rund *95 Prozent der TWW-Flächen* des nationalen Inventars beschrieben werden.

- Anschliessend wurde den Kantonen eine Datenbank/Fragebogen, welche die ergänzenden Fragen betreffend Zwischenoutputs und Outputs enthielt, zugestellt. Die bereits erhobenen Vertragsdaten des jeweiligen Kantons waren in den meisten Fällen in die PM-DB integriert.

Bis Ende Dezember 2006 lagen die Resultate aus 18 Kantonen vor. Ein Kanton antwortete allerdings auf praktisch sämtliche Fragen mit „keine Angaben möglich“. Aus zwei Kantonen sind keine Resultate zu erwarten. Es fehlen daher in der Datenbank Angaben zu vier Kantonen. Die fehlenden Daten aus den übrigen Kantonen werden nachträglich noch in die PM-DB integriert.

Die Zwischenoutputs und Outputs werden in „Produkte“ zusammengefasst. Diese sind im Konzept EK TWW, Anhang 1, November 2004 ausführlich beschrieben. Allerdings wurden einige der im Konzept EK TWW definierten Produkte im Rahmen eines Workshops zur EK TWW vom September 2005 als zu wenig relevant angesehen und in der Erfolgskontrolle nicht mehr weiter verwendet. Es sind dies die folgenden Produkte:

- P5 und P11; Anhörung der Nutzungsberechtigten und Grundeigentümer/genauer Grenzverlauf
- P8; Berichterstattung Bund

Die Daten des Zwischenoutputs, des Outputs, des Impacts sowie des Outcomes (Wirkungskontrolle) werden einerseits nach Kantonen und andererseits soweit sinnvoll und möglich nach Biogeographischen Regionen erhoben. Letzteres erlaubt die Verknüpfung der Daten mit denjenigen der Wirkungskontrolle. Die vorhandenen Daten sind auf beide Arten ausgewertet worden. Dabei hat sich jedoch ergeben, dass mit den Auswertungen nach den Biogeographischen Regionen zurzeit kaum relevante Aussagen gemacht werden können. Die Resultate nach Biogeographischen Regionen werden im Folgenden deshalb nicht dargestellt. Sie können zu einem späteren Zeitpunkt – z. B. bei Vorliegen der Resultate aus der Wirkungskontrolle – jedoch wieder verwendet werden.

Das Kapitel ist wie folgt aufgebaut: In einem ersten Abschnitt wird einerseits eine deskriptive Beschreibung (Quantität) von Zwischenoutputs und Outputs der Kantone dargestellt. Andererseits werden von ausgewählten Zwischenoutputs und Outputs die Resultate einer detaillierten Analyse (Qualität) aufgeführt (Aktionspläne, Verträge und Beitragsmodelle/Beitragshöhen). Im zweiten Abschnitt wird geprüft, inwiefern es einen Zusammenhang zwischen ausgewählten Elementen des Vollzugs und den Outputs gibt. In einem letzten Abschnitt werden Schlussfolgerungen gezogen.

5.1 Darstellung der Zwischenoutputs und Outputs

Im folgenden Abschnitt stellen wir die Zwischenoutputs und Outputs des kantonalen Vollzugs dar.¹³

5.1.1 Aktionsplan (Zwischenoutput)

Ein Aktionsplan ist eine Planungsgrundlage der kantonalen Verantwortlichen, der angibt mit welchen Zielen, Instrumenten, Ressourcen und mit welchem Zeitplan der Schutz der TWW im Kanton sichergestellt werden kann. Als Aktionsplan können auch Dokumente gelten, die zwar nicht den Titel Aktionsplan tragen, aus inhaltlicher Perspektive aber vergleichbaren Charakter haben. Wir haben untersucht, wie viele Kantone einen solchen Zwischenoutput erstellt haben.

Von den 24 in den Interviews befragten Kantonen besitzen etwas mehr als die Hälfte einen Aktionsplan. Diese sind zwischen 1993 und 2004 erstellt worden. Weitere rund 12 Prozent der Kantone beabsichtigen nach Inkrafttreten der TWWV einen solchen zu erstellen.

Die Aktionspläne sollten eine klare Vorgehensweise für den Schutz der TWW aufzeigen. Sie wurden daher inhaltlich im Detail analysiert. Die Ergebnisse werden im Folgenden vorgestellt.

13 Kantone besitzen nach eigenen Angaben Dokumente, welche einem Aktionsplan gleichgesetzt werden können. Von elf Kantonen stehen die entsprechenden Dokumente zur Verfügung. Es sind dies:

- fünf Naturschutz-Programme beziehungsweise -Konzepte,
- elf kantonale Richtpläne,
- ein Konzept für regionale Vernetzungsprojekte nach ÖQV,
- ein amtsinternes Arbeitspapier sowie
- diverse ergänzende Merkblätter.

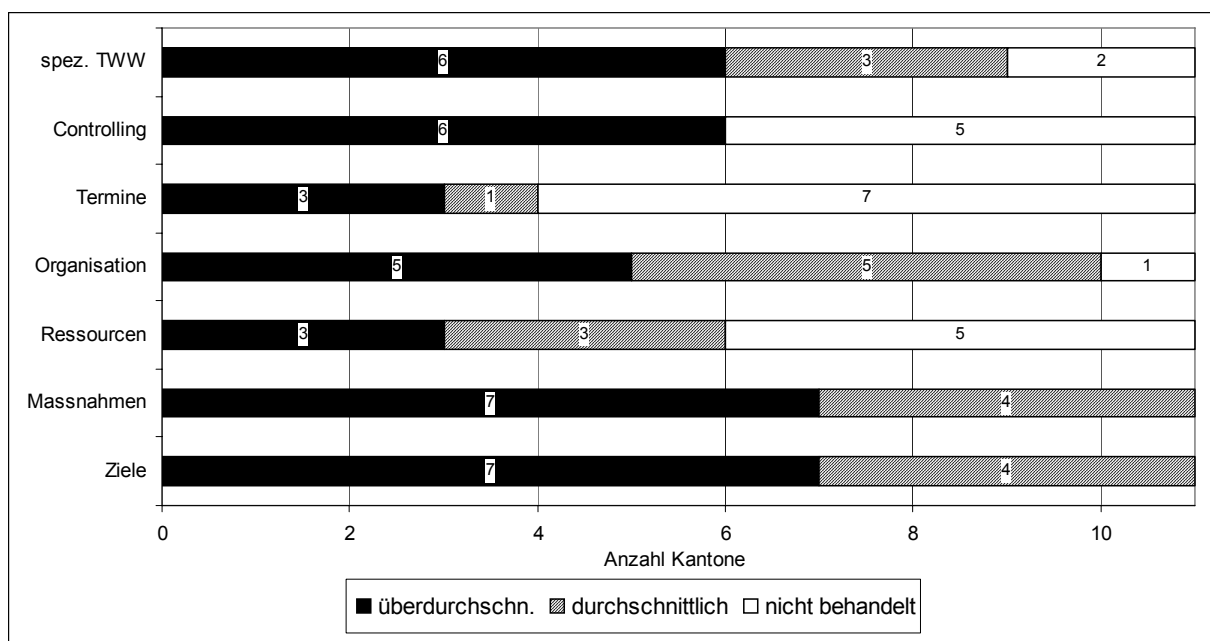
Ausgangspunkt für die Analyse sind die minimalen Inhalte (sechs Kriterien), welche in einem Aktionsplan enthalten sein sollten. Oft beschränken sich diese Dokumente auf allgemeine Aussagen zu Natur und Landschaft, die TWW werden nur am Rande erwähnt. Deshalb werden die Dokumente zusätzlich noch auf TWW spezifische Inhalte überprüft.

¹³ Die Analyse der Beitragsmodelle und der Verträge wurde von Monika Martin (oekoskop Basel) und Gaby Volkart (atena Fribourg) durchgeführt).

Kriterien	Beurteilung		
	Keine Angaben vorhanden	Durchschnittlich	Überdurchschnittlich
Instrumente, Massnahmen	- Instrumente und Massnahmen fehlen	- Allgemeine Massnahmen vorhanden	- Detaillierte, umfassende Massnahmen definiert; Instrumente erwähnt
Organisation, Vorgehen	- Keine Angaben	- Rudimentäre Organisationsstruktur vorhanden - Einfache Aufgabenbeschreibungen	- Ausführliche Beschreibung der Aufgabenteilung und Verantwortlichkeiten - Instrumente aufgeführt
Termine	- Keine Angaben	- Einfache Terminvorgaben in Form zeitlicher Prioritäten vorhanden	- Detailliertes Terminprogramm (oft in Zusammenhang mit Ressourcen)
Ressourcen (Finanzen)	- Keine Angaben	- Auf die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen wird hingewiesen	- Die notwendigen finanziellen Ressourcen sind ausgewiesen, z. T. unterteilt z. B. nach Planung und Realisierung, z. T. auch zeitlich gestaffelt
Controlling (nur 2 Stufen)	- Keine Angaben	- Controlling definiert	- Controlling definiert
TWW spezifische Inhalte	- Keine Spezifikationen	- Generelle Erwähnung bzw. Spezifikationen zu TWW	- Spezielles Richtplanblatt TWW, detaillierte Spezifikationen vorhanden

35 Kriterien und Beurteilung der Aktionspläne

Die Ergebnisse der Beurteilung sind in nachstehender Grafik dargestellt.



36 Ergebnisse der Beurteilung von elf Aktionsplänen (das Controlling wird nur mit 2 Stufen bewertet, vorhanden/nicht vorhanden)

- *Ziele und Massnahmen/Instrumente* werden in allen „Aktionsplänen“ behandelt. Bei über 60 Prozent ist die Wertung sogar „überdurchschnittlich“. Bei den Zielen wird zum Teil mit Wirkungs- und Leistungszielen gearbeitet. Bei den Massnahmen/Instrumenten werden zum Beispiel die Informations- und Beratungstätigkeit, aber auch die wichtigsten Bewirtschaftungsmassnahmen aufgeführt. Nebst den Naturschutz-Programmen und -Konzepten enthalten erfreulicherweise auch einige kantonale Richtpläne detailliert formulierte Ziele und Massnahmen.
- Nur ein Aktionsplan enthält keine Angaben zur *Organisation*. Bei fünf Kantonen werden Aufgabenzuweisungen und Verantwortlichkeiten in den Unterlagen klar und detailliert definiert.
- *Ressourcen und Termine*, welche für einen vollständigen Aktionsplan unerlässlich sind, fehlen bei fünf beziehungsweise sieben Dokumenten. Um dem Vollzug der TWW-Politik die notwendige politische Akzeptanz und Rückhalt zu geben, ist vor allem die Bereitstellung der finanziellen Mittel von besonderer Bedeutung.
- Erfreulich ist, dass in über 50 Prozent der Dokumente das *Controlling* erwähnt und teilweise auch das Vorgehen mehr oder weniger detailliert beschrieben wird.
- Die *TWW spezifischen Inhalte* sind mehrheitlich vorhanden, auch wenn es noch Optimierungspotenzial gibt. Positiv zu erwähnen ist, dass in einem kantonalen Richtplan den TWW ein separates Koordinationsblatt gewidmet ist.

Gesamtbewertung

- Im Hinblick auf die Umsetzung des NFA kommt den Aktionsplänen als Grundlage für die Leistungsverträge eine zentrale Rolle zu. Dazu ist es notwendig die heute noch vorhandenen Schwachpunkte zu verbessern.
- Eine ganze Reihe der hier analysierten „Aktionspläne“ genügen den Anforderungen nicht.
- Insbesondere bei den Ressourcen und der Festlegung von Terminen sind noch weitere Anstrengungen notwendig.

5.1.2 Massnahmen zur Sicherung der TWW-Flächen

Massnahmen zur Sicherung der TWW-Flächen umfassen folgende Elemente: Schutz-, Unterhalts- und Fördermassnahmen, Verträge mit Bewirtschaftenden sowie Schutzverordnungen und Verfügungen für einzelne Flächen. Der daraus entstehende zentrale Output sind die *gesicherten Flächen*. Als solche gelten jene TWW-Flächen, für die

- ein Vertrag mit den Bewirtschaftenden abgeschlossen und/oder
- ein Schutzbeschluss/-verordnung erlassen oder
- in Ausnahmefällen eine Verfügung ausgestellt wurde.

Alle drei Instrumente beinhalten entsprechende Bewirtschaftungsaufgaben, wir gehen auf die Elemente im Detail ein.

Zwischenoutput Umsetzungskonzepte

Die vorhandenen Aktionspläne entsprechen in einigen Fällen gleichzeitig auch einem Schutz-, Unterhalts- und Förderkonzept. Erstaunlich ist, dass nur gerade in einem Viertel der Kantone die Massnahmen *objektspezifisch* (individuelle, den einzelnen TWW-Flächen entsprechende Ziele und Bewirtschaftungsauflagen) festgelegt werden. Immerhin beabsichtigen rund 15 Prozent der befragten Kantone dies nach Inkrafttreten der TWWV nachzuholen.

Output: Übersicht über die gesicherten Flächen

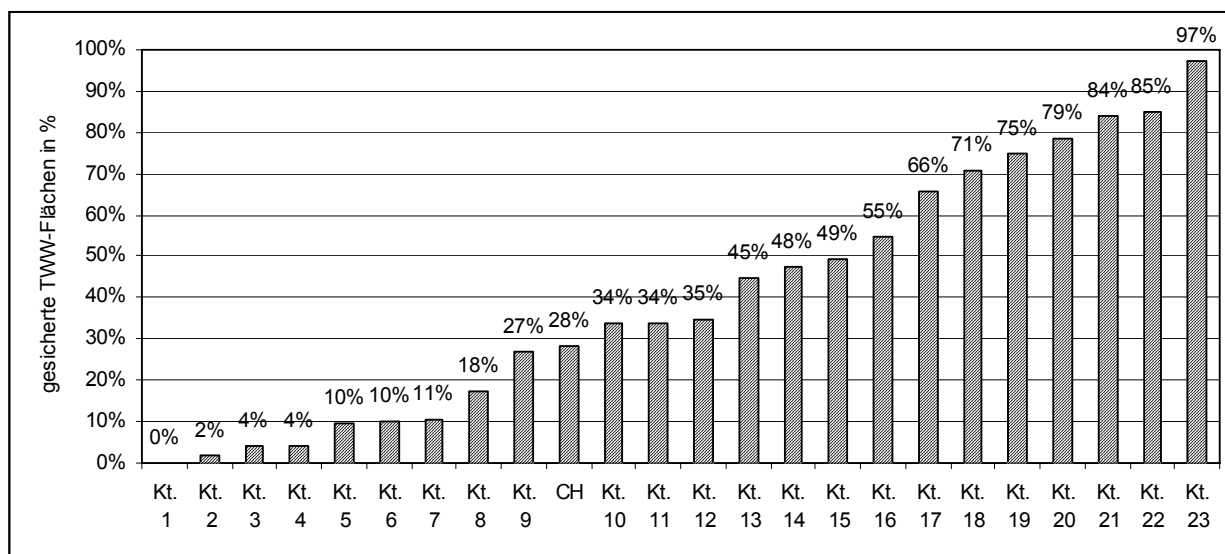
Die gesicherten TWW-Flächen von nationaler Bedeutung stellen *den* zentralen Output des TWW-Vollzugs dar. Wir gehen daher ausführlich darauf ein. Die untenstehende Tabelle enthält eine Übersicht über

- die gesicherten TWW-Flächen,
- die Teilobjekte, welche mindestens eine gesicherte Bewirtschaftungsfläche enthalten sowie
- die Anzahl Bewirtschaftenden mit gesicherten TWW-Flächen.

	Gesicherte TWW-Flächen in ha	Gesicherte TWW-Fläche pro Kanton in %	Anzahl Teilobjekte mit gesicherten TWW-Flächen	Teilobjekte pro Kanton in %	Anzahl Bewirtschaftende mit gesicherten TWW-Flächen
CH	6'317.8	28.2%	4'275	41.5%	2'389

37 Übersicht über den Stand der Umsetzung der TWW-Flächen von nationaler Bedeutung sowie der Anzahl beteiligter Bewirtschaftenden

Als zentrales Ergebnis darf festgehalten werden, dass 2006 rund 28 Prozent der TWW-Flächen, die im nationalen Inventar enthalten sind, als gesichert gelten können. Rund 40 Prozent der TWW-Teilobjekte besitzen mindestens eine gesicherte Bewirtschaftungsfläche. Es bestehen aber erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen. Im Folgenden werden ausgewählte Resultate weiter analysiert und grafisch dargestellt.



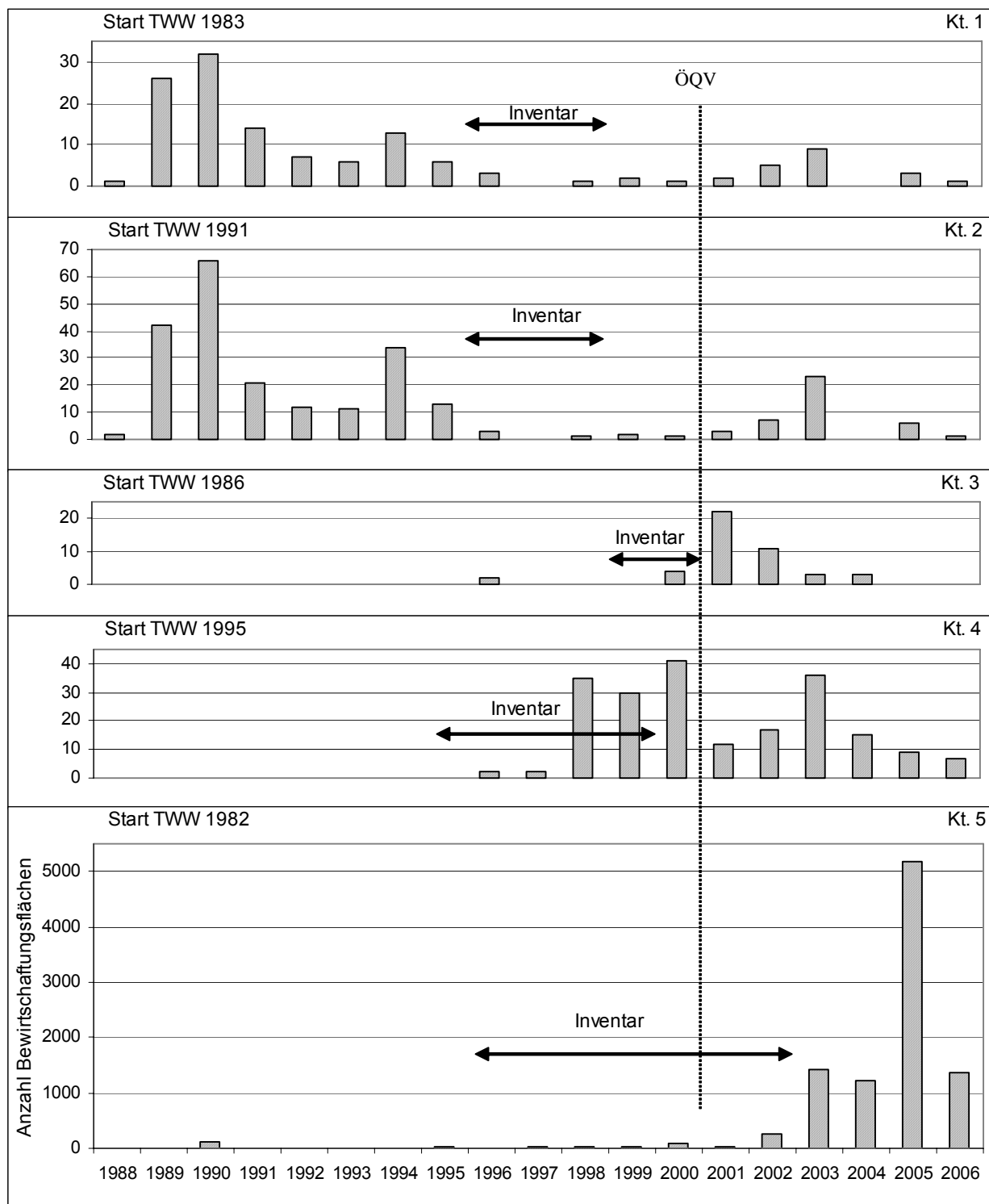
38 Anteil der gesicherten TWW-Fläche an der gesamten TWW-Fläche in 23 Kantonen

Drei Kantone haben bereits mehr als 80 Prozent ihrer TWW-Flächen gesichert. 14 Kantone liegen über dem schweizerischen Mittel und acht Kantone heben weniger als 20 Prozent ihrer TWW-Flächen gesichert.

Es könnte nun vermutet werden, dass Kantone mit einem grossen Anteil an gesicherten Flächen diejenigen sind, welche bereits früh Schutzaktivitäten entfaltet haben. Aus den vorhandenen Daten wurden fünf Kantone nach folgenden Kriterien ausgewählt.

- Gesicherte TWW-Flächen: Anteil klein, im schweizerischen Mittel, überdurchschnittlich
- Umsetzungsbeginn: früher, mittlerer und später bis sehr später Beginn
- Regionale Verteilung

In der Grafik ist für jeden der fünf Kantone der zeitliche Verlauf der Sicherung der TWW-Flächen nachgezeichnet. Zusätzlich ist für jeden Kanton der Zeitpunkt eingezeichnet, bei dem das nationale Inventar dem Kanton übergeben und die Ökoqualitätsverordnung (ÖQV) eingeführt worden ist. Ebenfalls vermerkt ist das Jahr, in welchem der betreffende Kanton mit der Sicherung von Trockenwiesen und -weiden begonnen hat.



39 Gesicherte TWW-Flächen in fünf Kantonen im zeitlichen Verlauf 1988-2006

Die Grafiken lassen keinen systematischen Zusammenhang zwischen der Anzahl der gesicherten Flächen, dem Startzeitpunkt des Vollzugs, der Fertigstellung des Inventars oder der Einführung der ÖQV erkennen. Wohl scheint das Inventar in den Kantonen drei, vier und fünf mit dem Zuwachs von

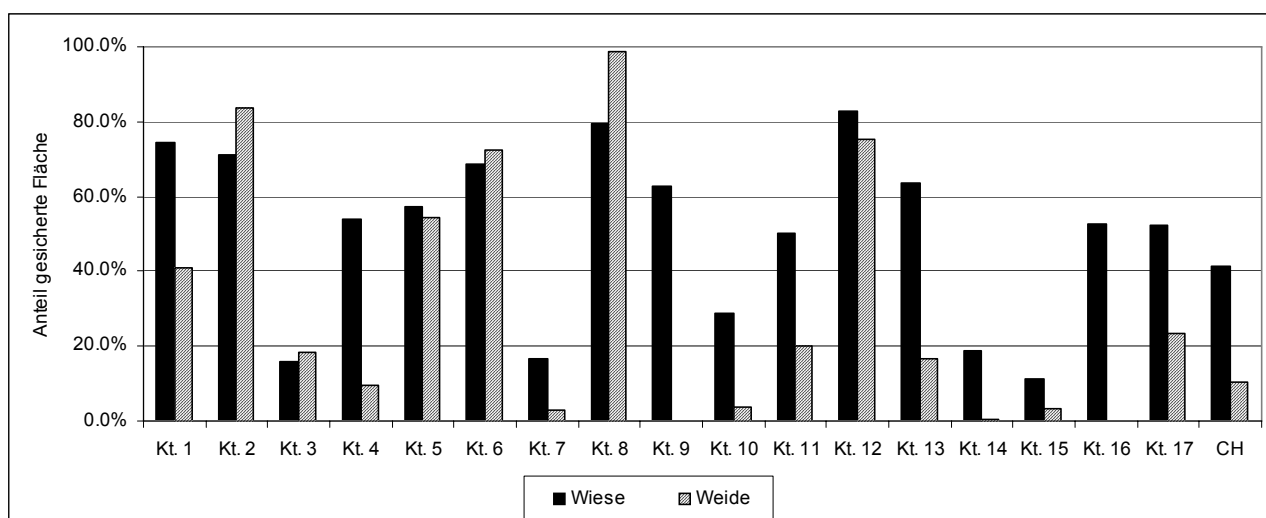
gesicherten Flächen zusammenzufallen. Für die Kantone eins und zwei gilt dies hingegen nicht. Für den Kanton fünf scheint die Einführung der ÖQV eine wichtige Rolle zu spielen, in den anderen Kantonen sind ab 2001 keine wesentlichen Änderungen zu beobachten. Die Daten lassen allerdings keine systematische Prüfung zu, da die meisten Kantone den Zeitpunkt der Vertragsabschlüsse elektronisch nicht erfasst haben.

Wie bereits erläutert, lässt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen gesicherten TWW-Flächen und dem Start des Vollzugs, dem Inventarjahr oder dem Inkrafttreten der ÖQV feststellen. In einigen Kantonen mag das Inventar oder auch die ÖQV einen Schub ausgelöst haben, in anderen jedoch nicht.

Neben der Aufteilung der gesicherten Flächen interessiert nun auch, wie der Schutz aufgeteilt nach Typen aussieht. Die folgende Darstellung enthält eine Übersicht über die gesicherten TWW-Flächen nach den Typen Wiesen, Weiden und Brachen.

	Wiesen		Weiden		Brache	
	gesicherte Fläche in ha	Anteil an Gesamtfläche	gesichert Fläche in ha	Anteil an Gesamtfläche	gesicherte Fläche in ha	Anteil an Gesamtfläche
CH	2'209.2	41.6%	1'475.6	10.6%	234.0	8.7%

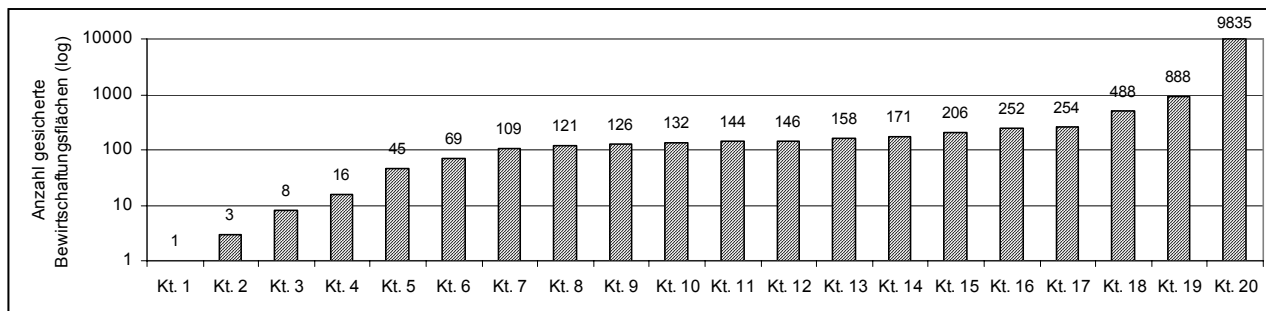
40 Gesicherte TWW-Flächen nach Typen gesamtschweizerisch



41 Anteile der gesicherten Flächen von Wiesen und Weiden in 17 Kantonen

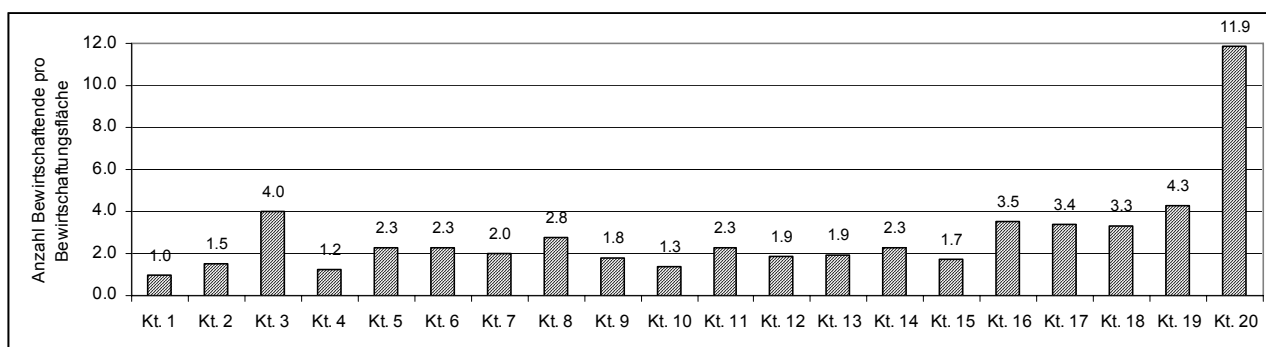
In der Grafik werden nur Kantone dargestellt, welche Flächen gesichert haben und Wiesen und Weiden besitzen. Die Darstellung zeigt deutlich, dass die Sicherung der Wiesen gegenüber den Weiden in den meisten ausgewählten Kantonen weiter fortgeschritten ist. Offenbar wird der Sicherung der Weiden im Allgemeinen weniger Beachtung geschenkt, obwohl sie einen Anteil von mehr als 60 Prozent an den TWW-Flächen von nationaler Bedeutung ausmachen. Erstaunlich ist auch, dass einige Kantone, die einen wesentlichen Anteil an Weiden besitzen und spezielle Weideverträge vorgesehen haben, nur einen geringeren Anteil an gesicherten Weideflächen besitzen. Die Erklärung dafür könnten möglicherweise die geringen NHG- und Landwirtschaftsbeitragssätze liefern (vgl. Abschnitt 5.1.4).

Die folgende Darstellung weist die Anzahl der gesicherten (TWW-) Bewirtschaftungsflächen, welche innerhalb von TWW-Teilobjekten liegen, aus.



42 Gesicherte (TWW-) Bewirtschaftungsflächen, welche innerhalb von TWW-Teilobjekten liegen in 20 Kantonen (es ist zu beachten, dass die y-Achse logarithmisch dargestellt ist)

Auffallend ist der um ein mehrfaches höhere Anteil in einem Kanton. Dies lässt auf eine weit stärkere Zerstückelung in kleine und kleinste Bewirtschaftungsflächen als in den übrigen Kantonen schliessen. Diese Vermutung wird mit der Darstellung der Anzahl (TWW-) Bewirtschaftungsflächen pro Bewirtschaftende in der folgenden Grafik bestätigt.



43 Anzahl gesicherte (TWW-) Bewirtschaftungsflächen pro Bewirtschaftende in 20 Kantonen

Schutzinstrumente

Im Abschnitt Vollzug wurde bereits ausführlich auf die Vollzugsstrategien der einzelnen Kantone eingegangen. An dieser Stelle beschränken wir uns daher auf eine Darstellung der Outputs, die TWW-Flächen sichern helfen. Die folgende Tabelle zeigt den Einsatz der Instrumente. Wie bereits im Abschnitt 4.3 dargestellt, bevorzugen eine Mehrheit der Kantone den Einsatz von Verträgen zum Schutz der TWW.

Outputs zum Schutz der TWW	Ja	Nein	Keine Angaben möglich
Vertrag	16	1	1
Schutzbeschluss	9	8	1
Verfügung	1	15	2
Andere (Schutzonen in der kommunalen Nutzungsplanung, teilweise mit Schutzbeschlüssen)	7	9	2

44 Verwendete Schutzinstrumente in 18 Kantonen

Kontrolle der Verträge beziehungsweise der Schutzbeschlüsse

Mit Ausnahme von zwei Kantonen (diese Kantone haben keine Angaben gemacht) werden in allen Kantonen die Verträge beziehungsweise die Schutzbeschlüsse kontrolliert. Allerdings differiert der Umfang der jährlichen Kontrollen sehr stark. Einige Kantone prüfen jedes Jahr sämtliche Flächen, andere nehmen nur sporadisch Kontrollen vor. Im Mittel werden etwa 35 Prozent der gesicherten Flächen regelmässig kontrolliert. Massgebend für die Kontrolltätigkeit ist die individuelle Vollzugsstrategie der Kantone. Mit anderen Worten, es lassen sich keine systematischen Unterschiede der Kontrolltätigkeiten etwa nach Typen von TWW erkennen.

Analyse der Verträge

Von 23 Kantonen wurde je ein Beispiel-Set von NHG-Bewirtschaftungsverträgen und/oder Schutzbeschlüssen mit Pflegeplänen untersucht (drei Kantone lieferten keine Daten). Pro Kanton standen zwischen drei und zehn NHG-Verträge zur Verfügung. Das Ziel dieser Analyse besteht darin, die Stärken und Schwächen der Outputs zu ermitteln, um schliesslich das Verbesserungspotenzial zu definieren.

Zur Beurteilung der Verträge wurde ein Beurteilungsraster mit fünf Kriterien definiert (Details dazu finden sich im Anhang):

- **Vollständigkeit** – enthält der Vertrag alle relevanten Vorgaben?
 - Grundsätzliches (Plan, Beschreibung Bewirtschaftungsbedingungen, Vertragsbedingungen, Meldepflicht, Sanktionen)
 - Spezifische Bewirtschaftungsvorgaben (Düngung, chemische Hilfsmittel, Lagerung von Holz oder ähnlichem, Nutzungstermin, Anzahl Nutzungen, Ruhepause, Erhaltung und Pflege von Strukturelementen)
 - Wiesen-spezifische Angaben (Herbstweide, Schlegelmäher, Schnitthöhe, Mähaufbereiter, Frühjahrsweide)
 - Weiden-spezifische Angaben (Weideperiode, Besatzstärke, Weidereste, Weidepflege, Tierart, Prozentanteil Verbuschung, Zufütterung)
 - Neue Ansätze (Altgrasstreifen, Staffelung der Nutzung)
- **Zweckmässigkeit** – entsprechen die vorhandenen Vorgaben den Empfehlungen in der TWW-Vollzugshilfe? (Prüfung der unter „Vollständigkeit“ erhobenen Vorgaben)
- **Inhaltlicher Anreiz** – bietet die Ausgestaltung der Verträge einen inhaltlichen Anreiz? (Formulierung von Zielen Flora und/oder Fauna, Zielvegetation oder über die Abstufung der Beiträge)
- **Verständlichkeit** – sind die vorhandenen Dokumente verständlich formuliert/aufgebaut? (Vorhandensein einer Infoadresse auf den Dokumenten, Übersichtlichkeit der Dokumente, Abgabe von erläuternden Zusatzinformationen wie Merkblatt, Bilder o. ä.)
- **Nachhaltigkeit** – wie nachhaltig ist der vorliegende Vertrag? (Vertragsdauer, gesamtbetriebliche Verträge)

Alle Kriterien wurden mit einer Punktezahl bewertet (max. zehn Punkte). Für die Gesamtbewertung wurden die Kriterien wie folgt gewichtet: Vollständigkeit und Zweckmässigkeit dreimal; Verständlichkeit

zweimal; inhaltlicher Anreiz und Nachhaltigkeit einmal. Des Weiteren wurden die Kantone in drei Kategorien eingeteilt:

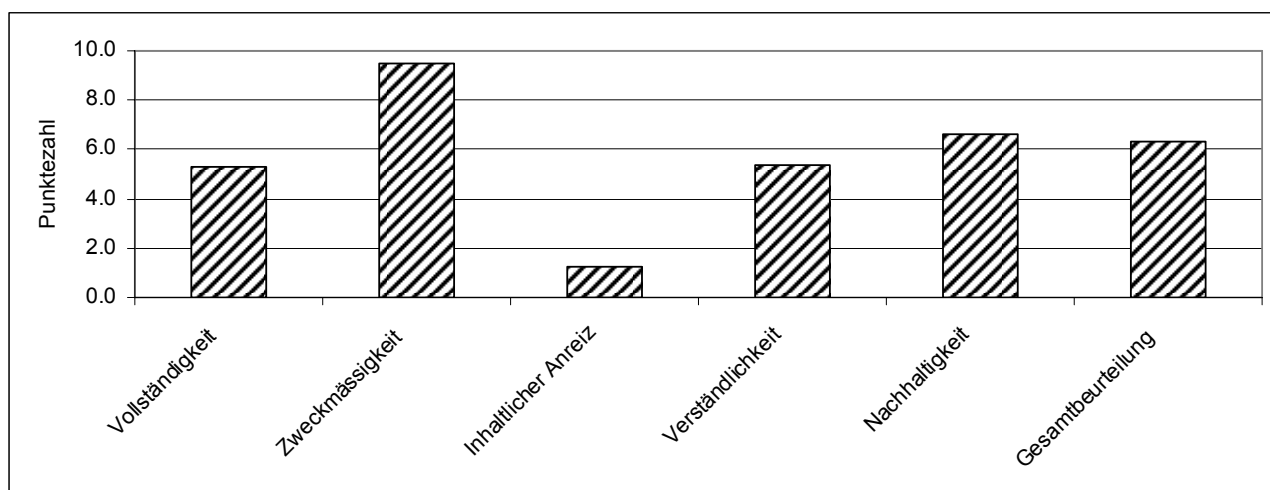
- 1 Kantone mit hauptsächlich Schutzgebieten und Pflegeplänen
- 2 Kantone mit Verträgen für Wiesen und Weiden
- 3 Kantone mit ausschliesslich Wiesenverträgen

Als Vergleichsgrössen für die Beurteilung dienten der Mustervertrag TWW (Entwurf vom 15.11.03), die Vollzugshilfe TWW (Entwurf vom 15.12.06) sowie ein Vergleich zwischen den Kantonen.

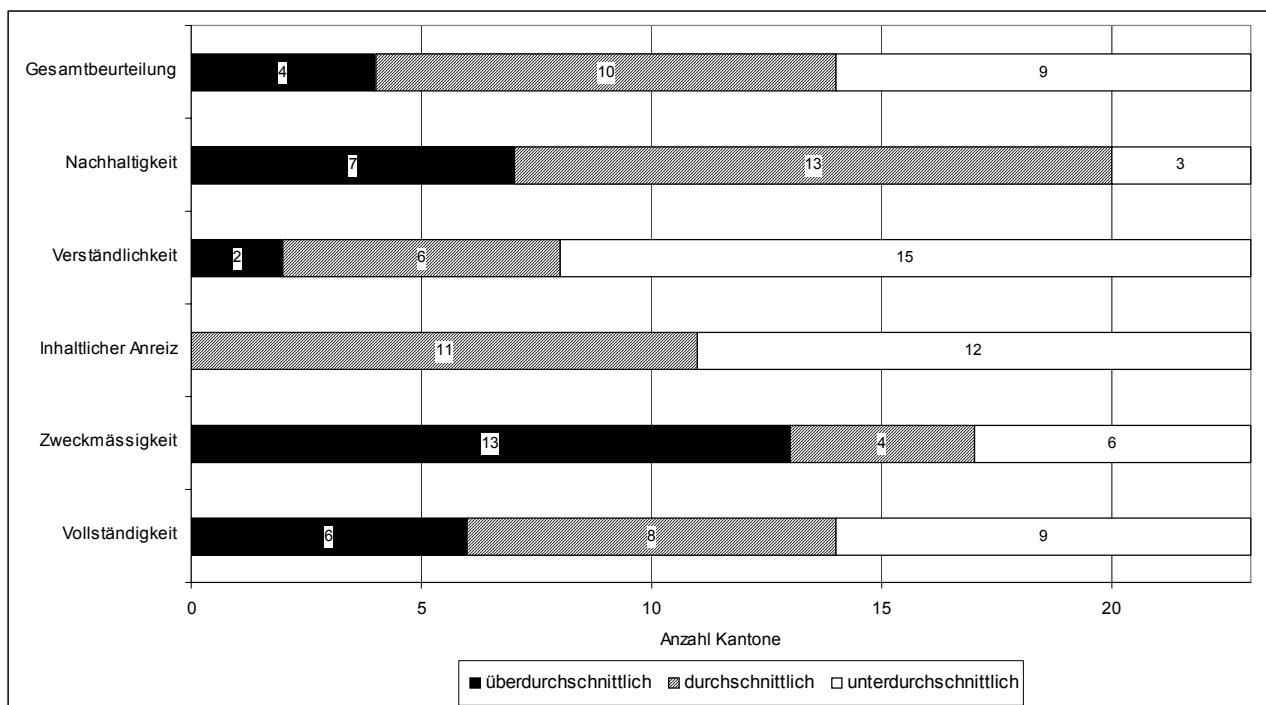
Gesamtergebnis

Kein Kanton erreicht die maximale Punktzahl 10, es besteht folglich überall ein gewisses Verbesserungspotenzial. Die Bestbeurteilten enthalten einige Angaben mehr als die anderen, heben sich aber nicht deutlich von den restlichen Kantonen ab. Darstellung 46 führt die Ergebnisse pro Beurteilungskriterium sowie die Gesamtbeurteilung auf.

In Darstellung 45 sind die Mittelwerte der fünf Beurteilungskriterien und der Gesamtbeurteilung dargestellt:



45 Mittelwerte der fünf Beurteilungskriterien und der Gesamtbeurteilung (23 Kantone)



46 Ergebnisse der Beurteilung der einzelnen Kriterien und der Gesamtbeurteilung

Die dargestellten Resultate alleine ergeben jedoch kein klares Bild von der Qualität NHG-Verträge in den Kantonen, da die Beurteilungskriterien sehr unterschiedlich erfüllt werden und sich teilweise wieder ausgleichen. Im Folgenden werden deshalb kurz die Ergebnisse pro Kriterium erläutert

Vollständigkeit

Die grundsätzlichen Angaben (Sanktionen, Meldepflicht, Vertrags- und Bewirtschaftungsvorgaben) sind bei allen Kantonen vorhanden. Betreffend Bewirtschaftungsvorgaben variiert jedoch der Detaillierungsgrad pro Kanton:

- Neun Kantone regeln nur die allerwichtigsten Vorgaben (Schnittzeitpunkt, Düngung, chemische Hilfsmittel und die Zulassung der Beweidung). Dazu gehören alle Kantone, welche nur Wiesenverträge erstellen (ein Kanton erreicht eine relativ hohe Beurteilungszahl, da fast alles Handmäh; Mähparameter sind folglich indirekt enthalten).
- Acht Kantone definieren zu diesen Grundvorgaben zusätzlich die eine oder andere Vorschrift (z. B. betreffend Mähtechnik, Prozentanteil Verbuschung, Altgrasstreifen).
- Sechs Kantone definieren regelmässig zusätzliche, pro Objekt individuelle Vorgaben zu Strukturelementen, Weideführung, Altgras usw.

Insgesamt besteht vor allem ein Defizit bezüglich der Definition der Weideparameter, etwas weniger stark betreffend Mähtechnik, Strukturelementen und Altgras/Nutzungsstaffelung.

Zweckmässigkeit

In der Regel entsprechen die Bewirtschaftungsvorgaben – soweit dies vom Schreibtisch aus beurteilbar ist – den Empfehlungen der TWW-Vollzugshilfe. Auffallend häufig wird die Herbstweide verboten, was gemäss UVH nur in seltenen Fällen empfohlen wird. Andere Abweichungen betreffen die Zulassung einer gewissen Düngung und sehr späte Nutzungstermine (v. a. bei Weiden). In einem Kanton wird ein regelmässiger Säuberungsschnitt auf TWW-Weiden verlangt, was den UVH-Empfehlungen klar widerspricht. Ebenso deutlich abweichend ist die Vorschrift, dass Büsche und Bäume maximal nicht mehr als 20 Prozent der Fläche ausmachen dürfen (TWW: 50%), was den Vertragsabschluss auf Waldweiden praktisch verunmöglicht.

Inhaltlicher Anreiz

Nur drei Kantone beschreiben in den Verträgen/Pflegeplänen (teilweise) floristische und/oder faunistische Zielsetzungen. Zehn Kantone belohnen eine spezielle Artenvielfalt oder das Vorhandensein von seltenen Arten mit einem finanziellen Bonus, ohne genauer auf die Arten einzugehen.

Verständlichkeit

Unter diesem Kriterium wurde das Vorhandensein von Infoadressen und erläuternden Zusatzinformationen auf den Vertragsunterlagen geprüft. Zudem wurden die Übersichtlichkeit und Lesbarkeit der Vertragsunterlagen sowie der dazugehörenden Pläne eingeschätzt.

Die Streuung in den Kantonen ist gross. Bei allen gäbe es etwas zu verbessern. Das Vorhandensein einer Adresse mit Telefonnummer (und Email) ermöglicht es den Bewirtschaftenden, bei Fragen schnell die zuständige Person zu erreichen. Über die Hälfte der Kantone (15) vermerkt auf den Vertragsunterlagen keine deutliche Auskunftsadresse.

Nur gerade drei Kantone geben gemäss den gesichteten Unterlagen ein zum Vertrag gehörendes, erläuterndes Infoblatt ab. Dies erleichtert es den Bewirtschaftenden einerseits den Rahmen des Vertrages einzuschätzen und andererseits die Hintergründe für die Bewirtschaftungsvorgaben zu verstehen.

Sehr variabel ist die Qualität der abgegebenen Pläne, zum Teil auch innerhalb eines Kantons: von Orthophoto-Plänen mit Legenden und Koordinaten bis zu alten Parzellenplänen mit zum Teil praktisch keinen Anhaltspunkten. Zwölf Kantone stellen mit dem Vertrag mindestens teilweise mangelhafte Karten zu. Zum Teil betrifft dies nur die älteren Verträge und das System wurde inzwischen verbessert. Zwei Kantone führen in den Verträgen Pläne mit Vegetationsgrenzen, es ist unklar, ob der Vertrag nun die ganze Parzelle betrifft oder nicht. In einem anderen Kanton wiederum sind zum Beispiel Karten beigelegt, welche sehr viele Vertragsflächen beinhalten und daher überladen und schwer lesbar sind.

Die Bewirtschaftungsvorgaben sind insbesondere in Kantonen mit wenigen Vorgaben meist klar in einer Tabelle dargestellt. Bei zwei Kantonen sind die Vorgaben zerstreut zwischen Vertrag und Anhang zusammensuchen. Bei drei Kantonen mit vielen Vorgaben und Parzellen wird die Zusammenstellung teilweise unübersichtlich.

Nachhaltigkeit

In drei Kantonen dauern die Verträge weniger als sechs Jahre. Üblich sind Sechsjahres-Verträge¹⁴ mit automatischer Verlängerung. Als besonders nachhaltig können folgende Vertragsmodelle bezeichnet

¹⁴ Entspricht der Vertragsdauer nach Direktzahlungsverordnung des Bundes DZV.

werden:

- Kantone mit Schutzbeschlüssen: drei Kantone
- Kantone mit gesamtbetrieblichen Verträgen: zwei Kantone
- Kantone mit Zehnjahres-Verträgen: drei Kantone

Gesamtbewertung

Die erhobenen Daten führen uns insgesamt zu folgender Beurteilung:

- Alle Vertragsmodelle beinhalten die grundlegenden Angaben, es besteht aber auch überall Verbesserungspotenzial. Insbesondere die Qualität der Plangrundlagen und die Übersichtlichkeit der Verträge (inkl. Infoladresse) kann in den meisten Kantonen verbessert werden. Eine Zusatzinfo über Bewirtschaftungsvorgaben und deren Begründung wäre wünschenswert.
- Hinsichtlich der Vollständigkeit gilt es, die Bewirtschaftungsvorgaben in neuen Verträgen gemäss der TWW-Vollzugshilfe zu ergänzen. Insbesondere bezüglich Strukturelementen, Weidevorgaben, Mähtechnik sowie Altgras und Nutzungsstaffelung.
- Besonders in den Kantonen, die nur über Wiesenverträge verfügen, sind die Vertragsmodelle deutlich verbesserungsfähig. Viele fehlende Bewirtschaftungsvorgaben könnten ergänzt werden und bei zahlreichen Verträgen ist die Verständlichkeit zu erhöhen.
- In drei Kantonen ist die Vertragsdauer auf sechs Jahre zu erhöhen.
- Die Formulierung von Zielvorgaben in Bezug auf Flora, Fauna, Strukturelemente oder andere Zielgrössen würde es den Bewirtschaftenden ermöglichen, den Vertragshintergrund besser zu verstehen. Dies ist bei vielen Kantonen verbesserungsfähig.
- Einzelne Bewirtschaftungsvorgaben, welche der TWW-Vollzugshilfe widersprechen, sind zu überprüfen und allenfalls anzupassen.

5.1.3 Vorranggebiete (Zwischenoutput)

Die in der TWWV vorgesehenen Vorranggebiete bestehen aus mindestens einem oder mehreren nahe beieinander liegenden TWW-Objekten sowie weiteren natürlichen oder naturnahen Lebensräumen und Strukturelementen, die für den Schutz und die Förderung der TWW spezifischen Tier- und Pflanzenarten günstige Voraussetzungen schaffen. Hier kann von der ungeschmälerten Erhaltung des Objektes abgewichen werden, wenn innerhalb des Vorranggebietes die Fläche und die Qualität der TWW insgesamt erhalten oder gesteigert werden. Die Vorranggebiete werden von den Kantonen bezeichnet.

Wir haben geprüft, wie weit die Kantone dieses Instrument in Zukunft einsetzen möchten. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht.

Vorgesehen	Nicht vorgesehen	Weiss (noch) nicht	Keine Antwort
12	9	1	2

47 Planungsstand zu Vorranggebieten in den Kantonen

In Kantonen, welche keine Vorranggebiete vorsehen, liegen die Gründe einerseits in der zu kleinen Anzahl an TWW-Objekten und andererseits in einer anderen Umsetzungsstrategie wie zum Beispiel mit Vernetzungskonzepten nach ÖQV.

5.1.4 Beitragsmodell/Beiträge

87 Prozent der befragten Kantone besitzen ein Beitragsmodell. Mehrheitlich (ca. 70%) wurden diese Modelle zwischen 1991 und 1994 erstellt und in drei Kantonen vor 1990. Mehr als die Hälfte der Beitragsmodelle wurden ein- bis mehrmals überarbeitet.

Für Trockenwiesen und -weiden werden mit Ausnahme von zwei Kantonen überall NHG-Beiträge ausbezahlt. Für einen Vergleich der effektiven Beiträge wurden die gesetzlichen Grundlagen, Merkblätter und die Befragungen der Naturschutz-Fachstellen ausgewertet.

Der Inhalt der Naturschutzverträge ist verschieden: Nicht immer regeln die Verträge nur die NHG-Beiträge. Je nach Kanton umfassen sie auch die Beiträge für ökologische Ausgleichsflächen (öAF) gemäss Direktzahlungsverordnung und/oder die Beiträge für Qualität und Vernetzung gemäss Ökoqualitätsverordnung (ÖQV-Beiträge). Auf Grund der Zusammensetzung der Beiträge im Naturschutzvertrag können sechs NHG-Modelle unterschieden werden (Abbildung 48). Die Koppelung mit Beiträgen aus der Landwirtschaft erhöht die Attraktivität der Naturschutzverträge. Die Höhe der NHG-Beiträge hängt aber nicht vom Modell ab: in jedem Modell gibt es Kantone mit höheren und tieferen NHG-Beiträgen. Acht Kantone haben nach Zonen abgestufte Beiträge. Damit kompensieren sie die nach Zonen abgestuften öAF-Beiträge nach DZV.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
ÖQV-Vernetzung						
ÖQV-Qualität						
DZV öAF						
NHG						
Zusätzliche Beiträge						
ÖQV-Vernetzung	x	x	x		x	
ÖQV-Qualität	x	x				
DZV öAF	x		x	x		
Anzahl Kantone	9	2	3	3	4	3

48 Schematische Darstellung der Beitragsmodelle 1-6; bei den Modellen 1-5 können die zusätzlichen Beiträge nach DZV und ÖQV eingeholt werden, sie sind jedoch nicht Bestandteil des Naturschutzvertrags

In neun Kantonen setzen sich die Beiträge aus einem Grundbeitrag und einem Sonderbeitrag zusammen. Die *Grundbeiträge* gelten die ökologische Qualität der Flächen ab. *Sonderbeiträge* sind Zuschläge für erschwerte Bewirtschaftung, zusätzliche Bewirtschaftungsauflagen und besondere ökologische Qualität. Die Zuschläge können ein wichtiges Steuerungselement sein, indem sie die

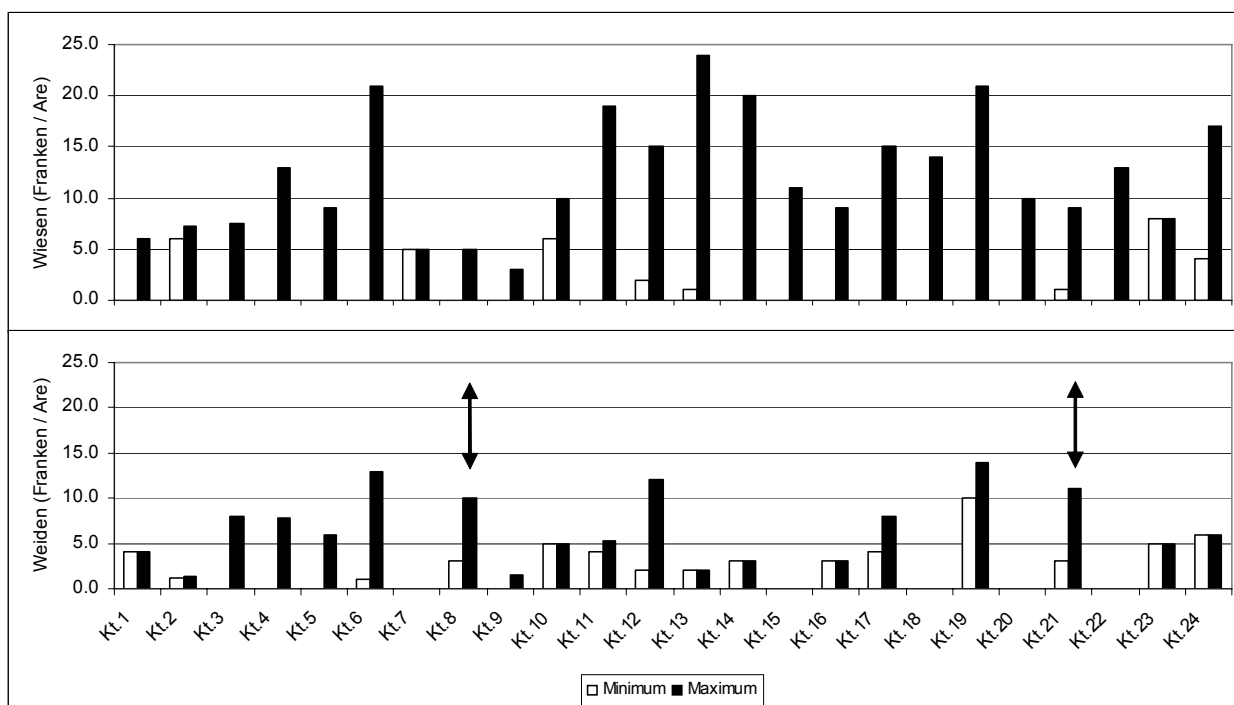
Bewirtschaftung an extremen Lagen und auf besonders wertvollen Flächen erhalten, und spezielle Bewirtschaftungsauflagen ermöglichen (z. B. gestaffelte Mahd, Balkenmäher).

	Modell 6				Modell 5				Modell 4				Modell 3				Modell 2				Modell 1			
Kantone	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Wiese min.	4.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	8.0	0.0	2.0	6.0	0.0	6.0
Wiese max.	17.0	9.0	6.0	21.0	11.0	24.0	19.0	9.0	3.0	13.0	15.0	5.0	5.0	20.0	7.5	10.0	9.0	13.0	8.0	14.0	15.0	10.0	21.0	7.2
Weide min.	6.0	0.0	4.0	10.0	0.0	2.0	4.0	3.0	0.0	0.0	4.0	0.0	3.0	3.0	0.0	0.0	3.0	0.0	5.0	0.0	2.0	5.0	1.0	1.2
Weide max.	6.0	6.0	4.0	14.0	0.0	2.0	5.3	3.0	1.5	7.8	8.0	0.0	10.0	3.0	8.0	0.0	11.0	0.0	5.0	0.0	12.0	5.0	13.0	1.4

49 Beiträge für Wiesen und Weiden (ohne LWG-Beiträge) geordnet nach Modelltypen in 24 Kantonen (Franken pro Are; zwei Kantone bezahlen keine NHG-Beiträge aus; 1 Spalte = 1 Kanton)

Die Höhe der kantonalen NHG-Beiträge (abzüglich DZV-, öAF- und ÖQV-Beiträge) variiert stark von Kanton zu Kanton: Über alle Kantone liegt der Mittelwert der NHG-Beiträge bei Fr. 6.70 (Trockenwiesen) und Fr. 4.90 pro Are (Trockenweiden). Der maximale Beitrag für Wiesen liegt bei 24 Franken pro Are, derjenige für Weiden bei 14 Franken. Bei 22 Kantonen liegen die Beiträge für Wiesen höher als für Weiden (siehe Darstellung 50).

Die Heterogenität und die grossen Unterschiede in den Beitragshöhen illustriert nachstehende Grafik eindrücklich.



50 Minimale und maximale Beiträge für Wiesen (oben) und Weiden (unten) in 24 Kantonen; die beiden Pfeile markieren diejenigen Kantone, bei welchen die minimalen und maximalen Beiträge für Weiden höher sind als für Wiesen

Die beiden Kantone, welche höhere Beiträge für Weiden als für Wiesen ausbezahlen, gleichen damit die fehlenden LWG-Beiträge aus.

Wie bereits erwähnt, werden in zwei Kantonen keine NHG-Beiträge für Trockenwiesen und -weiden ausbezahlt. Bei fünf weiteren Kantonen sind keine Beiträge für Trockenweiden vorgesehen. Im Sömmerungsgebiet werden oft keine NHG-Beiträge ausbezahlt. Allerdings wird aus den Formulierungen in den Gesetzesgrundlagen nicht immer klar, ob die Beiträge auch im Sömmerungsgebiet gelten.

Gesamtbewertung

Die grosse Heterogenität sowohl bei den Modellen als auch bei den Beiträgen erschwert die Bewertung. Zusammenfassend kann grundsätzlich Folgendes festgehalten werden:

- Das Beitragsmodell 1 (nur NHG-Beitrag) wird am häufigsten angewendet. Gerade dieses Modell hat jedoch die meisten Schwierigkeiten auf die immer wieder ändernden gesetzlichen landwirtschaftlichen Bestimmungen zu reagieren.
- Auf den ersten Blick scheint das Modell 6, welches den NHG-Beitrag und alle ökologischen Direktzahlungen umfasst, am wirkungsvollsten zu sein. Die Bewirtschaftenden sehen den gesamten Beitrag, den sie für eine TWW-Fläche erhalten, was die Motivation erhöhen sollte. Zudem ermöglicht es den Fachstellen bei Erhöhung der ökologischen Beiträge, das NHG-Budget zu entlasten. Gesetzliche Anpassungen seitens NHG sind weniger rasch angebracht.
- Der finanzielle Anreiz zur Sicherung der TWW-Flächen geht nur von der Höhe des NHG-Beitrages aus, da die landwirtschaftlichen Direktzahlungen gegeben sind. Wie hoch der NHG-Beitrag sein müsste, um effektiv eine Wirkung zu erzielen, lässt sich hier nicht sagen. Dies vor allem auch unter dem Aspekt, dass teilweise eine Kopplung der NHG- und LWG-Gelder vorhanden ist.
- Ebenfalls keine Aussage kann darüber gemacht werden, ob Kantone mit grösseren NHG-Beiträgen dies bewusst als Förderungsmassnahme so gewählt haben oder ob dies zufällig oder geschichtlich bedingt ist.
- Mit Ausnahme einiger weniger Kantone werden die Weiden kaum über finanzielle Anreize gefördert. Teils beruht dies auf fehlenden gesetzlichen Grundlagen, teils auf der Einschätzung, dass die Gefährdung gering ist. Eine entsprechende Prioritätensetzung wäre hier wünschenswert, um die Bewirtschaftenden für eine extensive Bewirtschaftung zu motivieren.

5.1.5 Vorsorglicher Schutz (Zwischenoutput)

Gemäss Art. 18 NHG treffen die Kantone rechtzeitig die zweckmässigen Massnahmen (vorsorglicher Schutz, Schutz und Unterhalt) zur ungeschmälernten Erhaltung der Biotope von nationaler Bedeutung. Präzisiert wird der vorsorgliche Schutz in Art. 29, Abs. 1a der NHV: *Bis der Bundesrat die Biotope von nationaler Bedeutung Bezeichnet hat und solange die einzelnen Inventare nicht abgeschlossen sind, sorgen die Kantone mit geeigneten Sofortmassnahmen dafür, dass sich der Zustand von Biotopen, denen aufgrund der vorhandenen Erkenntnisse und Unterlagen nationale Bedeutung zukommt, nicht verschlechtert.*

Zu den verwendeten Instrumenten und zum Stand des vorsorglichen Schutzes haben sich die Kantone gemäss den nachstehenden Tabellen geäussert.

Instrumente des vorsorglichen Schutzes	Ja, real	Ja, geplant	Nein	Keine Angaben möglich
Behördenverbindliches Inventar	2	3	10	3
Richtplan TWW	-	-	15	3
Automatische Mitberichte	2	3	12	1
Gegenstand des kantonalen Richtplanes				
Inventarblatt an Gemeinden	3	7	7	1
Inventarblatt an andere betroffene kant. Fachstellen	2	9	6	1

51 Instrumente des vorsorglichen Schutzes

Bezüglich des vorsorglichen Schutzes herrscht unter den Kantonen eine gewisse Unsicherheit. Wann ist der vorsorgliche Schutz vorzunehmen? Bei Vorliegen des Inventars oder mit dem Inkrafttreten der TWWV? Welches sind die entsprechenden Massnahmen? Diese Unsicherheit hat sich möglicherweise auch bei der Beantwortung obiger Fragen ausgewirkt. Insbesondere bei den Antworten zum kantonalen Richtplan und den automatischen Mitberichten sind die Antworten nicht konsistent mit jenen in Abschnitt 5.1.7 und 5.1.8 sowie den Auswertungen zum Aktionsplan (kantonalem Richtplan). Da uns die Antworten in den beiden erwähnten Abschnitten vertrauenswürdiger erscheinen, werden sie in obiger Tabelle weggelassen. Die unterschiedlichen Ergebnisse zeigen unseres Erachtens aber auf, dass der Begriff des vorsorglichen Schutzes und der Einsatz der kantonalen Richtplanung zum Schutz der TWW unterschiedlich interpretiert und gehandhabt werden.

Als weitere Instrumente zum vorsorglichen Schutz wurden genannt:

- Alle Objekte sind in einem kantonalen Schutzplan grundeigentümergebunden gesichert.
- Die Objekte werden in den Nutzungsplanungen der Gemeinden grundeigentümergebunden gesichert.
- Abgabe der Inventarblätter an die betroffenen GrundeigentümerInnen und Bewirtschaftenden.

Entsprechend den bisher zurückhaltend eingesetzten Instrumenten fällt auch der Stand des vorsorglichen Schutzes aus. Immerhin beabsichtigen 11 Kantone entsprechende Instrumente in der nächsten Zeit einzusetzen.

	Ja	Nein	Keine Angaben möglich
Sind nicht gesicherte Objekte vollständig unter vorsorglichen Schutz gestellt?	4	12	12

52 Stand des vorsorglichen Schutzes in 18 Kantonen

Als Begründung für einen unvollständigen vorsorglichen Schutz werden folgende Punkte genannt:

- Ein vorsorglicher Schutz wird nur in Fällen einer akuten Gefährdung getroffen.
- Es besteht ein Mitberichtsverfahren bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone.

- Es werden zuerst Verhandlungen mit den Bewirtschaftenden geführt.
- Die Sicherung der Flächen ist in Kürze vorgesehen.

Gesamtbewertung

Der vorsorgliche Schutz wird auf den ersten Blick nur in wenigen Kantonen konsequent vollzogen. Vor allem die behördenverbindlichen Instrumente¹⁵ (behördenverbindliches Inventar, Richtplan TWW) werden nur spärlich eingesetzt. Die übrigen Instrumente stehen vorwiegend in der Planungsphase. Dieser Vollzugsrückstand ist wohl nicht zuletzt auf die vorhandenen Unsicherheiten zurückzuführen. Information und klare Verhaltensregeln von Seiten des Bundes könnten hier eine Verbesserung der Situation herbeiführen.

5.1.6 Beratung und Motivation der Bewirtschaftenden

Ein wichtiger Output stellt die Beratung und Motivation dar. Die folgende Tabelle zeigt, in welcher Form Information und Beratung von den Kantonen angeboten wird und wer dafür innerhalb der Verwaltung verantwortlich ist.

Angebot	Nur N&L	Nur LW	Gemeinsam	Delegation an Dritte	Keine Angaben
Informationsveranstaltung TWW	2	-	7	1	3
Informationsbroschüren TWW	3	-	1		
Anderes	3	-	4		
Thema TWW in der landwirtschaftlichen Grundausbildung		4			
Thema TWW in der landwirtschaftlichen Weiterbildung		2			

53 Beratungs- und Informationsangebot in 18 Kantonen

Das Informationsangebot ist sehr vielfältig, ein eindeutiger Trend lässt sich nicht beobachten. Informationsveranstaltungen werden häufig eingesetzt.

Die grosse Anzahl Nennungen in „Anderes“ unterstreicht die Vielfältigkeit des Angebotes. Darunter fallen:

- Informationen über die lokale Presse;
- individuelle Beratung beziehungsweise Flurbegehungen mit Bezirksvereinen;
- Information und Beratung im Rahmen der Vernetzungskonzepte nach ÖQV;

¹⁵ Die Resultate zum kantonalen Richtplan werden hier, wie erwähnt, nicht dargestellt. In Kapitel 5.1.7 zeigt sich jedoch, dass bei 12 von 18 Kantonen das Thema TWW im Richtplan behandelt wird.

- die wenigen Bewirtschaftenden kennen die zuständigen Personen der kantonalen Fachstellen persönlich und stehen in engem Kontakt mit ihnen.

In der Hälfte der Kantone, welche Angebote unterhalten werden diese gemeinsam von Natur- und Landschaftsschutzstellen sowie den Stellen für Landwirtschaft realisiert. Positiv zu vermerken ist ein Grundangebot in der landwirtschaftlichen Aus- und/oder Weiterbildung, welches von fünf Kantonen angeboten wird.

5.1.7 Richt- und Nutzungsplanung (Output)

Die Kantone sorgen in geeigneter Weise dafür, dass die TWW-Flächen in der Nutzungsplanung berücksichtigt werden. Ebenso können die Kantone die TWW-Flächen in die kantonale Richtplanung aufnehmen. Wir geben einen Überblick über die entsprechenden Aktivitäten der Kantone.

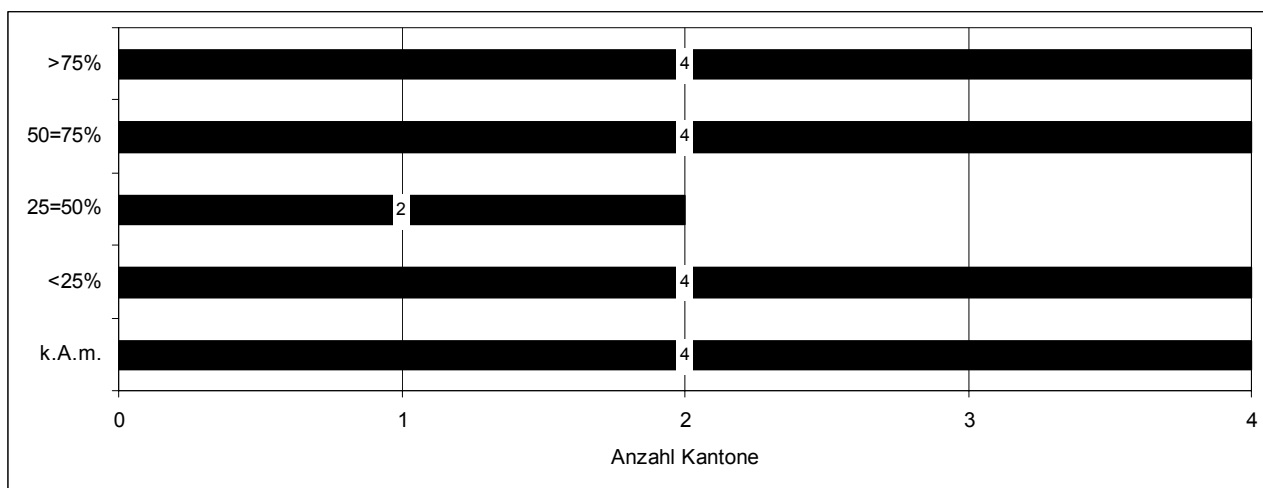
Kommunale Nutzungspläne

In zehn Kantonen werden die TWW-Objekte in der kommunalen Nutzungsplanung auch grundeigentümerverbindlich festgelegt. In drei Kantonen werden die Objekte als Hinweis auf das übergeordnete Recht aufgenommen. Bei zwei Kantonen findet keine grundeigentümerverbindliche Sicherung statt, da die Umsetzungsstrategie voll und ganz auf dem freiwilligen Vertragswesen basiert. Zwei Kantone geben andere Gründe an:

- Einige TWW-Flächen sind in kommunale Schutzgebiete integriert.
- Die grundeigentümerverbindliche Festsetzung ist suspendiert.

Ein Kanton kann darüber keine Angaben machen.

Der Stand der grundeigentümerverbindlichen Sicherung der TWW-Objekte ist in nachstehender Grafik dargestellt.



54 Stand der grundeigentümerverbindlichen Sicherung der TWW-Objekte in der kommunalen Nutzungsplanung (in % vom Total der TWW-Objekte pro Kanton, 18 Kantone)

Kantonaler Richtplan

	Ja	Nein	Keine Angaben möglich
Wird das Thema TWW-Objekte im kant. Richtplan behandelt?	10	6 (2)	-

55 Kantonaler Richtplan (18 Kantone)

Bei der Analyse der Aktionspläne hat sich gezeigt, dass zwei Kantone entgegen ihren Angaben die TWW im Kantonalen Richtplan behandeln.

5.1.8 Beeinträchtigungen

Die Kantone sind gehalten, Beeinträchtigungen von TWW-Flächen zu vermeiden oder bestehende Beeinträchtigungen zu beseitigen. Die *Vermeidung* von Beeinträchtigungen geschieht in der Regel über das Mitberichtsverfahren. Für die *Beseitigung* von Beeinträchtigungen sind differenzierte Massnahmen zu ergreifen.

Vermeiden von Beeinträchtigungen

In allen Kantonen werden die Fachstellen N&L bei Vorhaben, die ein TWW-Objekt beeinträchtigen könnten, zu einem Mitberichtsverfahren eingeladen. Den Erfolg der Mitberichte beurteilen die einzelnen Kantone wie folgt:

Wenig erfolgreich	+/- Erfolgreich	Meist erfolgreich	Keine Angaben möglich
1	6	8	3

56 Erfolg beim Mitberichtsverfahren (18 Kantone)

Beseitigen von Beeinträchtigungen

Aus der Eingriffsdatenbank EDB des BAFU werden die in jedem Kanton am häufigsten auftretenden Beeinträchtigungen bei TWW-Objekten (zwei bis max. fünf Phänomene) herausgefiltert. Wir haben die Kantone gefragt, ob sie gegen diese Beeinträchtigungen Massnahmen ergriffen haben.

	Anzahl betroffene Kantone	Ja	Nein	Keine Antwort möglich	Begründungen für „Nein“
1 Einfließen von Nährstoffen	10	5	4	1	-
2 Verbrachung	16	13	2	1	-
3 Verbuschung	15	12	2	1	Monitoring fehlt, intensivere Pflege
4 Abnahme Artenvielfalt	14	9	2	3	Düngung erfolgte schon sehr früh
5 Überweidung, Trittschäden	1	-	1	-	
6 Erdbeben, Bleiken, Risse	2	-	2	-	Naturereignis, schwer zu handeln
7 Adlerfarn	5	4	-	1	-
8 Freizeitaktivitäten	1	1	-	-	-
9 Neophyten	1	-	-	1	-

57 Massnahmen zur Beseitigung von Beeinträchtigungen (18 Kantone)

Bei den Beeinträchtigungen „Verbrachung“, „Verbuschung“ und „Adlerfarn“ trifft die Mehrzahl der Kantone entsprechende Massnahmen. In der Regel werden diese in den Verträgen mit den Bewirtschaftenden festgelegt. Bei der „Abnahme der Artenvielfalt“ gestaltet sich das Treffen von effizienten Massnahmen schwierig, da eine Düngung der Flächen schon früh begonnen hat. Erdbeben sind als Naturereignis nur schwer in den Griff zu bekommen. Bei den übrigen Beeinträchtigungen kann keine Aussage gemacht werden, da sie nur vereinzelt angetroffen werden.

Die Frage „wie viele Prozent der Beeinträchtigungen konnten bisher beseitigt werden“, wird folgendermassen beantwortet:

<25%	25≤50%	50≤75%	>75%	Keine Angaben möglich
3	2	2	-	10

58 Beseitigung von Beeinträchtigungen; in % vom Total der Beeinträchtigungen pro Kanton, 18 Kantone

Die Antworten lassen den Schluss zu, dass wirksame Massnahmen zur Beseitigung im Gegensatz zur Vermeidung von Beeinträchtigungen weitaus aufwändiger zu treffen sind.

5.2 Vergleich von Vollzug und Outputs

Es ist nahe liegend, die beobachteten Outputs mit den im Vollzug festgestellten Mustern zu vergleichen. Daneben haben wir geprüft, ob es bestimmte Zusammenhänge zwischen Art und Umfang der Outputs selber gibt.

5.2.1 Vergleich Vollzugsmuster-Output

Folgende Elemente von Vollzug und Output wurden einer Überprüfung unterzogen, wobei jeweils im Sinne einer Hypothese ein positiver Zusammenhang zwischen den jeweiligen Vollzugs- und Outputgrössen unterstellt wurde:

- 1 Güte der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Fachstellen und Zusammenarbeit zwischen N&L-Stellen und LW-Stellen bei der Bereitstellung von Information und Beratung
- 2 Höhe Ressourcenausstattung der Vollzugsstellen und Umfang der gesicherten TWW-Flächen
- 3 Höhe der Ressourcenausstattung (N&L bzw. Landwirtschaft) und Höhe der NHG-Beiträge an die Bewirtschaftenden (Wiesen)
- 4 Ausprägung der Vollzugsphilosophie und Umfang der gesicherten TWW-Flächen
- 5 Vollzugsintensität und Umfang der gesicherten TWW-Flächen
- 6 Vollzugsintensität und Analysenresultate der Aktionspläne

Für die Aspekte 2 bis 4 sowie 6 ergaben sich keine nennenswerten Übereinstimmungen. Zwar dürften die Zusammenhänge für einzelne Kantone durchaus zutreffend sein, hingegen kann kein systematischer Trend abgeleitet werden. Hingegen konnte für die Punkte 1 und 5 eine gewisse Übereinstimmung festgestellt werden.

Die folgende Tabelle zeigt den Zusammenhang zwischen der Güte der Zusammenarbeit der kantonalen Stellen und dem Umfang, mit dem kantonale Natur- und Landschaftsschutzstellen sowie Landwirtschaftsstellen bei der Bereitstellung von Information und Beratung zusammenarbeiten.

		Bereitstellung von Information und Beratung		
		Gemeinsame Angebote N&L/LW	Angebote nur N&L	Kein Angebot
Güte der Zusammenarbeit	Hoch	8	1	1 (1)
	Mittel	-	5	(1)
	Tief	-	-	(1)

59 Güte der Zusammenarbeit kantonale Fachstellen N&L/LW – Bereitstellung von Information und Beratung (Kantone in Klammern bedeuten, dass der betreffende Kanton mit „keine Angaben möglich“ geantwortet hat; dies haben wir als „kein Angebot“ gewertet)

Die Tabelle zeigt, dass eine gute Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Stellen dazu führt, dass Information und Beratung der Bewirtschaftenden im Bereich TWW tendenziell gemeinsam bereitgestellt wird. Ein solcher Zusammenhang ist allerdings nicht überraschend. Es darf vermutet werden, dass die Bereitstellung der Outputs in den acht Kantonen mit einer guten Zusammenarbeit vermutlich effizienter abläuft. Der Ausreisser im Feld rechts oben steht für einen Kanton, in dem der Vollzug eingespielt und an eine externe Stelle ausgelagert worden ist.

Interessanter ist ein Vergleich zwischen der Vollzugsintensität und dem Umfang der gesicherten Fläche. Hier wird (erwartungsgemäss) bestätigt, wonach eine hohe Vollzugsintensität in der Tendenz mit einem hohen Anteil an gesicherten Flächen einhergeht.

		Gesicherte TWW-Flächen in % pro Kanton			
		≥ 75%	50 < 75%	25 < 50%	< 25%
Vollzugsintensität	Hoch	2	2	1	-
	Mittel	3	1	2	3
	Tief	-	-	4	5

60 Zusammenhang zwischen Vollzugsintensität und Anteil an gesicherten TWW-Flächen in den Kantonen

Die Darstellung zeigt auf, dass namentlich in den neun Kantonen mit tiefer Vollzugsintensität auch ein mittlerer und tiefer Prozentsatz an gesicherten Flächen zu beobachten ist. Vier von diesen neun Kantonen vereinigen nicht weniger als 40 Prozent TWW-Flächen von nationaler Bedeutung auf sich. Entsprechend lässt sich hier ein besonderer Handlungsbedarf erkennen.

5.2.2 Vergleich ausgewählter Outputs

Wie beim Vollzug haben wir bestimmte positive Zusammenhänge zwischen einzelnen Outputs im Sinne von Hypothesen überprüft. Es wurde als Hypothese jeweils ein positiver Zusammenhang unterstellt zwischen dem Prozentsatz an gesicherten TWW-Flächen pro Kanton und den folgenden Aspekten:

- 1 Analysenresultate der Aktionspläne
- 2 Umfang an Information und Beratung
- 3 Art des Beitragsmodells
- 4 Höhe der NHG-Beiträge (getrennt nach Wiesen und Weiden)
- 5 Ausgestaltung der Verträge (Gesamtbeurteilung)

Es liessen sich aus den Daten nur für den Punkt 4 einen Zusammenhang ableiten: Die Höhe der Beiträge für Weiden korrespondiert bis zu einem gewissen Grad mit dem Umfang der gesicherten Weideflächen. Allerdings ist der Zusammenhang nicht sehr stark wie die folgende Tabelle zeigt.

Beitrag in Franken pro Are		Gesicherte Weideflächen in % pro Kanton				
		≥ 70%	50 < 70%	25 < 50%	10 < 25%	0 ≤ 10%
> 6.00	Hoch	2	-	-	2	-
≥ 3.00 ≤ 6.00	Mittel	2	1	1	-	2
≥ 0.00 - 3.00	Tief	1	-	-	2	1
0.00	Kein Betrag	-	1	-	1	3

61 Zusammenhang zwischen der Höhe der Beiträge für Weiden und dem Prozentsatz gesicherter Weideflächen

5.3 Schlussfolgerungen

Die Analyse der Outputdaten erlaubt es, zunächst die zentrale Frage nach dem Umfang der gesicherten TWW-Flächen zu beantworten:

- Total sind 2006 in der Schweiz 28 Prozent der im nationalen Inventar festgehaltenen TWW-Flächen in den Kantonen entweder über Verträge oder Schutzverordnungen geschützt. In dieser Berechnung sind Angaben aus Kantonen berücksichtigt, die 95 Prozent aller TWW-Flächen nationaler Bedeutung aufweisen.
- Während die Wiesen 2006 fast zur Hälfte unter Schutz stehen, sind nur 12 Prozent der Weiden und nur 9 Prozent der Brachen geschützt.
- Der Anteil der gesicherten Flächen variiert stark von Kanton zu Kanton: Während drei Kantone bereits mehr als 80 Prozent ihrer TWW-Flächen geschützt haben, liegt der geschützte Anteil von TWW-Flächen in acht Kantonen deutlich unter 20 Prozent. Darunter befinden sich auch Kantone, die im schweizweiten Vergleich viele TWW-Flächen aufweisen.

Bei den Outputs der Kantone gibt es Gemeinsamkeiten und Differenzen. In drei Punkten lassen sich *Gemeinsamkeiten* feststellen.

- Die Information und Beratung der Bewirtschaftenden ist praktisch in allen Kantonen ein wichtiges Thema; meist wird sie gemeinsam von den Natur- und Landschaftsschutzstellen sowie den Landwirtschaftsstellen angeboten.
- Die Vermeidung von Beeinträchtigungen mittels Mitberichtsverfahren gehört zur Routine: Sie findet in 88 Prozent der Kantone statt und verläuft nach Einschätzung der Verantwortlichen meist erfolgreich im Sinne eines Schutzes der TWW ab.
- Bei den häufigsten Beeinträchtigungen von TWW-Flächen treffen 50 bis 80 Prozent der Kantone entsprechende Gegenmassnahmen.

Allerdings muss festgehalten werden, dass die Differenzen in den Outputs die Gemeinsamkeiten deutlich dominieren:

- *Differenzen beim Einsatz der Schutzinstrumente:* Verträge mit Bewirtschaftenden kommen in 16 Kantonen zum Einsatz, wobei acht davon nur auf Verträge setzen. Neun Kantone setzen auf eine Kombination von Verträgen, Schutzbeschlüssen und Verfügungen, während ein Kanton ausschliesslich auf Schutzbeschlüsse setzt.
- *Differenzen bei der Ausgestaltung von Verträgen:* Alle eingesetzten Verträge enthalten die grundlegend notwendigen Elemente. Hingegen ist ihre Ausgestaltung sehr heterogen, so dass sich in allen Kantonen Verbesserungsmöglichkeiten ergeben. Diese betreffen namentlich Weidevorgaben, die Ausdehnung der Laufzeit auf sechs oder gar zehn Jahre, die Verbesserung der Lesbarkeit der Verträge (v. a. Angabe einer Infoadresse) und die klarere Formulierung der Zielvorgaben.
- *Differenzen beim vorsorglichen Schutz, den Vorranggebieten und der Beratung:* Mindestens so heterogen in Form und Umfang wie die Schutzinstrumente präsentieren sich die Outputs zu Information und Beratung, zum vorsorglichen Schutz und dem geplanten Einsatz von Vorranggebieten. Klare Muster in den Outputs konnten nicht beobachtet werden. Die Erhebungen machten zudem deutlich, dass der Begriff des vorsorglichen Schutzes in den Kantonen stark unterschiedliche

interpretiert wird. Für die einen Kantone ist der vorsorgliche Schutz gegeben, wenn die TWW-Flächen im kantonalen Richtplan erwähnt werden. Für andere stellt das Vorliegen eines unverbindlichen Schutzkonzeptes einen vorsorglichen Schutz dar. Für Dritte ist der Begriff des vorsorglichen Schutzes generell unklar und es werden keine Aktivitäten entfaltet. Zudem werden die Bedeutung des kantonalen Richtplans und dessen Einsatz zur Sicherung der TWW-Flächen stark unterschiedlich interpretiert.

- *Differenzen bei den Beitragsmodellen:* Es lassen sich nicht weniger als sechs Beitragsmodelle unterscheiden, die in jedem Kanton zusätzlich unterschiedlich ausgestaltet werden. Die sechs Modelle unterscheiden sich im unterschiedlichen Einbezug der LWG-Gelder. Die NHG-Beiträge (exkl. LWG-Beiträge) schwanken zwischen 0 und 24 Franken pro Are bei Wiesen und zwischen 0 und 14 Franken pro Are bei den Weiden, wobei fünf Kantone keine Weideverträge abschliessen.
- *Differenzen bei den Aktionsplänen:* Nur 13 Kantone besitzen nach eigenen Angaben einen Aktionsplan. Bei zweien davon konnten die entsprechenden Dokumente nicht beschafft werden. Gemeinsamkeiten finden sich bei der Formulierung von Zielen und Massnahmen, die auffälligsten Differenzen bestehen bei den Ressourcen und den Terminen. Gemäss unseren Kriterien besitzen nur knapp 40 Prozent der analysierten Kantone einen vollständigen Aktionsplan.

Wir haben versucht, mit Elementen des Vollzugs einzelne Outputs zu erklären. Zentral ist die (nahe liegende) Erkenntnis, dass der Anteil der gesicherten TWW-Flächen recht gut mit der Vollzugsintensität gemäss Abschnitt 4.4 korrespondiert:

- Kantone mit einer hohen Vollzugsintensität (das heisst die Kantone betreiben viel Information und Beratung, verfügen über Aktions- und Umsetzungspläne und führen systematisch Kontrollen und Begehungen durch) weisen einen höheren Anteil an gesicherten Flächen aus.
- Bei neun Kantonen mit tiefer Vollzugsintensität liegt der Anteil der gesicherten Flächen zwischen 0 und 50 Prozent. Vier dieser neun Kantone vereinigen alleine 40 Prozent der nationalen TWW-Flächen auf ihrem Kantonsgebiet und verfügen über einen Anteil an gesicherten Flächen von unter 4 Prozent. Hier besteht der wohl grösste Handlungsbedarf.

Andere Faktoren vermögen die Unterschiede in den Outputs nicht zu erklären:

- Die Erstellung des nationalen Inventars und die Einführung der Ökoqualitätsverordnung (ÖQV) haben in einigen Kantonen zu einer Zunahme der Schutzaktivitäten geführt. Hingegen lässt sich das Wachstum der geschützten Flächen weder mit der Lancierung des Inventars noch mit der ÖQV erklären.
- Es lässt sich nicht generell sagen, dass Kantone mit einem frühen Start im Vollzug einen hohen Anteil an gesicherten Flächen ausweisen. Es lassen sich Beispiele finden, bei denen dies der Fall ist und andere, bei denen dies nicht zutrifft.
- Ferner würde man spontan erwarten, dass Kantone mit einem hohen Anteil an Weiden hier einen Schwerpunkt setzen und diese mit entsprechend hohen Beiträgen – insbesondere auch wegen den fehlenden DZV-Beiträgen – zu fördern versuchen. Dies ist jedoch nur in wenigen Kantonen und nicht systematisch der Fall.
- Die Annahme wonach Kantone mit einem hohen Anteil an TWW-Flächen eher tiefere Beiträge ausbezahlen, da die vorhandenen Ressourcen auf viele Bewirtschaftende verteilt werden, wäre an sich nahe liegend. Ein entsprechender systematischer Trend liess sich aber nicht feststellen.

6 Wirkungen bei den Zielgruppen

Der Schutz der Trockenwiesen und -weiden hängt stark vom Verhalten der Bewirtschafter ab. In der Regel handelt es sich dabei um Landwirte, die TWW-Flächen mähen oder als Weiden nutzen. Die zentrale Fragestellung der EK in diesem Kontext lautet wie folgt:

- Halten sich die Bewirtschaftenden von TWW-Flächen an die Auflagen, die ihnen vom Kanton im Rahmen von Verträgen oder Schutzverordnung auferlegt werden?

Die EK ist der Frage auf zwei Ebenen nachgegangen. Als wichtigster Zugang diente eine Befragung von rund 1'000 Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern, deren TWW-Flächen heute bereits über Verträge oder Verordnungen geschützt werden und mit Auflagen versehen sind. Parallel dazu wurden die kantonalen Verantwortlichen mittels Interviews gefragt, wie sie die Befolgung der Auflagen durch die Bewirtschaftenden beurteilen. Wir stellen zunächst die quantitativen Ergebnisse der Befragung der Bewirtschaftenden vor und gehen anschliessend auf die qualitative Beurteilung auf Basis der Interviews ein. In einem dritten Abschnitt werden Schlussfolgerungen formuliert.

6.1 Telefonische Befragung der Bewirtschaftenden

Ausgehend von der eingangs formulierten Hauptfragestellung lassen sich fünf Teilfragen formulieren:

- Wie weit wird der Schutz von TWW-Flächen durch die Bewirtschaftenden akzeptiert?
- Wie sind die Verträge zum Schutz von TWW-Flächen zu Stande gekommen?
- Wie weit werden die Bewirtschaftenden beim Schutz von TWW-Flächen durch den Kanton beraten und wie zufrieden sind die Bewirtschaftenden mit den Beratungsleistungen?
- Wie zufrieden sind die Bewirtschaftenden mit den Entschädigungen, die sie als Gegenleistung für die Einhaltung der Auflagen zum Schutz der TWW-Flächen erhalten?
- Wie gut kennen die Bewirtschaftenden die Schutzauflagen und wie gut halten sie diese ein?

Bevor wir auf die Ergebnisse eingehen, schildern wir kurz das methodische Vorgehen bei der Befragung der Bewirtschaftenden.

6.1.1 Methodisches Vorgehen

Die Befragung wurde telefonisch (computergestützte Telefoninterviews CATI) durchgeführt. Befragt wurden ausschliesslich Personen, die TWW-Flächen bewirtschaften, auf denen entweder mit einem Vertrag oder mit einer Schutzverordnung Auflagen bestehen. Diese betreffen in der Regel den Schnittzeitpunkt, die Düngung, in Einzelfällen auch Vereinbarungen über Entbuschungsmassnahmen und weitere Massnahmen.

Die Kantone stellten jeweils eine vollständige Liste der Bewirtschaftenden zur Verfügung, die auf TWW-Flächen bestimmte Auflagen einhalten müssen. Anhand dieser Daten wurden die zu befragenden Personen ausgewählt. Dabei wurde im Grundsatz wie folgt verfahren:

- Es wurde eine Stichprobe von mindestens 60 Bewirtschaftenden pro Kanton angestrebt.

- Wo weniger als 60 Bewirtschafteradressen vorlagen (weil nicht mehr Verträge oder Schutzverordnungen bestehen) wurden alle verfügbaren Adressen berücksichtigt (Vollerhebung).
- In den Kantonen, die mehr als 60 Bewirtschaftende zu verzeichnen haben, wurde eine Zufallsstichprobe von 60 Personen gezogen.
- Wo die Zahl der Adressen über 120 lag, wurde die Stichprobengrösse auf maximal 120 erhöht. Es wurde ein Oversampling von 20 bis 30 Adressen vorgenommen, um Ausfälle wie fehlerhafte Adressen oder Verweigerungen auszugleichen (Oversampling).

Die formulierten Regeln konnten nicht überall eingehalten werden. Grund dafür war die unterschiedliche Qualität der Datensätze, die die Kantone bereitzustellen vermochten. So etwa konnten nicht bei allen Bewirtschaftenden mit Verträgen eine genaue Zuordnung zu den Flächen vorgenommen werden. In einigen Kantonen mussten die Verträge und die Adressen der Bewirtschaftenden neu erhoben werden, womit der dabei zu leistende Aufwand den Umfang der Stichprobe bestimmte. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der Verträge/Schutzverordnungen in den Kantonen, die Zahl der Bewirtschaftenden mit Verträgen, die Grösse der gezogenen Stichprobe inklusive Oversampling und die Anzahl der realisierten Interviews. Der Unterschied zwischen der Stichprobe und den realisierten Interviews ist auf fehlerhafte Adressen, mangelhafte Erreichbarkeit der zu Befragenden oder auf Verweigerungen zurückzuführen.

	Anzahl Verträge/ Schutzverordnungen total	Anzahl Bewirtschaftende mit Verträgen/Schutz- verordnungen	Stichprobe (n)	Realisierte Interviews
Total	9'409	2'376	1'192	1'003

62 Stichprobenauswahl für die telefonische Befragung der Bewirtschaftenden

In vier Kantonen wurde die Umfrage als Testlauf im Februar/März 2006 durchgeführt. In 16 Kantonen fand die Befragung in den Monaten September bis Anfang November 2006 statt. In sechs Kantonen wurden keine Befragungen durchgeführt, weil entweder keine Verträge oder Schutzverordnungen bestehen, sich keine typischen Bewirtschaftenden finden oder der Kanton die Adressen nicht in der notwendigen Frist bereitstellen konnte.

Die Daten aus dem Testlauf konnten mehrheitlich in die Gesamtauswertung integriert werden. Ausnahmen bildeten jene Fragen, die auf Grund des Testes modifiziert worden waren. Einige Abweichungen ergaben sich ferner für die Befragung in einem Kanton. Da dort nur mit Schutzverordnungen gearbeitet wird, musste der Fragebogen leicht angepasst werden. Aus diesen zwei Gründen kann die Zahl der Antworten von Frage zu Frage voneinander abweichen.

Bei der Befragung musste sichergestellt werden, dass die Bewirtschaftenden genau wussten, zu welchen Flächen Fragen gestellt wurden. Dies wurde erreicht, indem alle Bewirtschaftenden vor dem telefonischen Kontakt mit einem persönlich an sie adressierten und unterschriebenen Brief kontaktiert wurden. Diesem Schreiben lag eine Karte bei, auf der die Flächen, zu denen Fragen gestellt wurden, farbig markiert waren. In der Regel wurden pro Bewirtschaftenden ein bis zwei solcher Karten verschickt. Dieses Vorgehen trug unserer Ansicht nach wesentlich dazu bei, dass die Zahl der Verweigerungen relativ tief lag. In der Testphase verweigerten 17 (7%) von total 252 kontaktierten Bewirtschaftenden die Befragung. Bei der Befragung der übrigen 16 Kantone betrug die Verweigerungsquote 4,5 Prozent.

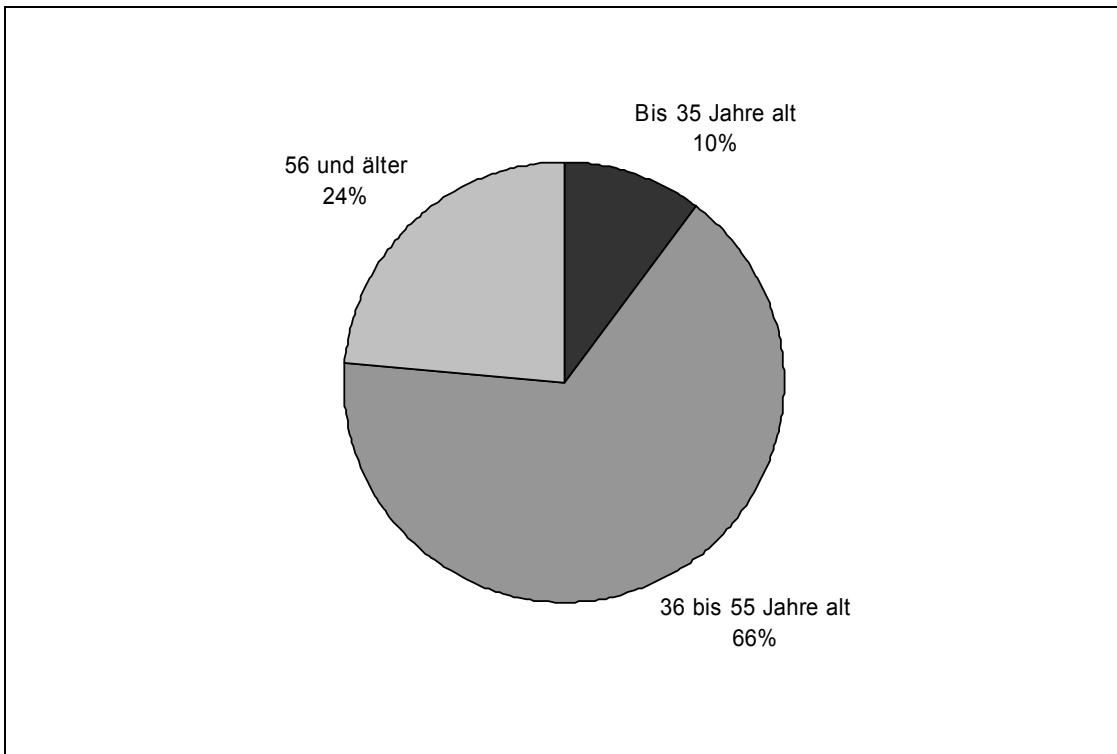
6.1.2 Beschreibung der Stichprobe

Die Grundgesamtheit der befragten Bewirtschaftenden nach Betriebsgrösse wurde in der folgenden Tabelle mit der gesamtschweizerischen Verteilung der Landwirtschaftsbetriebe verglichen.

Fläche	Befragte Betriebe (Umfrage n=1'003)	Landwirtschaftsbetriebe CH (Bundesamt für Statistik, landwirtschaftliche Betriebszählungen 2005)
0 bis 10 ha	15.5%	34.2%
11 bis 20 ha	26.7%	34.6%
21 bis 30 ha	22.1%	18.6%
31 bis 40 ha	12.8%	7.4%
41 bis 50 ha	8.7%	2.9%
51 bis 70 ha	6.2%	1.8%
71 ha und mehr	4.3%	0.6%
Fehlende	3.8%	
Total	100%	100%

63 Befragte Bewirtschaftende nach Betriebsgrösse

Die Tabelle zeigt, dass bei der Befragung die grösseren Betriebe etwas übervertreten sind. Die Mehrheit der Befragten (zwei Drittel) weisst ein Alter zwischen 36 und 55 Jahren auf. Zwar ist das Durchschnittsalter aller Landwirte der Schweiz nicht bekannt. Wir vermuten aber, dass die Bewirtschaftenden mit Verträgen auf TWW-Flächen im schweizweiten Vergleich eher jünger sind. Die folgende Grafik zeigt die Verteilung der Befragten nach ihrem Alter.



64 Befragte Bewirtschaftende nach Alter (N=995)

6.1.3 Akzeptanz des Schutzes von TWW

Es galt in einem ersten Schritt die Akzeptanz des Schutzes von TWW-Flächen bei den Bewirtschaftenden zu ermitteln. Dabei wurde gefragt, wie weit die Bewirtschaftenden mit dem Erhalt der TWW und den damit verbundenen Entschädigungen einverstanden sind. Die Akzeptanz des Schutzes ist offenbar gegeben wie die folgende Tabelle zeigt: 94.6 Prozent der Bewirtschaftenden sind mit dem formulierten Schutzziel voll und ganz oder eher einverstanden. Nur knapp 5 Prozent sind mit dem Ziel eher nicht oder ganz und gar nicht einverstanden.

	Alle befragten Kantone	Französischsprachige Kantone	Deutschsprachige Kantone & Liechtenstein
Voll und ganz einverstanden	72.9%	60.1%	75.4%
Eher einverstanden	21.7%	31.5%	19.8%
Eher nicht einverstanden	3.6%	4.8%	3.4%
Ganz und gar nicht einverstanden	1.0%	2.4%	0.7%
Weiss nicht	0.7%	0.6%	0.7%
Keine Angabe	0.1%	0.6%	
Total	100%	100%	100 %
N	1'003	168	835

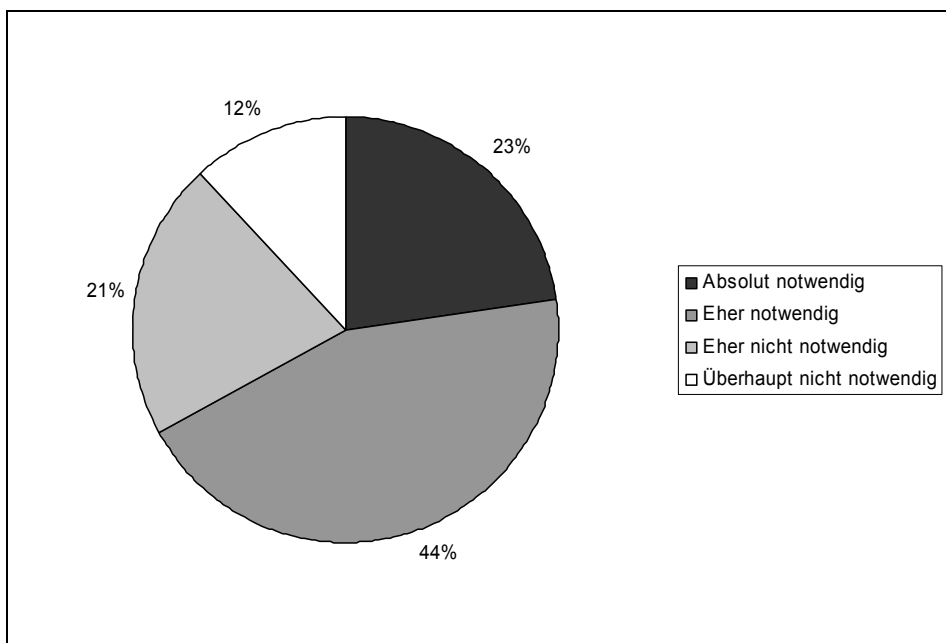
65 Akzeptanz des TWW-Schutzes bei den Bewirtschaftenden

Die französischsprachigen Bewirtschaftenden stimmen dem TWW-Schutz etwas weniger zu: Der Anteil der Antworten im Bereich „voll und ganz einverstanden“ liegt um etwa 10 Prozent tiefer, als beim Rest der Antworten. Allerdings gleichen sich die Unterschiede bei der Kategorie „eher einverstanden“ wieder aus. Insgesamt ist nur ein kleiner Teil von etwa 7 Prozent der Antwortenden eher oder überhaupt nicht mit dem Schutz von TWW einverstanden. Dieses positive Resultat wird zusätzlich durch die Aussage von 40 Prozent der befragten Bewirtschaftenden bestätigt, die sich vorstellen könnten, zusätzliche Flächen unter Vertrag zu nehmen.

Wir haben anschliessend geprüft, ob sich die in Kapitel 4 identifizierte Vollzugsphilosophie auf die Akzeptanz des TWW-Schutzes bei den Bewirtschaftenden auswirkt. Dies ist nicht der Fall: Egal ob freiwilliger, dirigistischer oder kombinierter Vollzug in einem Kanton herrscht, die Bewirtschaftenden akzeptieren den TWW-Schutz etwa gleich gut. Die unterschiedliche Vollzugsintensität der Kantone schlägt sich ebenfalls nicht auf die Akzeptanz des TWW-Schutzes nieder.

Die Frage, ob die Bewirtschaftenden für ihre Zusatzarbeit zum Schutz der TWW zu entschädigen seien, wurde (nicht unerwartet) sehr positiv beantwortet: 99.1 Prozent der Befragten sind damit einverstanden. Dieses Ergebnis lässt sich allerdings nicht unbesehen auf alle Bewirtschaftenden übertragen, da es durchaus sein kann, dass die Bewirtschaftenden, die bereits heute über Verträge verfügen, dem Natur- und Landschaftsschutz eher positiver gegenüber stehen, als die übrigen Bewirtschaftenden.

Als letzten Aspekt zur Akzeptanz des Schutzes der TWW haben wir die Bewirtschaftenden gebeten, sich zur Notwendigkeit eines nationalen Inventars zu äussern. 23 Prozent finden ein solches notwendig, 44 Prozent eher notwendig. Ein Drittel der befragten Bewirtschaftenden stehen dem Inventar als Instrument zum Schutz der TWW kritisch oder ablehnend gegenüber. Im Vergleich zu den finanziellen Abgeltungen schneidet das Inventar als dirigistischer staatlicher Eingriff erwartungsgemäss schlechter ab.



66 Notwendigkeit des Inventars zum Schutz der TWW (N=747)

6.1.4 Entstehung der Verträge/Schutzverordnungen und Beratungsleistungen

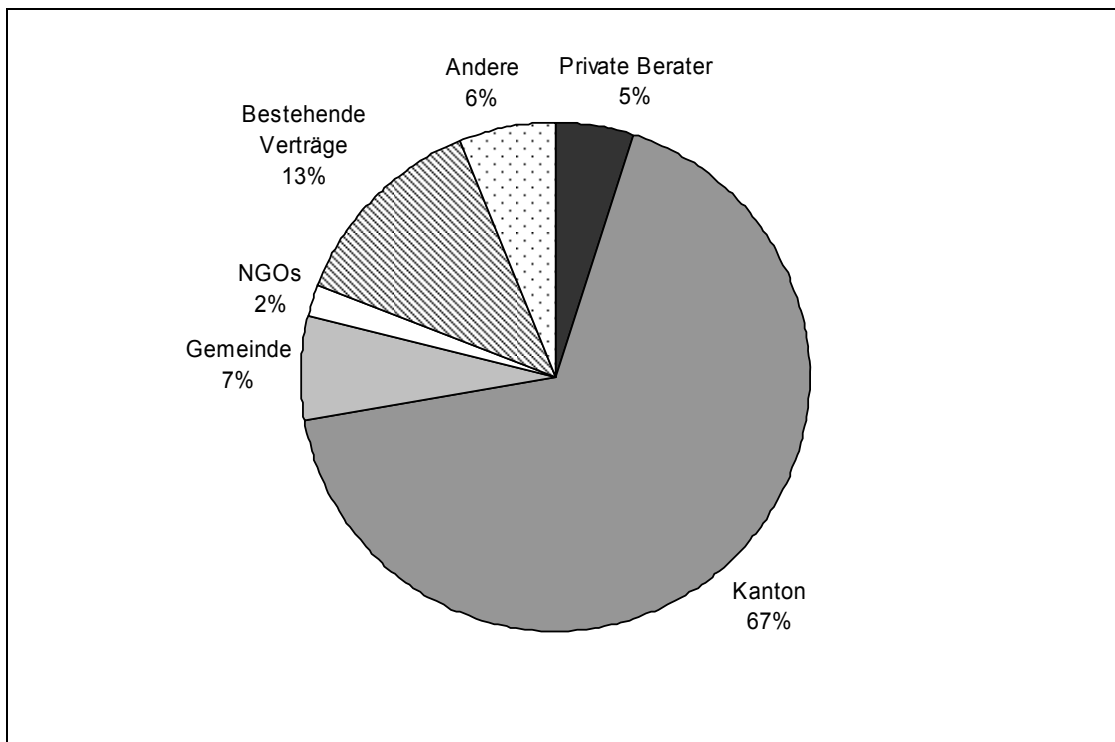
Die Umfrage sollte Aufschluss darüber geben, wie Verträge auf TWW-Flächen zu Stande kommen. Die Bewirtschaftenden wurden daher gefragt, ob sie sich selber um Verträge bemüht haben, oder ob der Kanton auf sie zugekommen ist (bei den Schutzverordnungen gehen wir davon aus, dass diese vom Kanton initiiert worden sind). Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse aufgeteilt nach der Vollzugsintensität der Kantone.

	Kantone mit hoher Vollzugsintensität	Kantone mit mittlerer Vollzugsintensität	Kantone mit tiefer Vollzugsintensität	Gesamt
Der Bewirtschaftende ist selber aktiv geworden	31.9%	24.1%	52%	35.8%
Jemand ist auf den Bewirtschaftenden zugekommen	68.1%	75.9%	48%	64.2%
N	370	286	296	952

67 Entstehung der Verträge nach Vollzugsintensität (N=952)

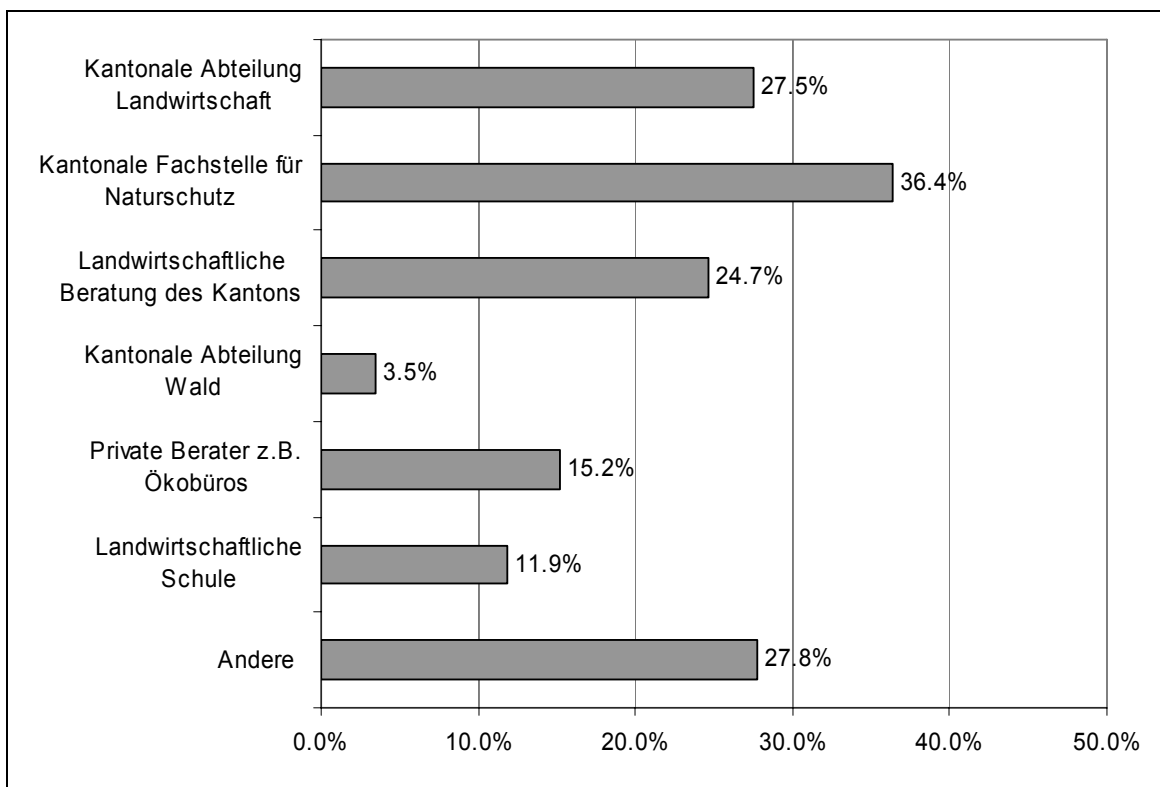
Es zeigt sich, dass etwa ein Drittel der Bewirtschaftenden sich selber um Verträge bemüht hat. Erwartungsgemäss ist dieser Anteil in jenen Kantonen höher, die eine tiefe Vollzugsintensität an den Tag legen. Die beobachteten Unterschiede sind statistisch signifikant. Hingegen konnten keine Unterschiede zwischen den Aktivitäten der französischsprachigen und der deutschsprachigen Bewirtschaftenden festgestellt werden.

In den rund 64 Prozent der Fälle, in denen die Bewirtschaftenden nicht selber aktiv geworden sind, hat in mehr als zwei Dritteln die kantonale Verwaltung den Anstoss zum Vertrag gegeben hat. In 13 Prozent der Fälle wurden bestehende Verträge erneuert. Unter der Kategorie „Andere“ wurden Nennungen von Einzelpersonen zusammengefasst, die wir nicht mit Gewissheit einer der anderen Kategorien zuordnen konnten.



68 Akteure, die TWW-Verträge auslösten (N=531)

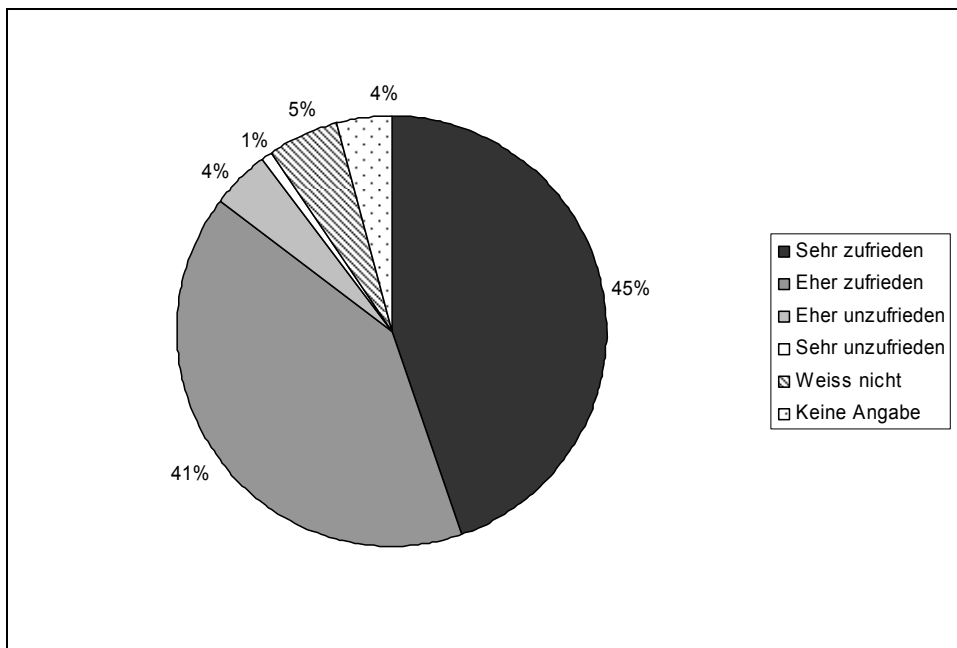
Die Bewirtschaftenden wurden gefragt, ob sie beim Abschluss des Vertrags respektive im Kontext des Erlasses einer Schutzverordnung eine Beratung erhalten haben. Von den 1'003 befragten Personen geben mehr als zwei Drittel (756) an, von einer oder mehreren der folgenden Stellen beraten worden zu sein.



69 Beratungsangebote nach Kategorien (N=769, Mehrfachantworten möglich)

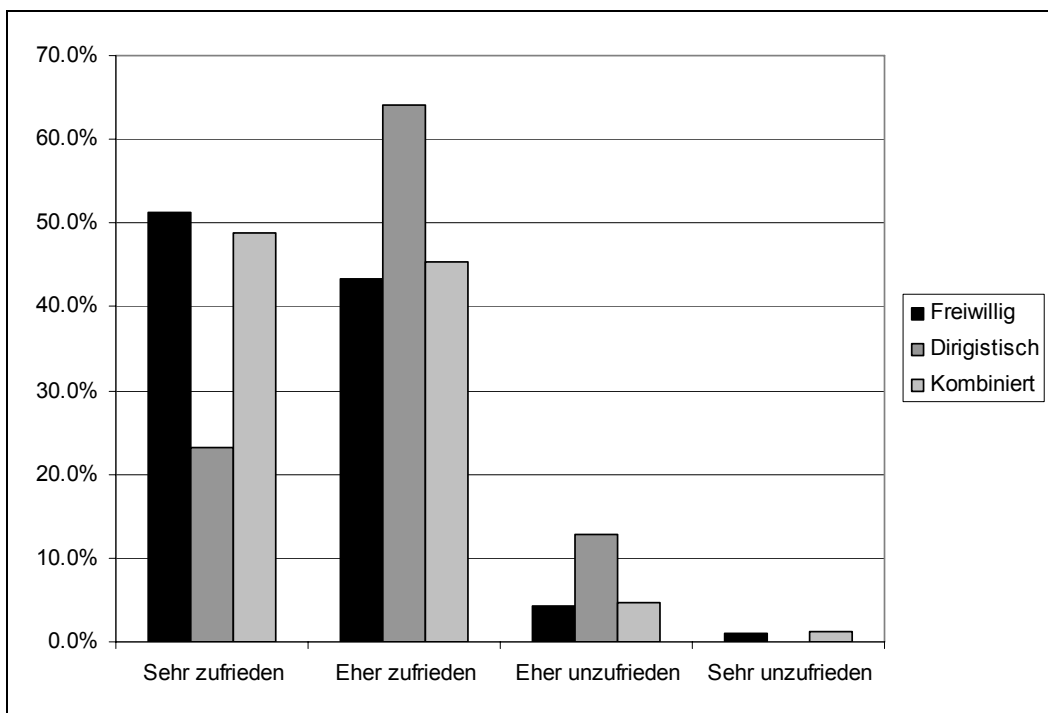
Rund ein Drittel der Befragten gibt an, bei der Erstellung von Verträgen von der kantonalen Stelle für Naturschutz beraten worden zu sein. Die Dienststelle für Landwirtschaft und die landwirtschaftliche Beratung des Kantons sowie die Kategorie „Andere“ (z. B. Ackerbaustelle der Gemeinde, Amt für Raumplanung, Bauernverband oder diverse Informationsveranstaltungen) werden von je etwa einem Viertel der Befragten genannt.

Die Bewirtschaftenden sind mit den Beratungsleistungen grundsätzlich zufrieden, wie die folgende Grafik zeigt.



70 Zufriedenheit mit der Beratung bei Entstehung des TWW-Vertrags (N=700)

Teilen wir die Antworten nach Vollzugsphilosophien auf, so wird deutlich, dass die Bewirtschaftenden in Kantonen mit dirigistischer Vollzugsphilosophie mit der Beratung etwas weniger zufrieden sind. Die Unterschiede sind vor allem bei den Antworten „sehr zufrieden“ stark ausgeprägt. Wir führen dieses Ergebnis auf den Umstand zurück, dass Massnahmen der Eingriffsverwaltung generell auf mehr Vorbehalte stossen, als der Abschluss von Verträgen.



71 Zufriedenheit mit der Beratung bei Entstehung des TWW-Vertrags nach Vollzugsphilosophie (N=634)

Kein Zusammenhang konnte zwischen der Vollzugsintensität und der Zufriedenheit der Bewirtschaftenden mit der Beratung gefunden werden.

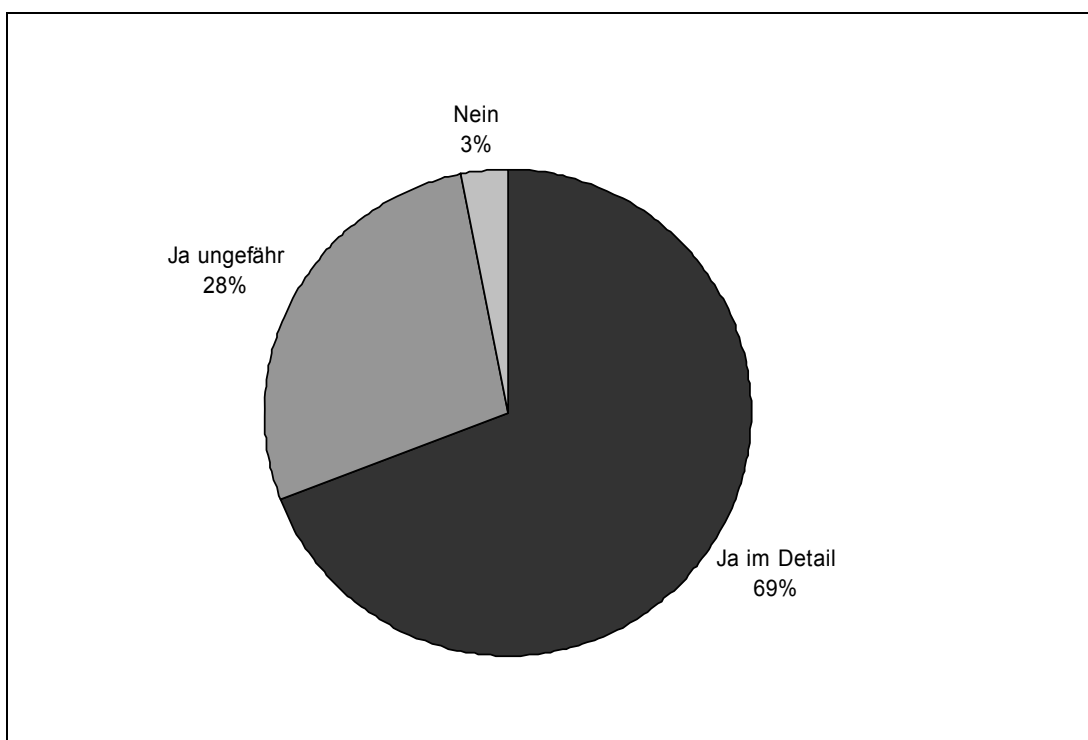
Bei der Befragung haben wir zwischen einer Erstberatung und einer Folgeberatung unterschieden. Wir sind dabei von der Annahme ausgegangen, wonach in Kantonen mit einer hohen Vollzugsintensität auch mehr Beratung angeboten wird. Dies ist auch effektiv der Fall wie die untenstehende Darstellung zeigt.

	Kantone mit hoher Vollzugsintensität	Kantone mit mittlerer Vollzugsintensität	Kantone mit tiefer Vollzugsintensität	Gesamt
Bewirtschaftende, die mehrmals beraten worden sind	23.3%	15%	15%	18%
Bewirtschaftende, die ein mal beraten worden sind	19.4%	20.1%	16.7%	18.8%
Bewirtschaftende, die nie beraten worden sind	57.2%	65%	68.3%	63.1%
N	360	334	293	987

72 Anzahl Beratungen pro Bewirtschaftenden nach Vollzugsintensität des Kantons

6.1.5 Kenntnis der Nutzungsaufgaben und Zufriedenheit mit Verträgen

Kennen die Bewirtschaftenden den Zweck der einzelnen Auflagen auf ihren TWW-Flächen? Die folgende Tabelle zeigt, dass die Bewirtschaftenden grossmehrheitlich gut im Bilde sind über den Inhalt der Verträge respektive der Schutzverordnungen.

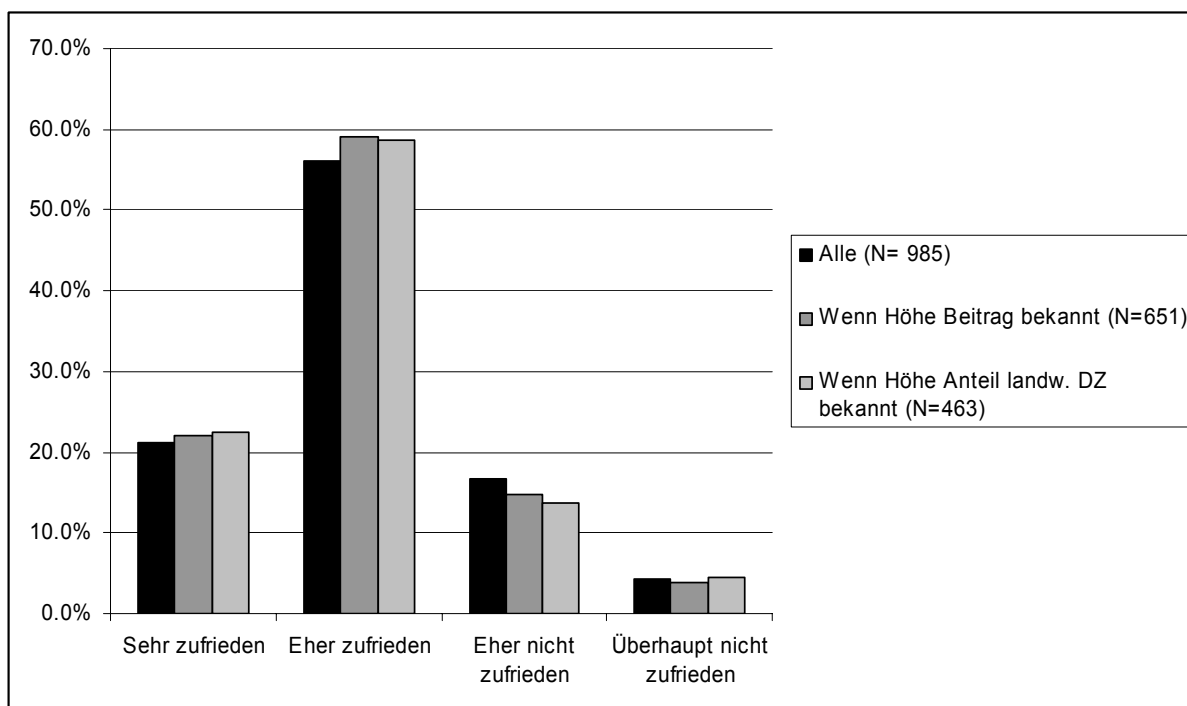


73 Kenntnisse über Zweck der Vertragsbestimmungen/Schutzverordnungen (N=1'003)

Mehr als zwei Drittel der Befragten geben an, die Auflagen zu den TWW sehr gut zu kennen. Mehr als ein Viertel kennt sie ungefähr und nur eine kleine Minderheit von drei Prozent kennt sie nicht. Es liess sich zudem feststellen, dass Bewirtschaftende in Kantonen mit hoher Vollzugsintensität, besser Bescheid wissen über die Auflagen, als Bewirtschaftende in Kantonen mit einer tiefen Vollzugsintensität. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Vollzugsphilosophie: Hier hat die Umfrage ergeben, dass Bewirtschaftende aus Kantonen mit dirigistischem Vollzug die Auflagen besser kennen als Bewirtschaftende in Kantonen mit einem freiwilligen Vollzug. Allerdings sind die beobachteten Differenzen in beiden Fällen nicht sehr gross.

Wir gingen bei der Befragung davon aus, dass die Höhe der Entschädigung ein wichtiges Element für die Zufriedenheit mit den Verträgen/Schutzverordnungen darstellt. Bevor wir die Zufriedenheit aber abgefragt haben, wollten wir wissen, ob die Bewirtschaftenden die Höhe der Zuwendungen überhaupt kennen. Dies ist bei rund 65 Prozent der Befragten der Fall. Dabei wissen die Bewirtschaftenden in der Romandie besser über die Höhe der Beiträge Bescheid, als jene in der Deutschschweiz. Diejenigen die den Betrag kennen, wurden in einem zweiten Schritt zur Herkunft des Beitrags (Direktzahlungen, Beiträge nach ÖQV, Beiträge nach NHG) befragt. Etwas weniger als die Hälfte davon gab an, die Zusammensetzung des Beitrags zu kennen.

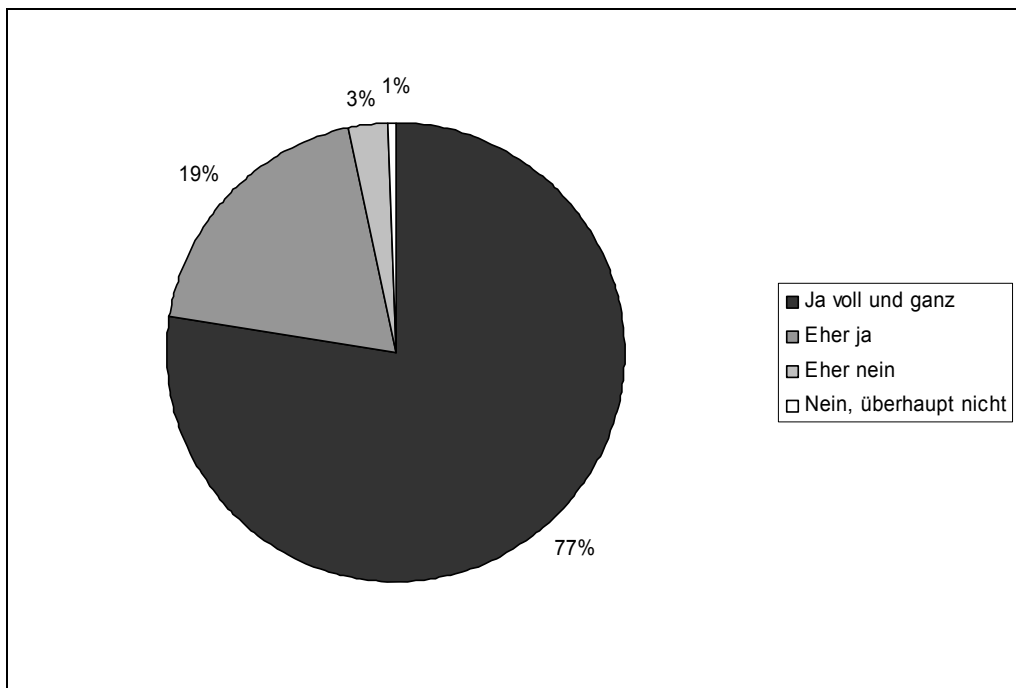
Wie zufrieden sind die Bewirtschaftenden mit der Höhe der Entschädigung für die Bewirtschaftungsauflagen? Wir gingen davon aus, dass die Kenntnisse über die Höhe der Entschädigung einen Einfluss auf die Zufriedenheit haben. Dies ist nicht der Fall, wie die folgende Darstellung zeigt: Es lassen sich keine Unterschiede bei der Zufriedenheit der Abgeltungen beobachten, egal ob die Befragten die Beitragshöhe kennen oder nicht. Selbst die Befragten, die zwischen Beiträgen nach NHG und Direktzahlungsverordnung unterscheiden konnten, antworteten ähnlich wie der Rest der Befragten. Insgesamt ist die Gruppe der eher Zufriedenen mit 60 Prozent am grössten. Total geben über 80 Prozent der Befragten an, dass sie mit den Abgeltungen zufrieden sind.



74 Zufriedenheit der Bewirtschaftenden mit der Höhe der Beiträge

6.1.6 Einhaltung der Auflagen

Die Verträge und Schutzverordnungen enthalten für die Bewirtschaftenden Auflagen unter anderem bezüglich Schnittzeitpunkt, Düngungen, Entbuschung und Beweidung. Bevor wir die Befolgung dieser Auflagen abgefragt haben, wollten wir wissen wie gut die Auflagen von den Befragten verstanden werden. Dies ist weitgehend der Fall wie die folgende Darstellung zeigt.



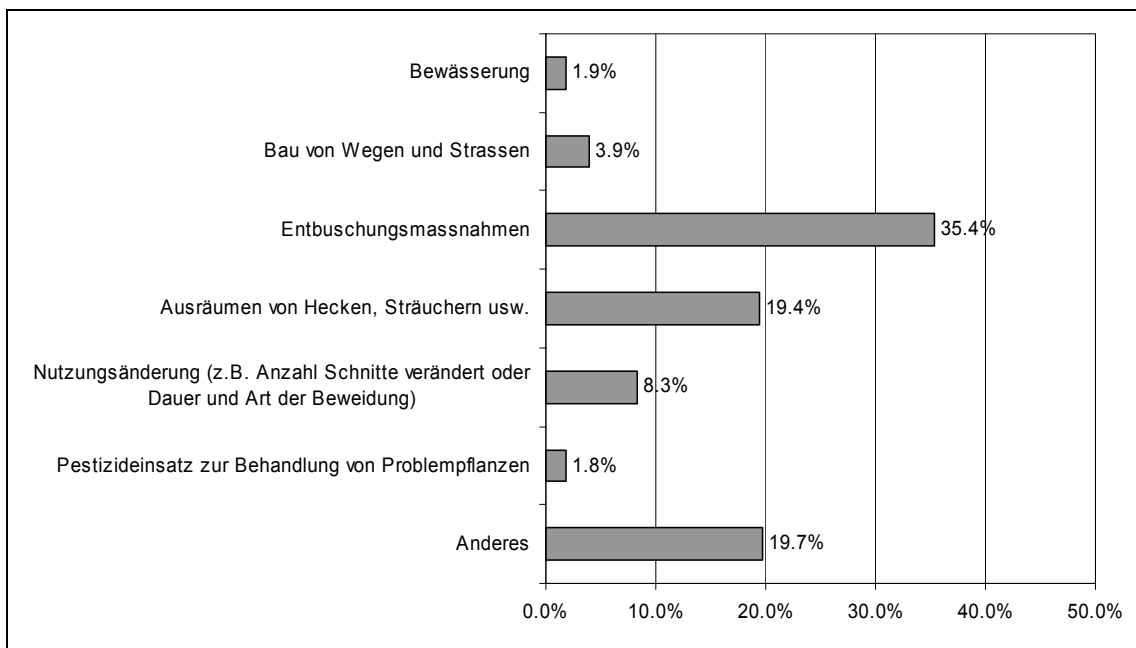
75 Verständnis der Vertragsbestimmungen (N=984)

77 Prozent der Befragten kennen und verstehen die Auflagen in den Verträgen und Schutzbestimmungen voll und ganz. 19 Prozent eher gut. Es sind dabei keine Unterschiede zwischen den Befragten in Kantonen mit unterschiedlicher Vollzugsintensität oder Vollzugsphilosophie festzustellen. Lediglich 4 Prozent der Befragten geben an, die Auflagen eher nicht oder überhaupt nicht zu verstehen. Wir haben diese 34 Bewirtschaftenden nach dem Grund dafür gefragt. Die Befragten geben an, dass für sie trotz Vertrag der Schnitzeitpunkt unklar sei und sie nicht genau wüssten, welche Düngung und Beweidung exakt erlaubt seien. Teilweise wurden unverständliche Abkürzungen in den Verträgen moniert, teilweise war die Zuständigkeit beim Kanton unklar.

Wie gut halten die Bewirtschaftenden die Auflagen aus Verträgen und Schutzverordnungen ein? Diese zentrale Frage ist gleichzeitig auch die schwierigste, haben die Bewirtschaftenden doch ein starkes Motiv, Verstöße gegen die Auflagen zu verschleiern. Wir haben daher den Aspekt direkt und indirekt abgefragt.

Bei der direkten Frage haben wir die Bewirtschaftenden nach Schnitzeitpunkt und die Art der Düngung gefragt. Dabei sind wir davon ausgegangen, dass die Personen, die den Schnitzeitpunkt respektive die Düngevorschriften kennen, diese auch korrekt angeben und einhalten. Folgen wir dieser Interpretation für den Schnitzeitpunkt so weisen die Antworten auf eine sehr gute Beachtung der Auflagen hin: Nur vier Prozent der Befragten konnten keine Angaben zum Schnitzeitpunkt respektive Beweidungszeitpunkt machen. Von dem Total von 1'003 Befragten wussten 70 Prozent das genaue Datum des Schnitzeitpunktes und der Beweidung, 23 Prozent konnte es ungefähr nennen (z. B. „Mitte Juni“, „ab Anfang September“). Bei der direkten Frage nach der Düngung der TWW-Flächen präsentiert sich das Ergebnis etwas gleich: Nur 4 Prozent der Befragten geben an, ihre TWW-Flächen zu düngen (was in der Regel verboten ist).

Anschliessend wurden die Bewirtschaftenden direkt nach Veränderungen auf den TWW-Flächen in den letzten vier Jahren gefragt. Auch hier zeigen die Antworten, dass die Auflagen auf den TWW-Flächen offenbar recht gut eingehalten werden: Als häufigste Veränderungen werden nämlich Entbuschungsmassnahmen oder das Ausräumen von Hecken- oder Sträucher angegeben. Wir gehen davon aus, dass es sich dabei um vertraglich vereinbarte Massnahmen handelt. Die Massnahmen, die eine potenzielle Verletzung der Vertragsbestimmungen darstellen könnten (Bewässerungen, Bau von Wegen und Strassen, Nutzungsänderungen, Pestizideinsatz) werden vergleichsweise selten genannt. Zudem lässt es sich nicht eindeutig entscheiden, ob zum Beispiel ein Strassenbau eine Vertragsverletzung darstellt, da diese bei Meliorationen auch vereinbart werden können. Gleiches gilt auch für die Kategorie Nutzungsänderung: Hier müsste im Einzelfall beurteilt werden, ob es sich um eine konforme Nutzung handelt. Unter die Kategorie „Anderes“ fallen weitgehend unbedenkliche Massnahmen wie die Neuanpflanzung von Hecken und Sträuchern (Brombeersträuchern), Heckenpflege, Auswechslung einer bestehenden Trinkwasserleitung, Sanierung von bestehenden Wegen, Aufstellen von Informationstafeln, Abbruch eines vom Militär nicht mehr benutzten Hauses, Beseitigung eines Erdrutsches, Aufräumarbeiten bei Sturmschäden (Bäume) oder die Ausbesserung von Holzzäunen.

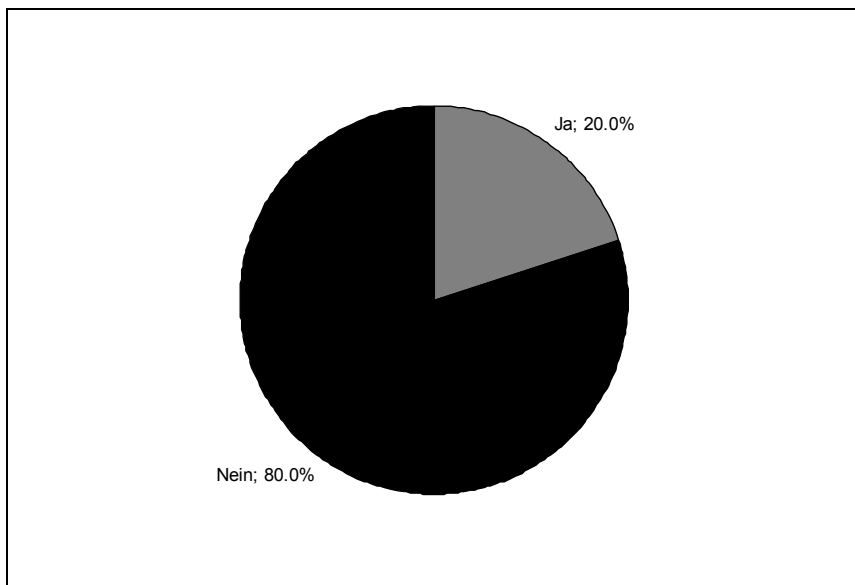


76 Veränderungen bei TWW-Flächen in letzten vier Jahren (N=943, Mehrfachantworten möglich)

Auswertungen haben ergeben, dass genau die Hälfte der Bewirtschaftenden angibt, alles oder mehrheitlich gepachtetes Land zu bewirtschaften. Die Annahme, dass sich diesbezüglich Abweichungen bezüglich Akzeptanz und Vertrags Einhaltung ergeben könnten, wurde nicht bestätigt.

Neben den direkten Fragen, haben wir die Bewirtschaftenden mit indirekten Fragen nach der Einhaltung der Auflagen befragt. Konkret sollten Sie angeben, ob sie in der Vergangenheit Mühe hatten, die Vertragsbestimmungen respektive Auflagen aus Schutzverordnungen einzuhalten. Mit dieser indirekten Frage wollten wir es den Bewirtschaftenden leichter machen, Verstösse anzugeben. Zudem ist es plausibel, dass Auflagen nicht systematisch, aber doch in bestimmten Situationen nicht eingehalten werden (z. B. wenn das gute Wetter zu einem zu frühen Schnitt verleitet). Etwa 20 Prozent

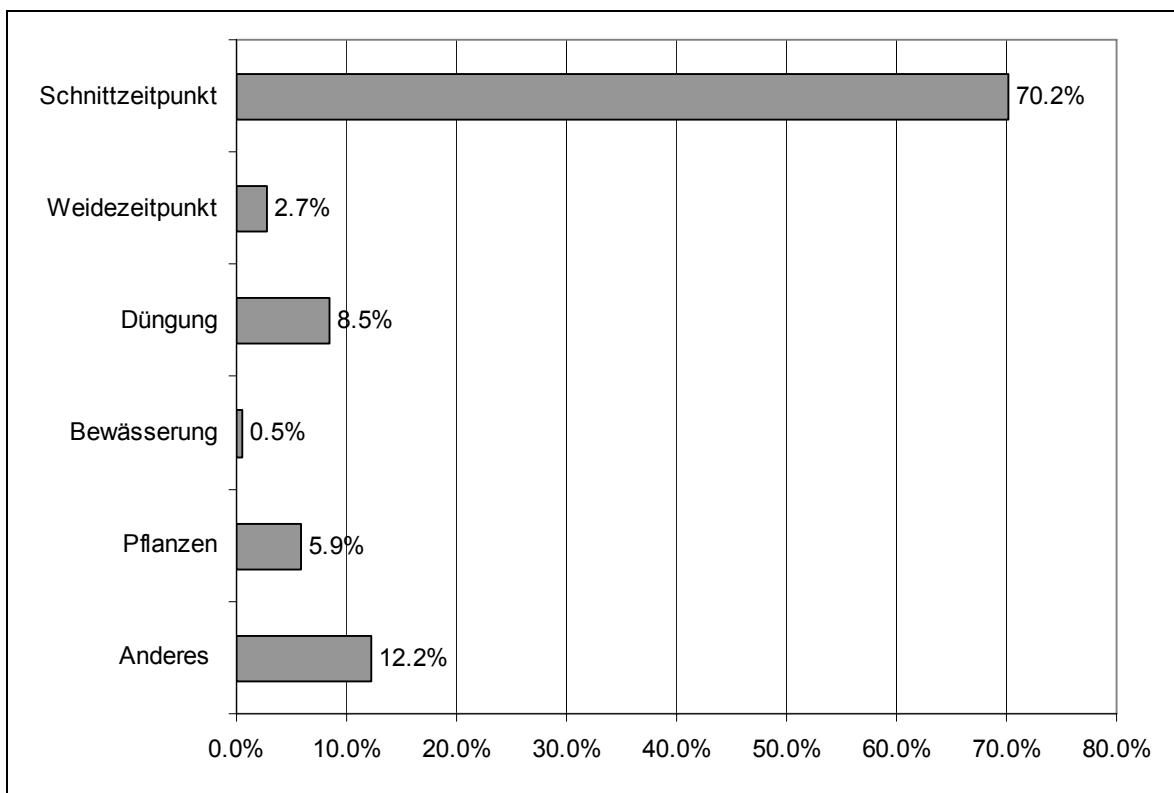
der Befragten geben an, dass sie Mühe hätten, die Auflagen einzuhalten. Die Antworten auf die direkten Fragen dürften daher ein etwas zu optimistisches Bild zeichnen.



77 Mühe Vertragsbestimmungen einzuhalten (N=943)

Wir haben geprüft, ob je nach Vollzugsphilosophie oder Vollzugintensität der Kantone die Bewirtschaftenden anders antworten. Dies ist nicht der Fall. Ebenso lassen sich keine grossen Unterschiede zwischen den Sprachregionen feststellen.

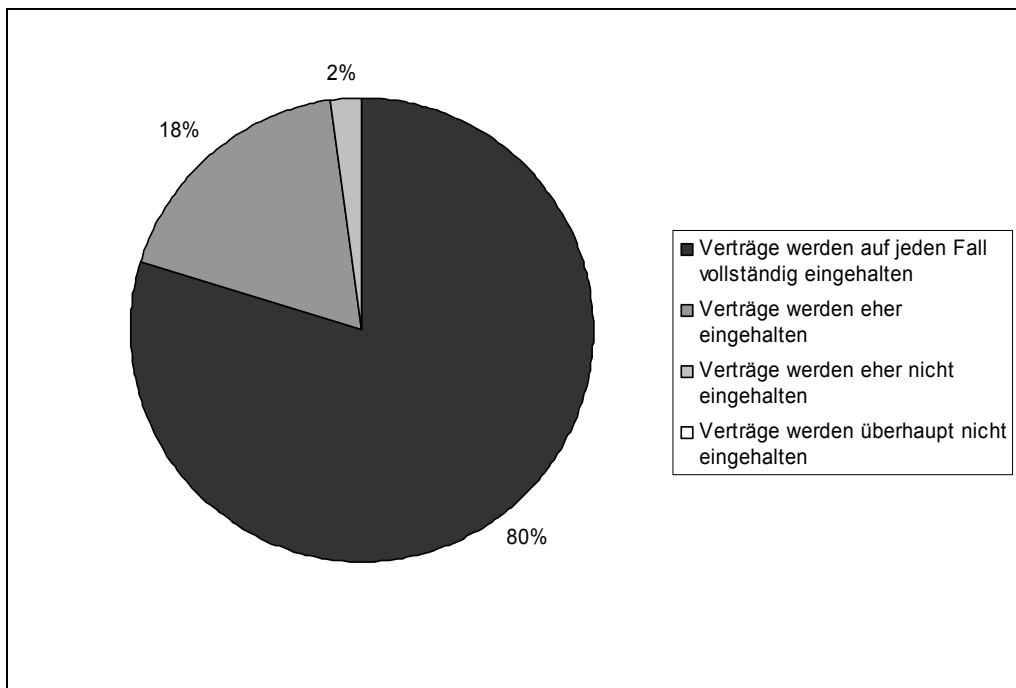
Bewirtschaftende, die Mühe hatten, die Auflagen einzuhalten, wurden nach den konkreten Problemen befragt. Die Verteilung der Antworten zeigt ein klares Bild: Es ist primär der Schnitzeitpunkt der den Bewirtschaftenden Mühe bereitet. Die anderen Aspekte sind von geringer Bedeutung.



78 Probleme bei der Einhaltung der Vertragsbestimmungen/Schutzverordnungen (N=189)

Es konnten keine Unterschiede bezüglich Vollzugsphilosophie, Vollzugsintensität oder Sprache der Bewirtschaftenden festgestellt werden.

Mit einer zweiten indirekten Frage haben wir versucht, das Ergebnis nochmals zu validieren. Die Bewirtschaftenden wurden gefragt, wie ihrer Ansicht nach die Verträge respektive Schutzverordnungen in ihrer Gemeinde im Allgemeinen eingehalten würden. Mit dieser Frage soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die eigene Verletzung von Vorschriften schwieriger zuzugeben ist als wenn sie im Kontext einer Gruppe von Personen abgefragt wird. Wie die folgende Grafik zeigt, ist die überwiegende Mehrheit von 80 Prozent der Meinung, die Verträge und Schutzbestimmungen würden in ihrer Gemeinde vollständig und auf jeden Fall eingehalten. Nur 18 Prozent antworten, die Verträge würden wohl eher eingehalten und 2 Prozent finden, die Verträge würden eher nicht eingehalten.



79 Einhaltung von Verträgen in der Gemeinde (N=696)

Wenn wir die Antworten zu „eher eingehalten“ oder „eher nicht“ eingehalten addieren, ergibt dies etwa einen Anteil von 20 Prozent der Antwortenden, die gewisse Zweifel an der Vertragseinhaltung anmelden. Dieser Anteil deckt sich mit der Selbsteinschätzung, wonach 20 Prozent der Bewirtschaftenden Mühe haben, die Vertragsbestimmungen einzuhalten. Diese Grössen scheinen uns insgesamt konsistent und wir ziehen den Schluss, dass etwa 10 bis 20 Prozent der Bewirtschaftenden gelegentlich die eine oder andere Auflage aus den Verträgen und Schutzverordnungen in der Praxis nicht einhalten.

Die gute Beachtung der Verträge und der Schutzverordnungen wirft die Frage nach den Gründen dafür auf. Eine Hypothese geht dahin, dass in den Verträgen und Schutzverordnungen lediglich die bestehende Bewirtschaftung festgeschrieben wird und die Auflagen daher mühelos einzuhalten sind. Um dies zu prüfen, wurde zunächst ermittelt, ob sich für die Bewirtschaftenden nach Abschluss der Verträge respektive nach Erlass von Schutzverordnungen Verhaltensänderungen aufgedrängt haben. Dies ist nur bei knapp einem Viertel der Befragten der Fall. Die eingangs formulierte Hypothese lässt sich somit in der Tendenz bestätigen.

Um den Sachverhalt genauer zu analysieren, wurde untersucht, ob jene Bewirtschaftenden, die eine Nutzungsveränderung auf Grund eines Vertrages oder einer Schutzverordnung vornehmen mussten, eher Mühe haben, die Vertragsbestimmungen einzuhalten. Dies trifft tatsächlich zu: Jene Bewirtschaftenden, von denen der Kanton eine Nutzungsänderung erwartet, haben tendenziell mehr Mühe, die Auflagen einzuhalten. Die in der untenstehenden Tabelle beobachteten Unterschiede sind auch statistisch signifikant.

	Bewirtschaftende haben Mühe Vertragbestimmungen einzuhalten	
Die Bewirtschaftung der TWW-Fläche ist...	Ja	nein
... gleich geblieben	17.5%	82.5%
... hat sich verändert	37.6%	62.4%
N	170	596

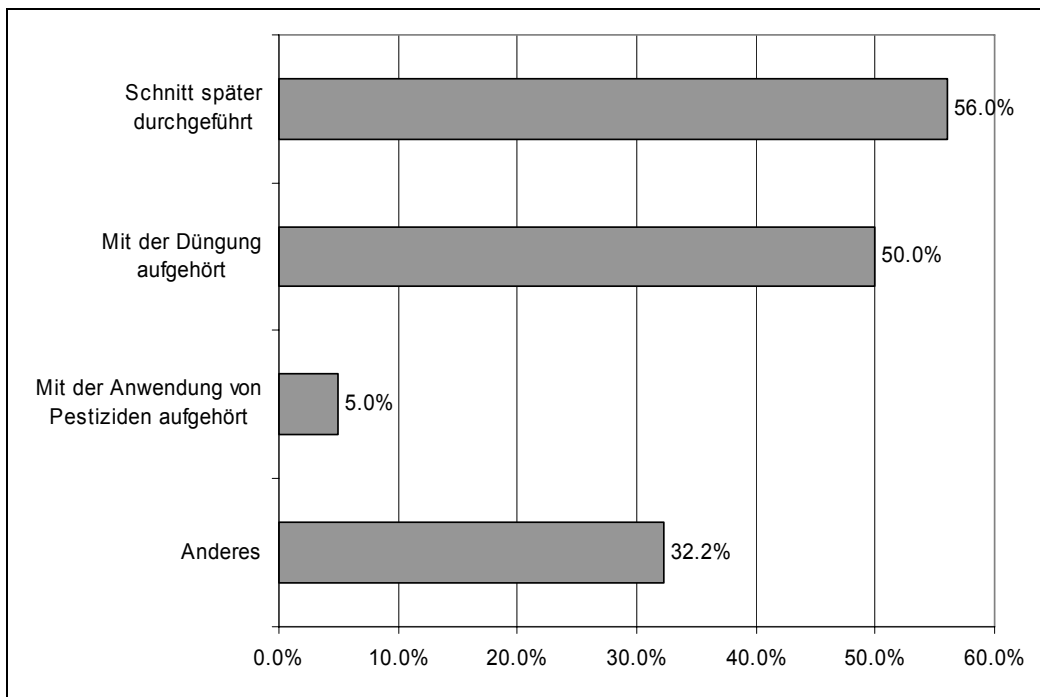
80 Zusammenhang zwischen Veränderungen auf TWW-Flächen und Einhaltung der Bewirtschaftungsauflagen

Die Umfragedaten lassen eine Aufteilung der Umfrageergebnisse auf Stufe Kantone zu. Dabei lässt sich prüfen, ob sich ein Zusammenhang zwischen den Veränderungen des Verhaltens, der Befolgung der Auflagen und dem Umfang der gesicherten Flächen ergibt.

Es fällt auf, dass in drei Kantonen, bei denen die Bewirtschaftenden überdurchschnittlich oft Mühe haben, die Auflagen einzuhalten, überdurchschnittlich oft Veränderungen in der Bewirtschaftung erfolgt sind. In diesen drei Kantonen ist der Anteil der gesicherten TWW-Flächen (Flächen mit Schutzbeschluss und Verträgen) ebenfalls überdurchschnittlich hoch. Das Gegenteil lässt sich in zwei anderen Kantonen beobachten.

Wir vermuten hinter diesen Daten einen Zusammenhang der sich wie folgt formulieren lässt: Bei zunehmender Ausdehnung des Schutzes der TWW müssen mehr Flächen gesichert werden, bei denen von den Bewirtschaftenden eine Veränderung der Bewirtschaftung verlangt werden muss. Dies führt zwangsläufig zu mehr Verstössen gegen die Auflagen, weil diese schwieriger einzuhalten sind. Für die Vollzugsverantwortlichen entstehen so grössere Herausforderungen was die Überzeugungsarbeit, Kontrolle sowie Information und Beratung der Bewirtschaftenden angeht. Mit anderen Worten: Der Schwierigkeitsgrad der Vollzugsaufgaben steigt bei zunehmender Vollzugsdauer, weil in der Tendenz wohl zuerst jene Flächen gesichert werden, bei denen dies einfacher fällt.

Wie sehen die Veränderungen konkret aus, die bei den Bewirtschaftenden auf Grund der Schutzbeschlüsse oder Verträge ausgelöst wurden: Die folgende Grafik gibt näheren Aufschluss, wobei Mehrfachnennungen möglich sind.



81 Verhaltensänderungen auf Grund von Verträgen oder Schutzverordnungen (N=180)

Veränderungen haben vor allem in Bezug auf den Schnittzeitpunkt (56 Prozent) und die Düngung (50 Prozent) stattgefunden. Unter die Kategorie „Anderes“ fallen Änderung der Schnittweise (Balkenmäher statt Kreiselmäher), Entsorgung von Unkraut, Hecken- und Baumpflege, Aufräumarbeiten nach Unwetter, Arbeiten am Waldrand usw.

Als zweite Hypothese haben wir geprüft, ob eine höhere Vollzugsintensität zu strengeren Auflagen und damit mehr Verhaltensänderungen führt und umgekehrt. Ein solcher Zusammenhang lässt sich aus der folgenden Tabelle tatsächlich ablesen.

Die Bewirtschaftung der TWW-Fläche ist...	Kantone mit hoher Vollzugsintensität	Kantone mit mittlerer Vollzugsintensität	Kantone mit tiefer Vollzugsintensität	Gesamt
... gleich geblieben	62.4%	83.1%	78.5%	76.6%
... hat sich verändert	37.6%	16.9%	21.5%	23.4%
N	186	337	246	769

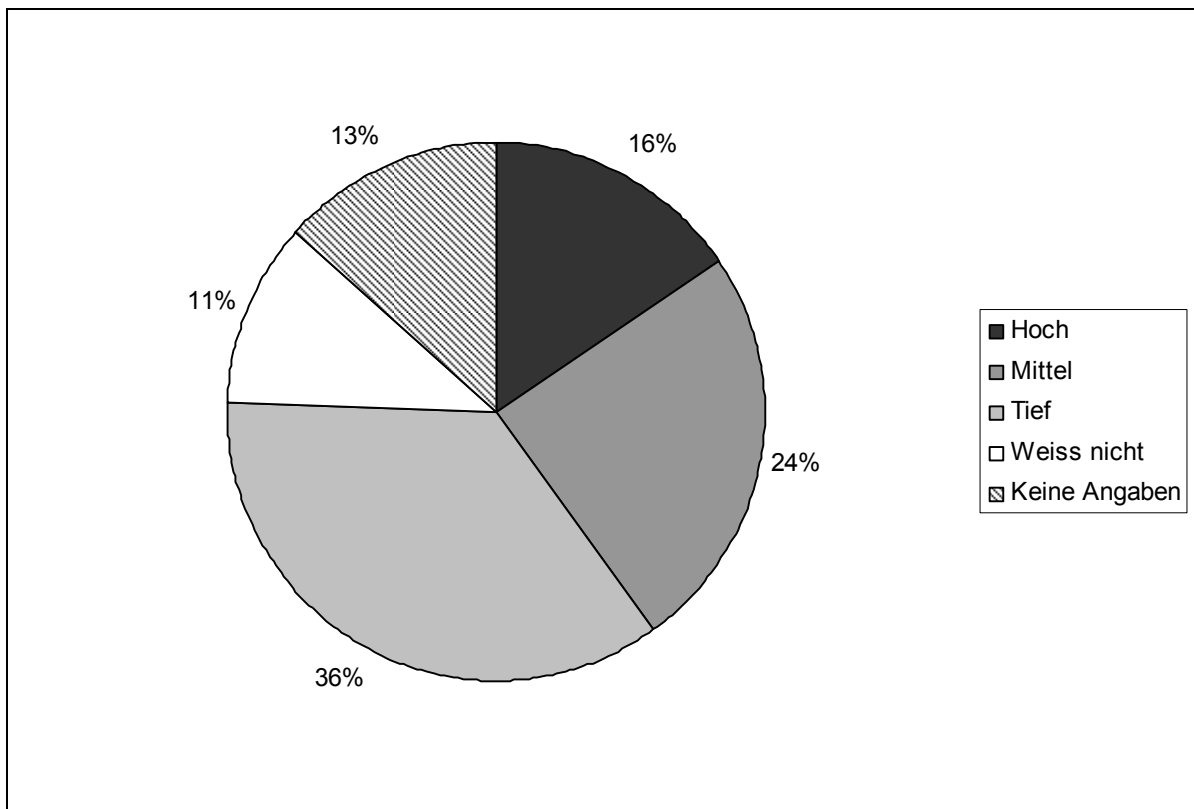
82 Nutzungsveränderungen auf Grund von Verträgen und Schutzverordnungen

Kontraintuitiv sind allerdings die etwas höheren Werte für die Veränderung der Bewirtschaftung bei Kantonen mit tiefer Vollzugsintensität im Vergleich zu den Kantonen mit mittlerer Vollzugsintensität.

6.2 Verhalten der Bewirtschaftenden im Urteil der Vollzugsverantwortlichen

Die befragten Kantonsstellen (Fachstelle Natur und Landschaftsschutz und Fachstelle Landwirtschaft) wurden zu den Aktivitäten der Bewirtschaftenden in ihren Kantonen befragt. Dabei wurden die gleichen Aspekte wie bei der telefonischen Befragung der Bewirtschaftenden abgefragt. Es werden die Ergebnisse aus Interviews mit den 24 kantonalen Natur- und Landschaftsschutzverantwortlichen sowie mit 21 Vertretern der kantonalen Landwirtschaftsstellen ausgewertet.

Wir wenden uns zunächst dem Informationsstand zu (es geht hier um den generellen Informationsstand der Bewirtschaftenden zu Thema TWW): 16 Prozent der Vollzugsverantwortlichen schätzen den Informationsstand der Bewirtschaftenden hoch ein. Knapp ein Viertel der Befragten denkt, dass der Informationsstand der Bewirtschaftenden mittel ist und mehr als ein Drittel geht davon aus, dass dieser tief ist. Rund ein Viertel konnte keine solche Einschätzung abgeben.

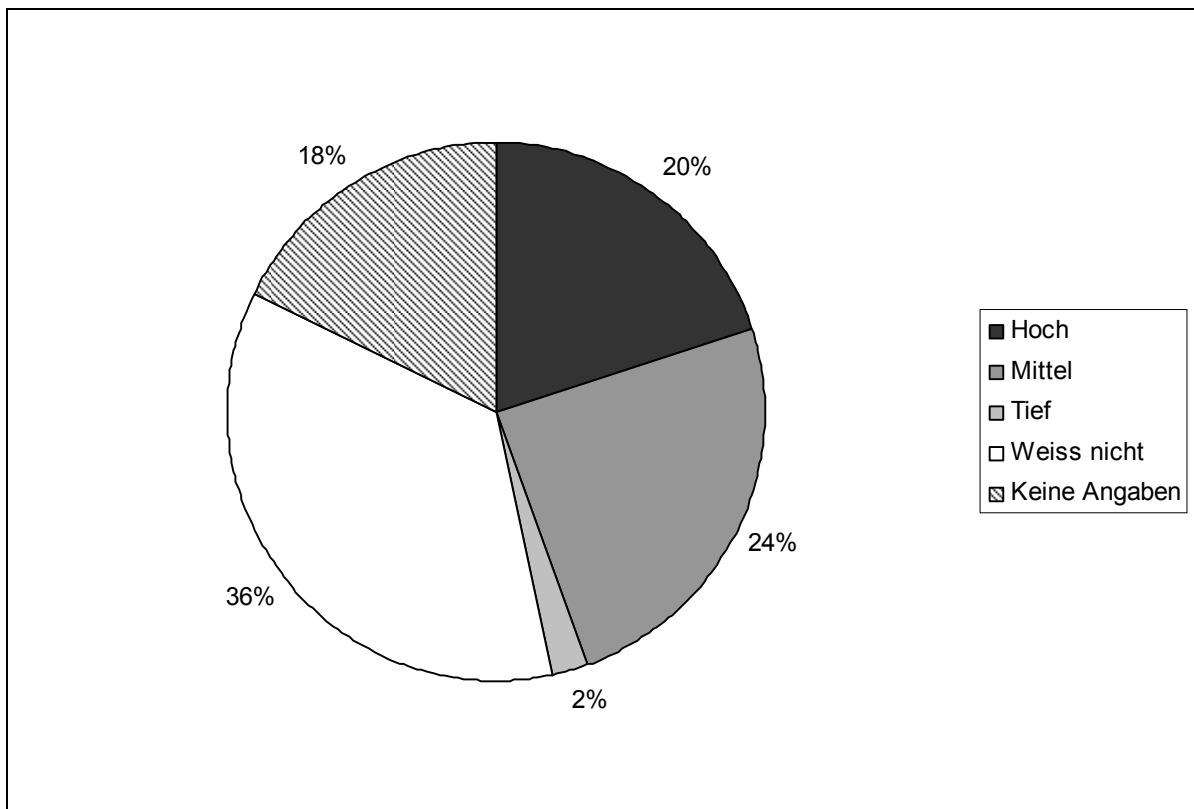


83 Informationsstand der Bewirtschaftenden im Urteil der kantonalen Vollzugsverantwortlichen (N=45)

Die befragten kantonalen Stellen gehen mehrheitlich davon aus, dass die Bewirtschaftenden, die über einen TWW-Vertrag verfügen, meistens gut informiert sind und die Bedingungen zum grössten Teil kennen und auch akzeptieren. Dies hängt nach Ansicht der Befragten vielfach auch von einem persönlichen Interesse der Bewirtschaftenden ab. Nach Einschätzung der Fachstellen scheint jedoch das Thema der TWW bei den Bewirtschaftenden, die keinen TWW-Vertrag haben, nur sehr schlecht bekannt zu sein.

Die Fachstellen, die das Informationsniveau der Bewirtschaftenden als eher mittel und tief beschreiben, gehen davon aus, dass die Bewirtschaftenden über allgemeine Verträge verfügen (gesamtbetriebliche Verträge) und daher über kein TWW spezifisches Wissen verfügen. In diesem Falle wird vermutet, dass die Bewirtschaftenden die Auflagen zu TWW nicht von den anderen ökologischen Auflagen zu unterscheiden wissen. Allerdings gilt es zu ergänzen, dass einige Kantone bisher noch keine offizielle Informationsveranstaltung zu TWW durchgeführt haben, was den vermutet tiefen Informationsstand erklären dürfte.

Wie beurteilen die kantonalen Verantwortlichen die Akzeptanz des Schutzes der TWW durch die Bewirtschaftenden? Grundsätzlich geben die Befragten an, dass die Bewirtschaftenden nicht über die Vorbereitungen zur TWW-Verordnung informiert seien. Ferner haben die Kantone nur in wenigen Fällen selber entsprechende Informationen abgegeben. Entsprechend haben mehr als die Hälfte der Befragten keine Aussage zur Akzeptanz des TWW-Schutzes bei den Bewirtschaftenden abgegeben. 20 Prozent der befragten Fachstellen gehen davon aus, dass die Akzeptanz hoch sei und 24 Prozent meinen, dass die Akzeptanz mittel ist. Lediglich zwei Prozent bezeichnen die Akzeptanz als tief.

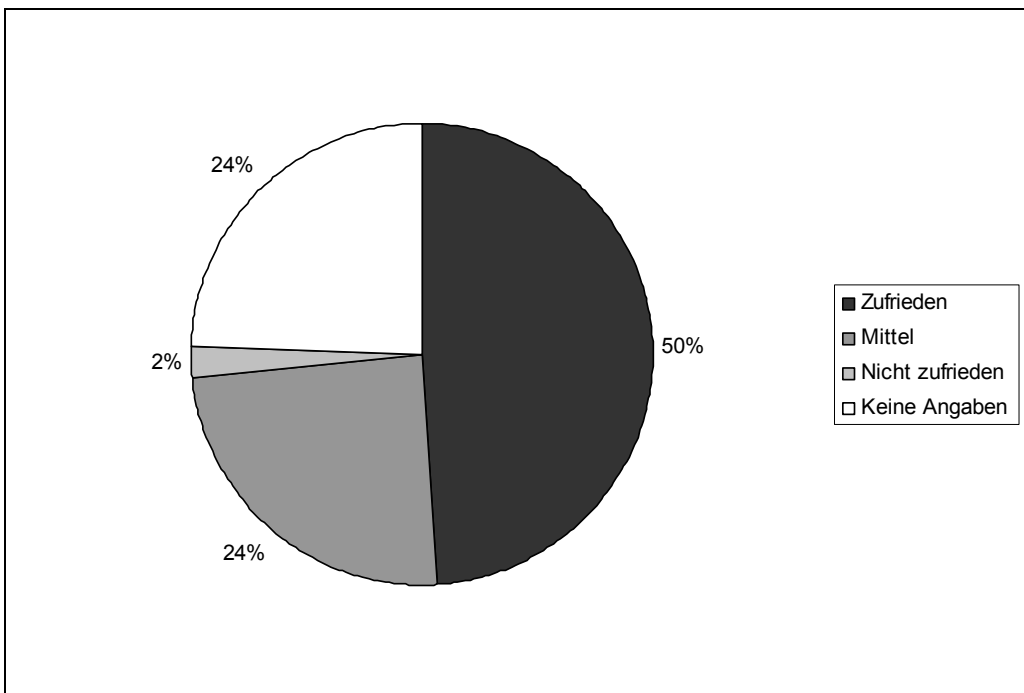


84 Beurteilung Akzeptanz von Schutzmassnahmen für TWW bei den Bewirtschaftenden (N=45)

Zu der Frage, wie sie die Zufriedenheit der Bewirtschaftenden mit den Massnahmen zum Schutz der TWW (finanzielle Abgeltung, ergriffene Massnahmen, Unterstützung durch Kanton und Mittler) beurteilen, haben sich die befragten Fachstellen eher positiv geäussert. Die Hälfte der Befragten gibt an, dass die Bewirtschaftenden mit den Massnahmen TWW zufrieden sind, knapp ein Viertel denkt, dass die Zufriedenheit mittel ist und nur zwei Prozent geben an eine eher unzufriedenen Haltung der Bewirtschaftenden wahrzunehmen. Knapp ein Viertel konnte diesbezüglich keine Angaben machen.

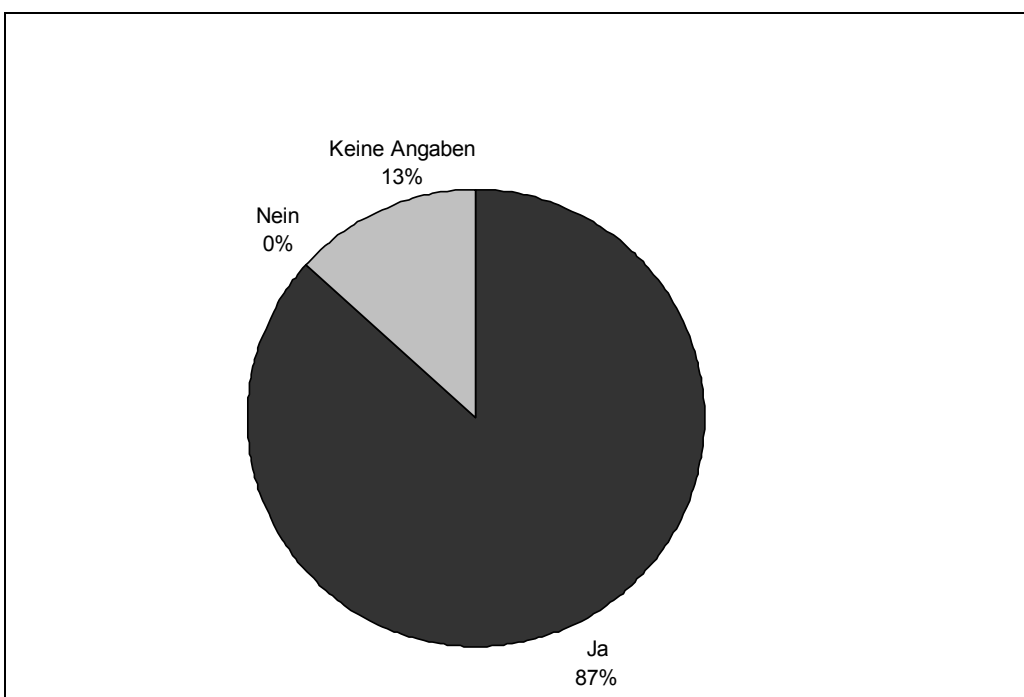
Es wurde berichtet, dass keine Probleme mit der Einhaltung der Vertragsbestimmungen auftreten, wenn die Bewirtschaftenden ihre Bewirtschaftungsart beim Vertragsabschluss nicht ändern müssen. Ist eine Änderung notwendig, kann es hingegen zu Schwierigkeiten kommen.

In einigen Kantonen wird auch immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass durch den freiwilligen Charakter der Verträge eine hohe Akzeptanz der Vertragsbestimmungen seitens der Bewirtschaftenden gegeben sei.



85 Zufriedenheit der Bewirtschaftende mit Schutzmassnahmen TWW (N=45)

Schliesslich wurden die Fachstellen nach der Einhaltung der Vorgaben durch die Bewirtschaftenden gefragt. Hier geht die Mehrheit der Befragten (87%) davon aus, dass diese eingehalten werden.



86 Einhaltung der Auflagen durch die Bewirtschaftenden (N=45)

Wie beurteilen die Interviewten die Einhaltung der Auflagen durch die Bewirtschaftenden? Das Bild ist relativ einheitlich: Die kantonalen Vollzugsverantwortlichen gehen davon aus, dass die Bewirtschaf-

tenden die Auflagen kennen und auch einhalten. Verstösse kommen zwar vor und es werden auch Sanktionen ergriffen (Kürzung der Beiträge). Nach Aussagen der Interviewten handelt es sich dabei aber um Einzelverstösse, die oftmals ohne Absicht geschehen.

Welche Probleme orten die Vollzugsverantwortlichen bei der Umsetzung von Auflagen zum Schutz der TWW? Zwei Aspekte werden eindeutig am häufigsten genannt: Es sind dies

- die Einhaltung des Schnittzeitpunktes und
- die Einhaltung der Düngevorschriften.

Oft wird auch auf das Problem der Verbuschung und das Einwachsen des Waldes hingewiesen. Wegen der schweren Erreichbarkeit der Flächen in hohen Lagen rechnen einige Kantonsvertreter damit, dass die Vergandung in Zukunft ein grosses Problem darstellen wird, weil TWW-Flächen nicht mehr bewirtschaftet werden.

Als weitere, allerdings weniger bedeutsame Probleme im Vollzug werden zu intensive Beweidung oder die Bewässerung aufgeführt. Bei den anderen genannten Problemen handelt es sich um Spezialfälle im kantonalen Umfeld.

6.3 Schlussfolgerungen

Die Befragung der Bewirtschaftenden und der kantonalen Verantwortlichen lassen sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen.

Die Akzeptanz des Schutzes von TWW-Flächen ist gross:

- Eine grossen Mehrheit der Befragten ist mit den Schutzziele zu Trockenwiesen und -weiden entweder „voll und ganz“ (73%) oder „eher einverstanden“ (22%). Die kantonalen Vollzugsverantwortlichen beurteilen die Akzeptanz bei den Bewirtschaftenden etwas zurückhaltender aber immer noch klar positiv.

Wir führen diese hohe Akzeptanz auf folgende Aspekte zurück:

- Die Akzeptanz des TWW-Schutzes hängt stark von den erwarteten Entschädigungen ab: Diese werden von allen Befragten klar befürwortet.
- Die Bewirtschaftenden sind in hohem Masse über die Auflagen auf ihren Flächen im Bilde. Sie sind auch zufrieden mit der Höhe der Beiträge, die sie für die Einhaltung der Auflagen erhalten.

Anders sieht es beim Schutz der TWW mittels eines Inventars aus: Der TWW-Schutz über dieses Instrument stösst immerhin bei 30 Prozent der befragten Bewirtschaftenden auf Skepsis.

Die Vollzugsaktivitäten der Kantone sind ein zentrales Element für den TWW-Schutz: In der Regel ist es eine aktive Strategie der Vollzugsverantwortlichen, die zum Erlass von Schutzauflagen führt. Allerdings kommt auch das Gegenteil vor: Immerhin ein Drittel der Bewirtschaftenden gibt an, sich aus eigener Initiative um Verträge für TWW-Flächen bemüht zu haben. Der Grund dürfte darin liegen, dass die Bewirtschaftenden primär den finanziellen Vorteil suchen vor allem in Fällen, in denen sie ihre Bewirtschaftung nicht anpassen müssen. Der Vollzug kommt somit auch dort in Bewegung, wo die Kantone eine geringe Vollzugsintensität an den Tag legen.

Die Bewirtschaftenden sind mit den Beratungsangeboten der kantonalen Verantwortlichen grossmehrerheitlich zufrieden. Die Befragung hat dabei (nicht überraschend) gezeigt, dass die Zufriedenheit bei einem dirigistischen Vollzug etwas tiefer liegt. Die Beurteilung der Bewirtschaftenden deckt sich hier mit jener der Vollzugsverantwortlichen: Diese führen die Akzeptanz des TWW-Schutzes stark auf das freiwillige Verfahren mit Verträgen zurück.

Die Auflagen, welche Verträge und Schutzverordnung an die Bewirtschaftenden stellen, werden nach übereinstimmenden Ergebnissen aus der Befragung mit den Bewirtschaftenden und den Interviews mit den Vollzugsverantwortlichen gut eingehalten. In der telefonischen Befragung wurde diesem Aspekt viel Beachtung geschenkt und es lassen sich entsprechend differenzierte Ergebnisse festhalten:

- Auf Grund der Telefoninterviews schätzen wir die Anzahl der Verstösse gegen Auflagen zum Schutz der TWW auf 10 bis 20 Prozent.
- Zentral scheint uns die Feststellung, dass die Verstösse zunehmen, wenn die Auflagen eine Veränderung der Bewirtschaftung notwendig machen. Dies dürfte vor allem für den Vollzug in jenen Kantonen von Bedeutung sein, die viele TWW-Flächen aufweisen. Es darf nämlich vermutet werden, dass bei einer Ausdehnung des Schutzes auf zusätzliche Flächen vermehrt Veränderungen der Bewirtschaftungen notwendig werden, was die Einhaltung der Auflagen schwieriger macht. Wir erklären dies damit, dass in Kantonen mit vielen TWW-Flächen zuerst jene gesichert werden, bei denen dies eher leichter fällt und keine Veränderungen in der Bewirtschaftung notwendig sind. Bei einer Ausdehnung des Schutzes dürften vermehrt Objekte betroffen sein, die schwieriger zu schützen sind sprich, bei denen eine Verhaltensänderung der Bewirtschaftenden notwendig wird. Die Vollzugsinstanzen werden daher bei zunehmender Dauer des Vollzugs immer stärker gefordert.

Die Erhebungen lassen es auch zu, die Vollzugsprobleme klar zu benennen: Nach übereinstimmenden Aussagen von Bewirtschaftenden und den Vollzugsstellen ist die Einhaltung des Schnittzeitpunktes das Problem Nummer eins. Hier sind Verstösse am häufigsten. Wir vermuten, dass dies einerseits stark vom Wetter beeinflusst wird (Bewirtschaftende wollen die gute Wetterlage ausnutzen, um das Heu ins Trockene zu bringen), andererseits auch praktische Gründe hat: Schnitttermine können eher einmal vergessen werden oder die Verlockung kann im Einzelfall gross sein, Flächen gemeinsam zu schneiden um nicht mehrere Anfahrtswege auf sich nehmen zu müssen.

Deutlich geringer ist die Gefahr der Verletzung von Düngevorschriften oder anderer Auflagen (Einsatz von Pestiziden, Weidezeitpunkt oder gar Bewässerung). Wir führen dies darauf zurück, dass diese Art von Verstössen willentlich geschehen müssen (also kaum aus Versehen vorkommen) und die Hemmschwelle somit wesentlich höher liegt. Immerhin kontrolliert eine Reihe von Kantonen die Einhaltung der Auflagen systematisch, was eine offensichtliche Verletzung von Auflagen sicherlich in hohem Masse verhindert.

7 Wirkungen bei den Betroffenen (Outcome)

Die Bevölkerung kann als Betroffene der TWW-Politik betrachtet werden: Sie erhält einen ökologischen und ideellen Mehrwert, der entsteht, wenn TWW-Flächen erhalten bleiben. Allerdings hängt dieser stark von der subjektiven Bewertung der TWW-Flächen, der Bekanntheit der TWW-Flächen respektive von der Akzeptanz der entsprechenden Schutzpolitik ab. Die beiden letzten Aspekte stellen einen Outcome der TWW-Schutzpolitik dar. Um diesen Outcome zu überprüfen, wurden zwei Erhebungen durchgeführt.

- Zunächst wurden Nicht-Regierungsorganisationen (so genannten NGOs) befragt. Diese repräsentieren Interessengruppen, die besonders an ökologische Themen interessiert sind und auch eine hohe Sensibilität aufweisen. Die Kenntnisse und Akzeptanz der TWW-Schutzpolitik bei den NGOs soll mit ein Indikator für die Effekte auf der Ebene Outcome sein. Die NGOs stehen dabei repräsentativ für die umwelt- und naturschutzinteressierten Teile der Bevölkerung
- Anschliessend wurden 1'000 zufällig ausgewählte Personen der Schweiz zum Thema befragt. Mit dieser Erhebung sollte ermittelt werden, wie weit Trockenwiesen und -weiden überhaupt bekannt sind und wie die Akzeptanz zu deren Schutz ausfällt

7.1 Wirkungen bei den NGOs

Mittels einer telefonischen Umfrage wurden Akteure verschiedener NGOs zum Thema der Trockenwiesen und -weiden befragt. Die zentrale Fragestellung dabei lautete wie folgt:

- Sind die Aktivitäten des Bundes zum Schutz der TWW-Flächen bekannt und wie werden diese von den NGOs akzeptiert?

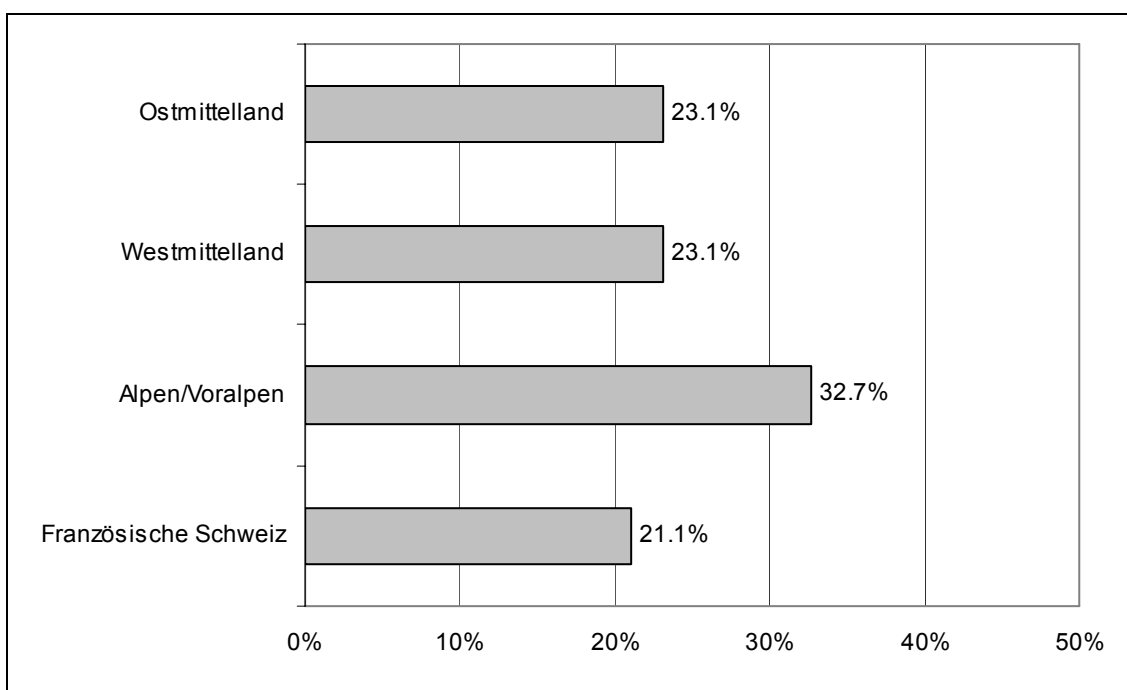
Im Folgenden stellen wir zunächst das Vorgehen der Befragung dar und wenden uns anschliessend den Ergebnissen zu.

7.1.1 Vorgehensweise bei der Befragung der NGOs

In einem ersten Schritt sind zunächst die für den Bereich TWW relevanten NGOs identifiziert worden. Wir haben dazu eine Liste der kantonalen und nationalen NGOs erstellt, die uns in den Interviews bei den Kantonen genannt wurden. Die Liste wurde anschliessend mit den kantonalen Sektionen von Pro Natura und WWF ergänzt. Die Verantwortlichen der Projektorganisation TWW beim Bund wurden mit der Liste bedient und konnten sie ergänzen respektive nicht personalisierte Adressen mit konkreten Ansprechpersonen versehen. Wo anschliessend noch keine personalisierten Adressen resultierten, wurden diese durch Anrufe bei den entsprechenden NGOs direkt erfragt. Dabei kam es vor, dass NGOs sich gegen eine Befragung aussprachen. Die entsprechenden Adressen wurden in solchen Fällen gelöscht.

Auf diesem Weg entstand ein Adressdatensatz, der primär aus Vertreterinnen und Vertretern kantonalen Sektionen von Pro Natura und WWF sowie anderen ausgewählten Organisationen¹⁶, die teilweise schweizweit tätig sind, bestand. In den meisten Fällen (64.7%) wurde eine Vertretung der Geschäftsleitung, der Direktion oder des Präsidiums der entsprechenden Organisation als Ansprechperson aufgeführt. In den restlichen Fällen wurden leitende (27.5%) und administrative Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Ansprechpersonen identifiziert (7.8%).

Ausgehend von einer Liste mit 62 Einträgen wurde die Befragung telefonisch durch die Firma Demoscope durchgeführt. Insgesamt konnten 52 Personen erreicht und befragt werden. Die zehn Ausfälle verteilen sich auf vier Verweigerungen, vier nicht erreichbare Personen und zwei doppelte Adressen. Die Ausschöpfung entspricht somit 83.8 Prozent. Die Befragten verteilen sich wie folgt auf die Regionen der Schweiz.

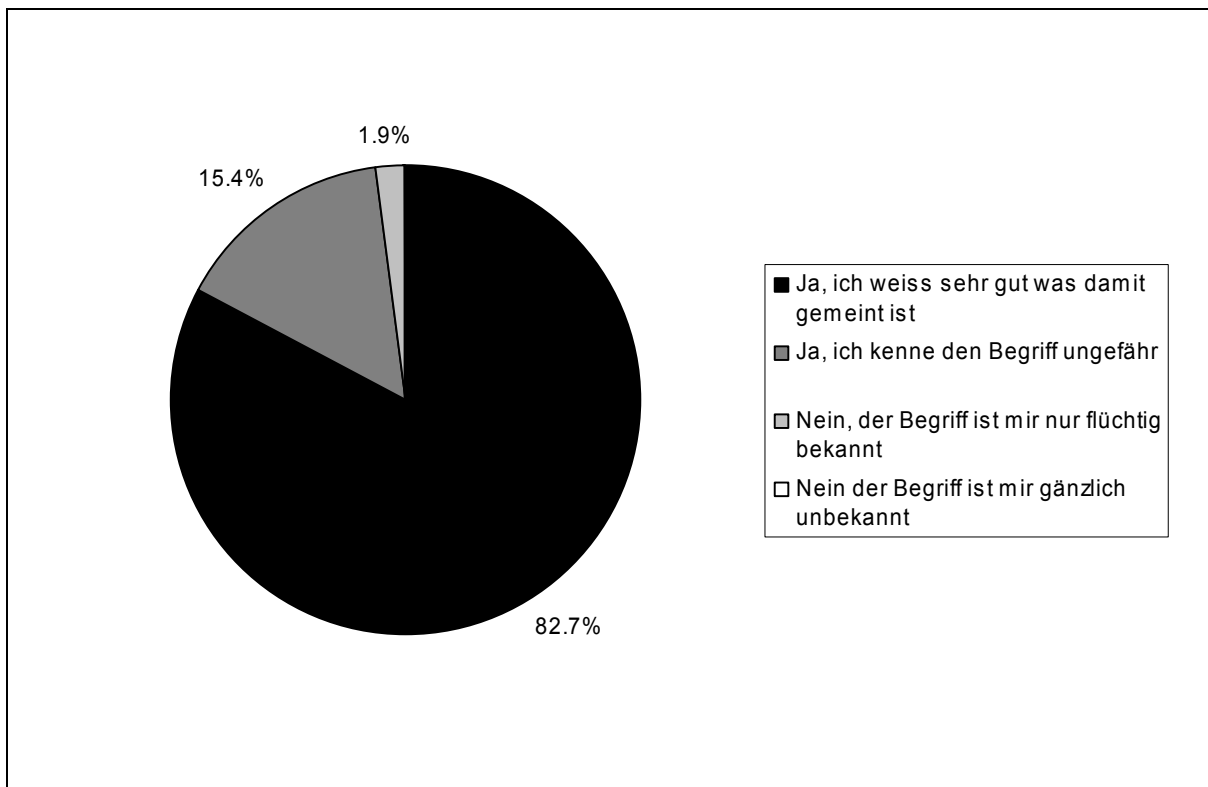


87 Befragte NGOs nach Regionen (N=52)

7.1.2 Genereller Wissenstand und Berührungspunkte der NGOs zum Thema Trockenwiesen und -weiden

Mit einer Ausnahme ist der Begriff der Trockenwiesen und -weiden bei allen befragten Personen gut oder zumindest ungefähr bekannt. Die grosse Mehrheit (82.7%) gibt gar an, den Begriff der TWW sehr gut zu kennen.

¹⁶ Bildungszentrum WWF, Vogelwarte Sempach, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Natur und Heimat, Helvetia Nostra, Arcalpin, Greina-Stiftung, Mountain Wilderness, Schweizer Alpenclub, Naturfreunde Schweiz, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, Schweizer Heimatschutz, Equiterre, Schweizer Vogelschutz.



88 Kenntnis des Begriffes TWW bei den NGOs (N=52)

Die folgende Tabelle zeigt auf in welcher Form die befragten Personen mit der Thematik der TWW in Berührung gekommen sind. Die Prozentzahlen in der letzten Spalte geben die Anzahl Ja-Antworten auf die entsprechende Aussage an.

Ich habe mit kantonalen Stellen Kontakt, die für Trockenwiesen und -weiden zuständig sind.	78.8%
Ich habe mich mit Bau- und Erschliessungsprojekten befasst (Stellungnahmen, Einsprachen, die Trockenwiesen und -weiden tangiert haben (Strassen, touristische Anlagen, Meliorationen usw.).	58.0%
Ich war an Vernetzungsprojekten oder Schutzprojekten von Trockenwiesen und -weiden beteiligt.	56.9%
Meine Organisation bewirtschaftet /pflegt Flächen, die als Trockenwiesen und -weiden gelten.	42.3%
Meine Organisation besitzt Flächen, die als Trockenwiesen und -weiden gelten.	31.4%
Ich bin als Berater für landwirtschaftliche Betriebe im Bereich Trockenwiesen und -weiden aktiv.	23.1%
Ich habe mich mit Trockenwiesen und -weiden befasst bei der Erstellung eines kantonalen oder des nationalen Inventars.	23.1%

89 Tätigkeitsgebiete der NGOs im Bereich TWW (N=52)

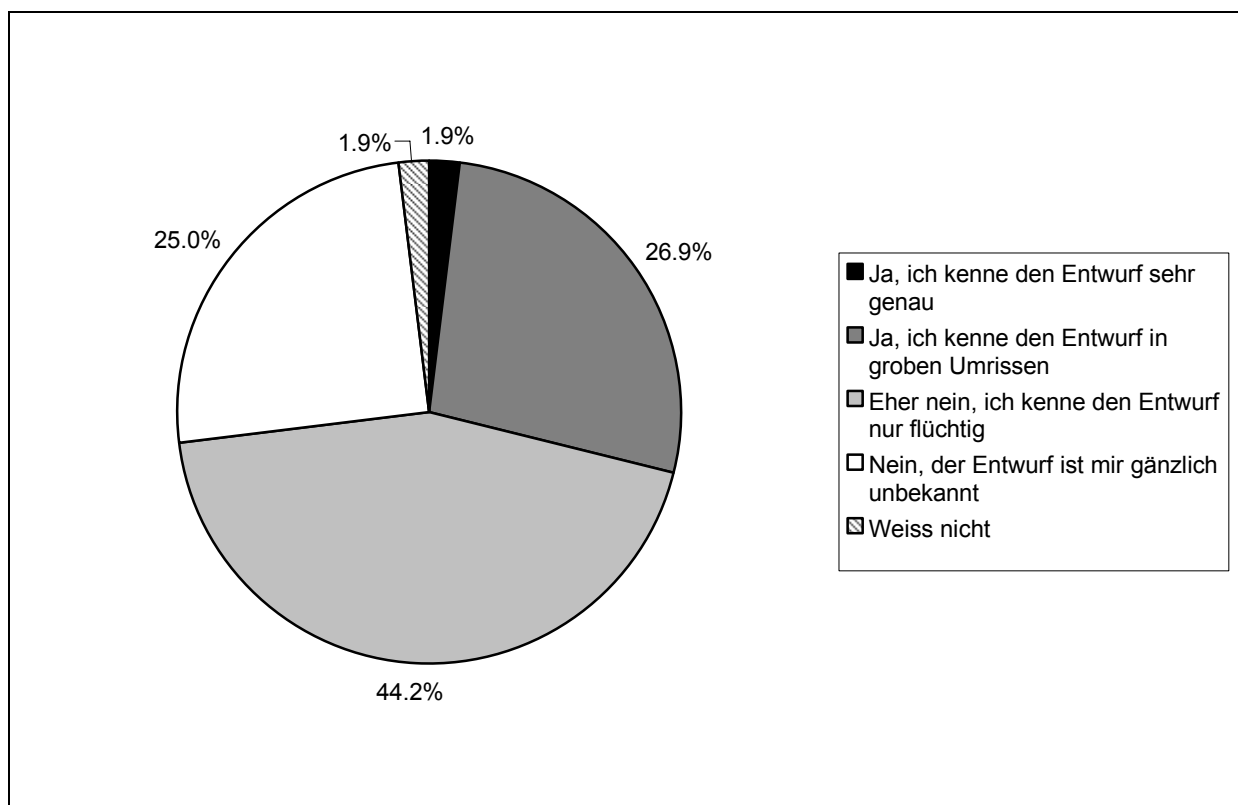
Die befragten NGOs befassen sich zum Teil sehr intensiv mit den TWW-Flächen wie die obige Tabelle zeigt. Eine grosse Mehrheit (78.8%) der befragten Vertreterinnen und Vertreter von NGOs hat mit kantonalen Stellen Kontakt, die für Trockenwiesen und -weiden zuständig sind. Etwas mehr als die Hälfte der Befragten (58%) befasst sich mit Bau- und Erschliessungsprojekten, die TWW tangieren. An Vernetzungs- oder Schutzprojekten sind rund 57 Prozent der NGOs beteiligt.

Deutlich weniger NGOs – nämlich knapp ein Drittel – besitzt eigene TWW-Flächen und ist für deren Bewirtschaftung verantwortlich. Je knapp ein Viertel der Befragten (23.1%) ist beratend für landwirtschaftliche Betriebe im Bereich Trockenwiesen und -weiden aktiv oder hat sich bei der Erstellung eines kantonalen oder des nationalen Inventars mit TWW befasst.

Die NGOs konnten in einer eigenen Kategorie weitere Berührungspunkte mit TWW-Flächen angeben. Die entsprechenden Nennungen sind sehr verschieden: NGOs sind als Vertreterin/Vertreter eines Ökobüros oder eines Naturschutzvereins mit TWW in Kontakt gekommen. Einzelne der Befragten sind politisch aktiv und so mit TWW-Schutz in Kontakt gekommen. Verschiedentlich haben sich NGOs in der Ausbildung (Schulen), in kantonalen Kommissionen, bei der Erstellung von kantonalen Richtplänen oder kommunalen Naturschutzgebieten sowie im Rahmen von Meliorationsprojekten mit TWW-Flächen befasst. Mehrfach wurde auch ein persönliches grosses Interesse an den TWW-Flächen genannt.

7.1.3 Wissensstand und Akzeptanz des Entwurfs der TWW-Verordnung

Der Entwurf der TWW-Verordnung ist bei den NGOs kaum bekannt, nur eine Person kennt den Entwurf im Detail, 14 Personen (26.9%) geben an, den Entwurf der Verordnung wenigstens in groben Umrissen zu kennen. Deutlich mehr als die Hälfte kennt den Entwurf nur flüchtig (44.2%) oder gar nicht (25%). Wir vermuten, dass vor allem die Organisationen mit engem Kontakt zu den kantonalen Stellen oder gar zu Bundesstellen über die TWWV informiert sind.

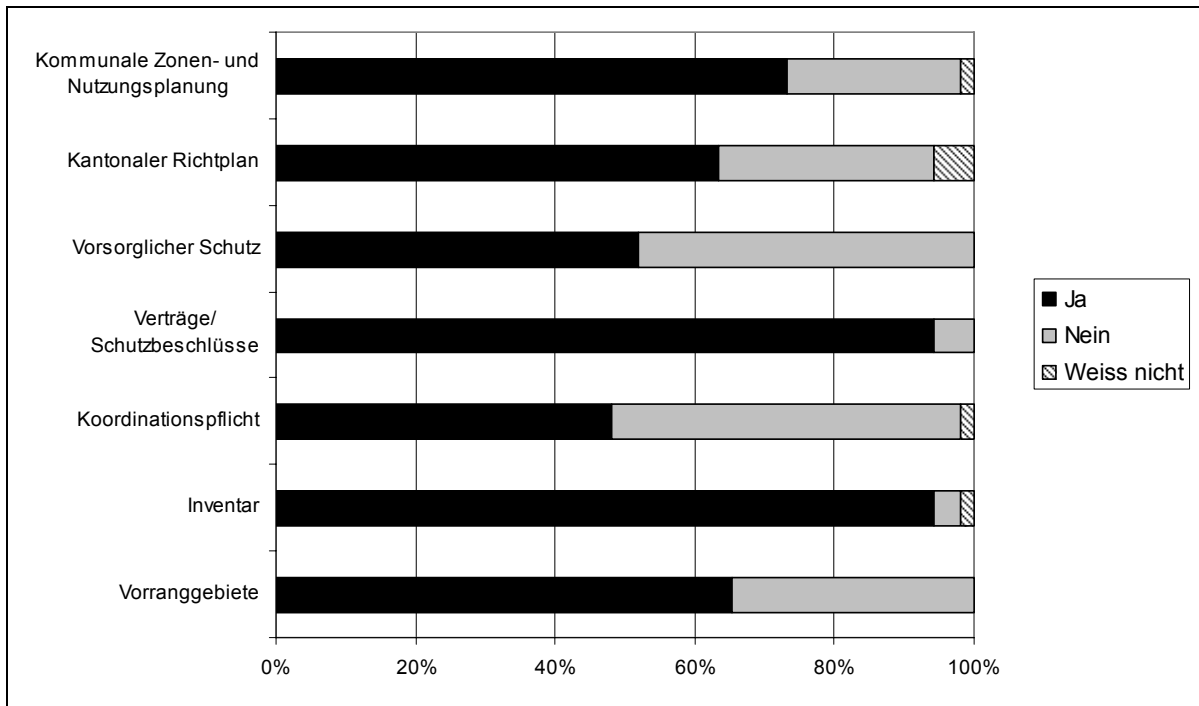


90 Kenntnisstand der NGOs zur TWW-Verordnung

Die 15 Personen, die die TWW-Verordnung gut kennen, sind mit ihr sehr unterschiedlich zufrieden: Während zwei Personen den Entwurf sehr positiv und sechs eher positiv beurteilen sind fast ebenso viele mit dem Entwurf entweder eher unzufrieden oder sehr unzufrieden.

Der Entwurf der Verordnung zum Schutz der TWW enthält eine Reihe von Instrumenten, die zum Schutz von Trockenwiesen und -weiden eingesetzt werden können. Mehr als die Hälfte (59.6%) der befragten Personen konnten mindestens eines der Instrumente ungestützt (d. h. ohne die Vorgabe einer Auswahl) nennen. Dies lässt vermuten, dass bei rund der Hälfte der NGOs zumindest eine rudimentäre Kenntnis der Verordnung vorhanden ist. Am besten bekannt von allen Instrumenten sind die Bewirtschaftungsverträge (16 Nennungen) respektive die finanzielle Abgeltung der Bewirtschaftenden.

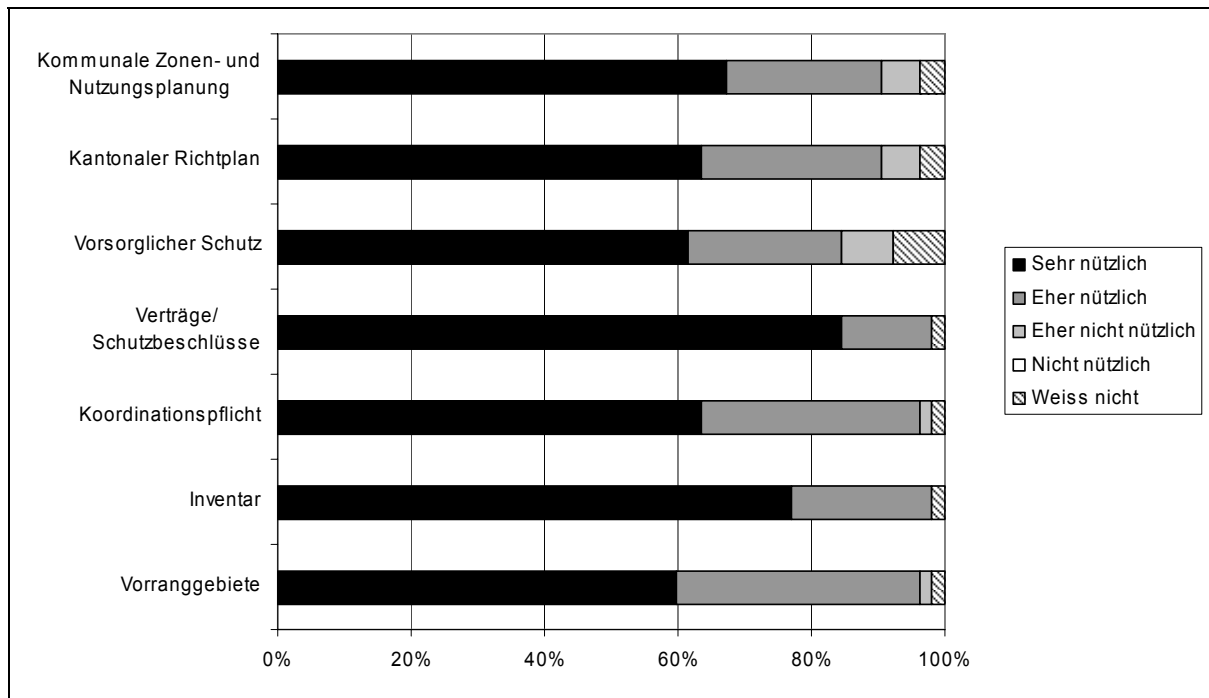
Um die Akzeptanz der Instrumente der TWW-Verordnung genauer zu ermitteln, wurde allen Befragten eine Liste von Instrumenten zum Schutz von TWW vorgelesen. Anschliessend konnten die Befragten angeben, ob sie das jeweilige Instrument kennen und für wie nützlich sie es für den Schutz der TWW einschätzen.



91 Bekanntheit von Instrumenten zum Schutz der TWW (N=52)

Fast alle Befragten geben bei der gestützten Fragestellung an, das Instrument des Inventars zu kennen. Ebenso oft sind Bewirtschaftungsverträge als Instrumente zum Schutz der TWW bekannt. Fast drei Viertel (73.1%) der Befragten kennen die Möglichkeit der Aufnahme der TWW von nationaler Bedeutung in die kommunale Zonen- und Nutzungsplanung und rund zwei Drittel (63.5%) sind mit der Möglichkeit der Aufnahme der TWW von nationaler Bedeutung in den kantonalen Richtplan vertraut. Rund zwei Drittel (65.4%) der VertreterInnen der NGOs kennen die in der Verordnung vorgesehenen Vorranggebiete. Der vorsorgliche Schutz (51.9%) und die Koordinationspflicht mit der Land- und Waldwirtschaft (48.1%) sind hingegen weniger bekannt und zwar bei knapp der Hälfte der Befragten.

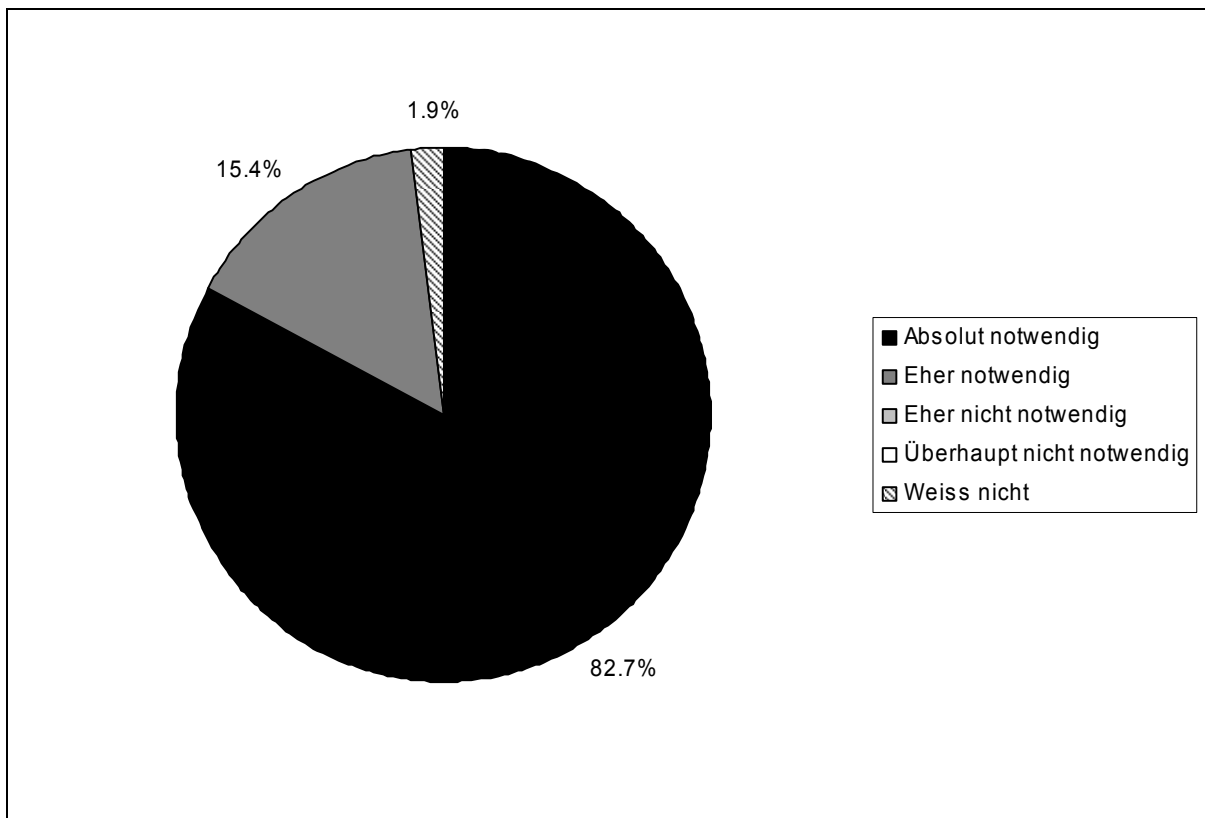
Fast alle der Befragten sprechen sich klar für die Nützlichkeit der genannten Instrumente aus. Die folgende Grafik zeigt die Verteilung der Antworten



92 Nützlichkeit von Instrumenten zum Schutz der TWW (N=52)

Insbesondere die Möglichkeit Bewirtschaftungsverträge abzuschliessen sowie das nationale Inventar wird von den Befragten als besonders nützlich bezeichnet.

Mehr als vier Fünftel (84.3%) der befragten Personen erachten es als notwendig, dass der Bund mit finanziellen und rechtlichen Mitteln die Trockenwiesen und -weiden in der Schweiz schützt. Die folgende Grafik zeigt das Ergebnis.



93 Notwendigkeit zum Schutz der TWW-Flächen aus Sicht der NGOs (N=52)

7.1.4 Folgerungen

Gesamthaft gesehen kennen die NGOs den Begriff der TWW gut bis sehr gut. Hingegen ist kaum ein Viertel der NGOs darüber im Bilde, dass der Bund die TWW-Flächen mit einer Verordnung schützen will. Wir vermuten, dass nur Organisationen die in engem Kontakt mit offiziellen Stellen stehen bislang Kenntnis von der TWW-Verordnung haben. Dieser Befund wird dadurch bestätigt, dass nur etwa die Hälfte der NGOs spontan ohne Vorgaben ein Instrument zum Schutz von TWW nennen konnte.

Werden die Elemente der Verordnung mit Vorgaben abgefragt, so zeigt sich, dass der zukünftige TWW-Schutz bei den NGOs (nicht unerwartet) auf eine positive Resonanz stösst. Alle im Entwurf der TWW-Verordnung enthaltenen Instrumente geniessen eine hohe Akzeptanz. Der Schutz der TWW wird von allen Befragten einhellig begrüsst. Unterschiede zwischen den Sprachregionen oder zwischen Berg- und Talregionen haben sich in den Daten keine gezeigt.

7.2 Wirkung bei der Bevölkerung

Die Wirkungen der TWW-Politik in der Bevölkerung wurden mittels einer schweizweit repräsentativen Umfrage bei 1'006 zufällig ausgewählten Personen erfasst. Befragt wurden 511 Frauen und 495 Männer unterschiedlicher Bildung und Einkommensklassen im Alter von 15 bis 74 Jahren.

Die Befragung sollte zwei Fragen beantworten:

- Wie weit ist Trockenwiesen und -weiden überhaupt ein Begriff bei der Bevölkerung in der Schweiz? Was weiss die Bevölkerung als letztendliche Nutzniesserin des TWW-Schutzes über diese Biotope?
- Welche Akzeptanz geniesst der Schutz der TWW in der Bevölkerung? Wie weit werden namentlich finanzielle Massnahmen zum Schutz der TWW-Flächen akzeptiert?

Die Umfrage umfasst total sieben Fragen, sechs davon geschlossen, eine Frage wurde offen gestellt. Nachfolgend werden nun die Ergebnisse der Umfrage erläutert.

7.2.1 Informationsstand der Bevölkerung

Der Informationsstand der Bevölkerung zum Thema TWW wurde zunächst mit einer geschlossenen Frage ermittelt. Wir wollten von den Befragten wissen, ob sie den Begriff der Trockenwiesen und –weiden vor dieser Umfrage bereits einmal gehört haben.

- Knapp die Hälfte der Befragten konnte diese Frage mit „Ja“ beantworten (497 von Total 1'006 Befragten).
- 507 der befragten Personen gaben an, diesen Begriff vorher noch nie zur Kenntnis genommen zu haben.

Wenn man die Verteilung der Antworten gemäss den vier Wirtschaftsregionen Westschweiz, Alpen/Voralpen, westliches Mittelland und östliches Mittelland betrachtet, ergibt sich dabei folgendes Bild:

Ist der Begriff Trockenwiesen und -weiden bekannt?	Westschweiz	Alpen/Voralpen	Westliches Mittelland	Östliches Mittelland	Total
Ja	35.4%*	58.8%*	51.9%	51.9%	49.4%
Nein	64.2%*	40.8%*	48.1%*	48.1%	50.4%
Total %	99.6%	99.6%	100.0%	100.0%	99.8%
Weiss nicht	0.4%	0.4%	-	-	0.8%
N	254	245	216	291	1'006

*94 Haben Sie vor dieser Umfrage den Begriff „Trockenwiesen und -weiden“ schon einmal gehört? (*signifikant verschieden von der Gesamtbevölkerung)*

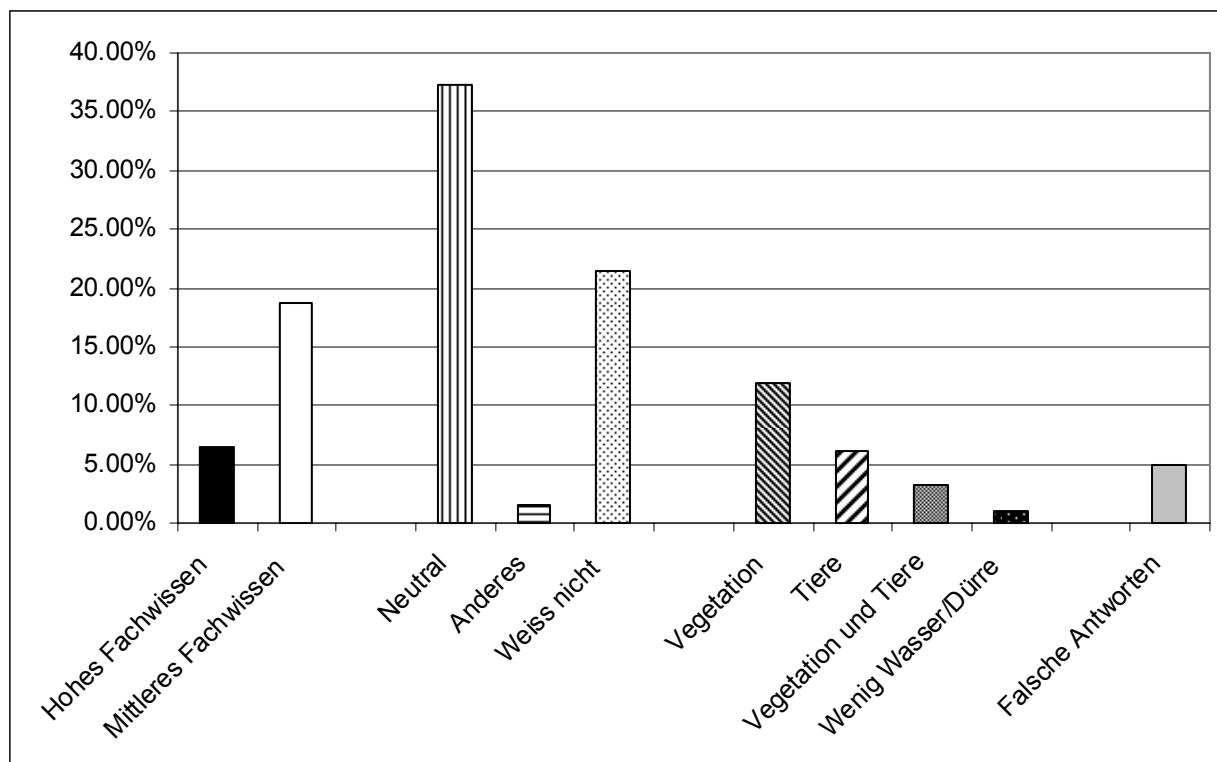
Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, dass Personen der Wirtschaftsregion Alpen/Voralpen eine signifikant höhere Kenntnis bezüglich des Begriffes TWW aufweisen als Personen der restlichen Wirtschaftsregionen. Dasselbe gilt in der Tendenz auch für Männer, Personen ab 35 Jahren sowie gut ausgebildete und besser verdienende Personen.

Um die Kenntnis über TWW präziser zu erfassen, wurde eine offene Frage formuliert: Die Befragten wurden gebeten ein bis zwei Stichworte zum Thema TWW anzugeben. Die Stichworte wurden in zwölf Gruppen erfasst. Die folgende Tabelle beschreibt die Inhalte dieser zwölf Gruppen.

Gruppen	Erläuterungen
Hohes Fachwissen	Befragte kennen zwei Elemente von TWW. Beispiele: Nährstoffarmer, trockener Boden; Herbstweide; keine Düngung; im Talgebiet nicht vor dem 15. Juni mähen usw.
Mittleres Fachwissen	Befragte kennen ein Element von TWW. Beispiele: Siehe „hohes Fachwissen“.
Vegetation	Kein spezifisches Fachwissen, Befragte verbinden TWW spontan mit besonderen Pflanzen. Beispiele: Blumenwiesen; seltene Blumen; blumenreiche Wiesen usw.
Tiere	Kein spezifisches Fachwissen, Befragte verbinden TWW spontan mit tierischer Nutzung. Beispiele: Alpweide; Weiden mit Vieh; Weiden mit Kühen usw.
Vegetation und Tiere	Kein spezifisches Fachwissen, Befragte verbinden TWW spontan mit besonderen Pflanzen und tierischer Nutzung. Beispiele: Siehe die Kategorien „Vegetation“ und „Tiere“.
Wenig Wasser/Dürre	Kein spezifisches Fachwissen. Befragte gaben eines dieser beiden Stichworte an.
Falsche Antworten	Offensichtlich falsche Nennungen. Beispiele: Intensiv bewirtschaftete Flächen; fette Wiesen; Landwirtschaftliche Nutzflächen, die brach liegen usw.
Neutral	Nennungen, die keine fachliche Beziehung zum Thema haben, weder Nennung von Tieren noch Pflanzen. Beispiele: Berglandschaften; Kanton Wallis; Ödland; arbeitsintensive Flächen usw.
Anderes	Nennungen, welche keiner dieser Kategorien zugeordnet werden konnten.
Weiss nicht	Die Befragten antworteten mit „weiss nicht“.
Keine Angabe/verweigert	Befragte Personen wollten keine Stichworte nennen, haben eine Aussage verweigert.

95 Fachwissen der Befragten nach Kategorien

Von den befragten Personen verfügt rund ein Viertel über eine mittlere bis hohe Fachkenntnis im Bereich TWW. Sie können zum Stichwort TWW also mindestens eine oder zwei zutreffende Aussagen machen. Die Mehrheit, nämlich rund 60 Prozent der Befragten, können TWW entweder nicht einordnen (Antwortkategorien „Neutral“ und „Anderes“, 38.7%) oder antworten mit „weiss nicht“ (21.5%). Rund 22 Prozent der Befragten verbinden TWW allgemein mit Tieren und/oder Vegetation. Eine falsche Vorstellung darüber, was unter TWW zu verstehen ist, haben lediglich 49 der 1'006 befragten Personen (4.9%).



96 Was verbinden Sie spontan mit dem Begriff „Trockenwiesen und -weiden“? Nennen Sie uns ein oder zwei Stichworte dazu (N=1'006 Mehrfachnennungen sind möglich: Eine Person kann auf Grund unterschiedlicher Nennungen in zwei unterschiedlichen Gruppen erfasst werden. Folgende Antwortkombinationen sind möglich: mittleres Fachwissen/Tiere, mittleres Fachwissen/Vegetation sowie mittleres Fachwissen/Neutral.)

Wir haben überprüft, ob Personen mit einem hohen Fachwissen den Begriff TWW häufiger kennen. Dies ist der Fall wie die untenstehende Tabelle zeigt. Allerdings können immerhin 33 Prozent der Befragten, die mindestens einen oder gar zwei korrekte Begriffe zum Thema nennen können, mit dem Begriff Trockenwiesen und -weiden spontan nichts anfangen. Er ist damit auch bei Interessierten und tendenziell gut Informierten nur teilweise bekannt.

		Hohes und mittleres Fachwissen	Kein Fachwissen	Total
Ist der Begriff TWW bekannt?	Ja	67%	43%	50%
	Nein	33%	57%	50%
Total		100%	100%	100%
N*		252 Personen	752 Personen	1'004 Personen

97 Kenntnis des Begriffs TWW nach Personen mit mittlerer und hoher Kenntnis (Angaben in Prozent; * zwei fehlende Werte)

7.2.2 Akzeptanz des TWW-Schutzes bei der Bevölkerung

Um die Akzeptanz der TWW-Politik des Bundes abzufragen, wurden insgesamt fünf geschlossene Fragen gestellt. Wir wollten von den befragten Personen jeweils wissen:

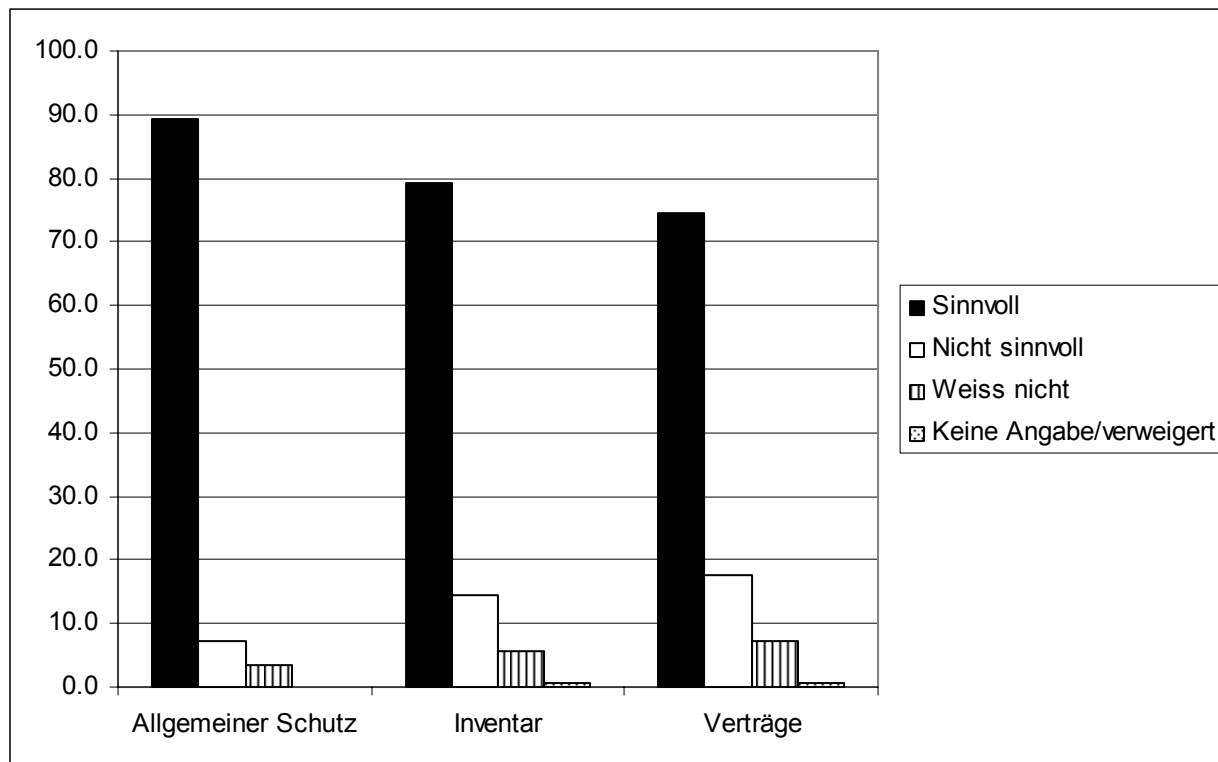
- wie sinnvoll ihnen ein Schutz von TWW-Flächen erscheint,
- ob der Schutz dieser Flächen über ein Inventar (Verzeichnis) Sinn macht,
- für wie zweckmässig sie den Schutz von TWW-Flächen über Verträge mit Bewirtschaftenden halten und schliesslich
- wie sie zur finanziellen Abgeltung von ökologischen Leistungen im Allgemeinen und bei TWW im Speziellen stehen.

Mehr als 90 Prozent der Befragten konnten diese fünf Fragen beantworten, nur 8 Prozent der befragten Personen antworteten mit „weiss nicht“ oder haben eine Antwort verweigert. Allgemein konnten wir feststellen, dass die Akzeptanz der TWW-Politik des Bundes und der verwendeten Instrumente in der schweizerischen Bevölkerung hoch ist.

Die Befürwortung des TWW-Schutzes liegt in der repräsentativen Stichprobe bei 89 Prozent und erreicht somit einen sehr hohen Wert.¹⁷ Betrachtet man die Antworten auf die Frage nach dem Sinn des Schutzes von TWW-Flächen etwas genauer, kann man festhalten, dass Personen zwischen 35 bis 54 Jahren, gut ausgebildete sowie gut verdienende Personen diesen Schutz als signifikant sinnvoller erachten als jüngere (oder ältere) Leute, weniger gut gebildete Personen oder solche mit tieferen Einkommen.

Die nachfolgende Grafik zeigt eine Übersicht über die Akzeptanz des TWW-Schutzes allgemein, die Gewährleistung des Schutzes mittels eines Verzeichnisses (Inventar) sowie durch Verträge mit den Bewirtschaftenden. Diese Darstellung macht deutlich, dass die befragten Personen der TWW-Politik des Bundes grundsätzlich positiv gegenüberstehen. Die Akzeptanz nimmt jedoch ab, je konkreter Instrumente zum Schutz der TWW genannt werden: Befürworten 89 Prozent den allgemeinen Schutz von TWW-Flächen, sind es 79.1 Prozent, welche den Schutz über ein Verzeichnis (Inventar) für sinnvoll halten und noch 74.6 Prozent, die den Schutz über Verträge als zweckmässig erachten. Schaut man sich die Akzeptanz ebenfalls bezüglich der unterschiedlichen Merkmale wie Geschlecht, Alter oder Bildung usw. an, stellt man fest, dass Personen mit höherer Bildung und Personen, welche zwischen 35 bis 54 Jahre alt sind sowohl den Schutz durch das Inventar als auch den Schutz mittels Verträgen als signifikant sinnvoller erachten als Personen mit tiefer Bildung und Befragte, die jünger oder älter sind.

¹⁷ Frage 3: „Trockenwiesen und -weiden sind Lebensraum für zum Teil seltene Tiere und Pflanzen. Der Bund möchte die Trockenwiesen und -weiden daher schützen. Wie sinnvoll ist ein solcher Schutz Ihrer Ansicht nach?“ beantworteten 89 Prozent der befragten Personen mit „sehr sinnvoll“ oder „eher sinnvoll“.

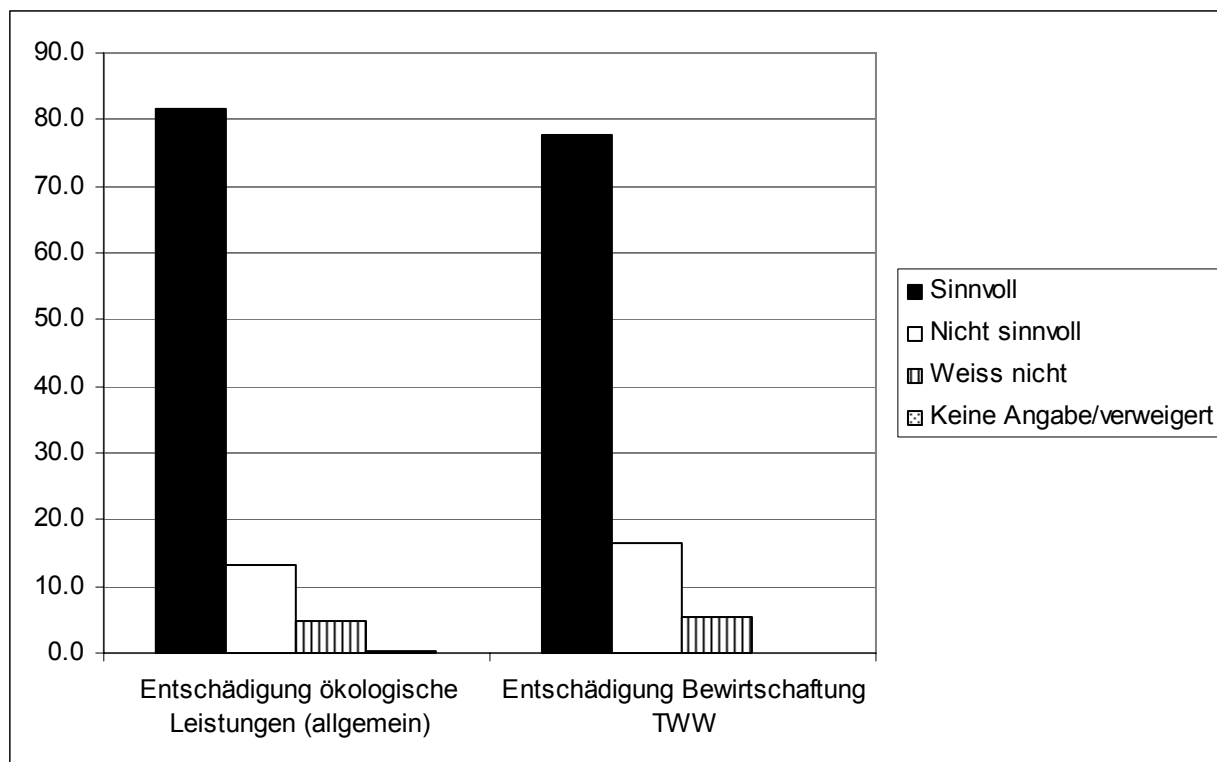


98 Akzeptanz des Schutzes der Trockenwiesen und -weiden in der Bevölkerung (N=1'006)

Mit der Befragung sollte ermittelt werden, wie die Akzeptanz der finanziellen Entschädigung der Bewirtschaftenden beim Schutz der TWW-Flächen im Vergleich mit anderen ökologischen Abgeltungen in der Landwirtschaft abschneidet (z. B. Biolandbau, Erhalt von Hochbaustämmen, Entschädigung für Ertragseinbussen und die aufwändige Bewirtschaftung). Die untenstehende Grafik zeigt, dass die Akzeptanz von finanziellen Abgeltungen im Bereich TWW-Flächen etwa gleich hoch liegt, wie andere Abgeltungen im ökologischen Bereich.

Detaillierte Auswertungen zeigen zudem folgende Ergebnisse:

- Frauen und Befragte mit höherer Schulbildung beurteilen die finanzielle Abgeltung ökologischer Leistungen signifikant positiver, als der Rest der Befragten. Männer oder Personen mit geringer Schulbildung äussern sich eher kritischer.
- Die finanzielle Entschädigung der Pflege und Bewirtschaftung von TWW-Flächen werden ebenfalls von Frauen und Personen mit guter Schulbildung überdurchschnittlich häufig begrüsst. Zusätzlich akzeptieren aber auch ältere Personen (55 bis 74 Jahre) und Personen, die in den Alpen oder Voralpen wohnen, finanzielle Entschädigungen zum Schutz von TWW-Flächen besonders gut.



99 Akzeptanz der finanziellen Entschädigungen von TWW-Flächen im Vergleich zur Akzeptanz der Entschädigung allgemeiner ökologischer Leistungen der Landwirtschaft (N=1'006)

Wir haben geprüft, ob Personen mit einem hohen TWW-Fachwissen die finanzielle Entschädigung zum Schutz von TWW-Flächen stärker akzeptieren. Dies ist nicht der Fall:

- Die Akzeptanz des Schutzes von TWW ist bei Personen mit und ohne Fachwissen etwa gleich gross.
- Das gleiche gilt auch für die Akzeptanz einer finanziellen Entschädigung für die Pflege von TWW-Flächen: Sie wird von Personen mit und ohne Fachwissen etwa gleich gut akzeptiert.

Die Hypothese, wonach Personen mit mittlerer oder hoher Fachkenntnis einen Schutz der TWW-Flächen sowie eine finanzielle Abgeltung der Bewirtschaftung solcher Flächen signifikant stärker akzeptieren würden, kann somit nicht bestätigt werden.

7.2.3 Folgerungen

Insgesamt können wir aus der Befragung der Bevölkerung Folgendes festhalten:

- Etwa 50 Prozent der Befragten geben an, den Begriff TWW schon vor der Umfrage gekannt zu haben. Die Detailanalyse zeigt, dass etwa ein Viertel der Befragten in der Lage ist, zwei oder wenigstens einen Fachbegriff zu nennen, der mit TWW direkt zu tun hat. Der Wissensstand darf daher sicher nicht überbewertet werden.
- Der Schutz der TWW-Flächen ist in der Bevölkerung wenig umstritten. Die grosse Mehrheit von 89 Prozent aller 1'006 Befragten befürwortet grundsätzlich den Schutz von TWW-Flächen.

- Diese Akzeptanz sinkt, je konkreter der Schutz mit Massnahmen beschrieben wird. Insgesamt werden aber alle drei abgefragten Schutzmassnahmen (Inventar, Verträge und finanzielle Abgeltungen für die Bewirtschaftenden) von mindestens 70 Prozent der Befragten akzeptiert.
- Die Akzeptanz des Schutzes von TWW-Flächen mittels finanzieller Zuwendung ist besonders gross bei Frauen, bei Personen mit überdurchschnittlicher Schulbildung, bei Personen im Alter von 55 bis 74 Jahren und bei Personen aus dem Berggebiet.

Die Umfrageergebnisse lassen keine Rückschlüsse darüber zu, ob die Akzeptanz des TWW-Schutzes auf die gegenwärtige Schutzpolitik zurückzuführen ist. Eine entsprechende Beurteilung lässt sich erst vornehmen, wenn die Befragung zu einem späteren Zeitpunkt wiederholt wird und sich die Politik in der Zwischenzeit entwickelt hat.

8 Entwicklungen der TWW-Flächen (Outcome)

Als zweiten wichtigen Outcome der TWW-Politik kann die Entwicklung der Qualität der TWW-Flächen betrachtet werden. Auf sie zielt die Schutzpolitik letztendlich ab. Es konnte zwar keine Verknüpfung zwischen den Reaktionen der Zielgruppen (Bewirtschaftenden) und der Entwicklung der Qualität der TWW-Flächen hergestellt werden. Aussagen dazu lassen sich allenfalls bei einer Wiederholung der Nullmessung machen. Hingegen wurden parallel zur Erfolgskontrolle in ausgewählten Kantonen untersucht, wie sich die TWW-Flächen in den letzten Jahren entwickelt haben. Die zentrale Fragestellung besteht darin, herauszufinden, ob sich eine Zunahme oder Abnahme der TWW-Flächen beobachten lässt. Die Antwort auf diese Frage stellt einen wichtigen Fingerzeig dafür dar, wie gross der Handlungsbedarf der Politik ist, wenn die TWW-Flächen erhalten werden sollen.

Die Ausgangslage für die Erhebung zur Erfassung der Veränderung der TWW-Flächen präsentiert sich wie folgt: Die TWW-Kartierung 1995 bis 2005 stellt die erste gesamtschweizerische Erfassung der Trockenwiesen und -weiden dar. In den Achtzigerjahren erstellten gut die Hälfte der Kantone kantonale Trockenraseninventare. Diese Erhebungen basierten meist auf jeweils modifizierten Anwendungen der vom Bund vorgeschlagenen so genannten ANL-Kartiermethode, welche ihrerseits nur teilweise mit der TWW-Methode übereinstimmt. Trotzdem können aus dem Vergleich zwischen den kantonalen Inventaren und der TWW-Kartierung Hinweise auf die Entwicklung der Trockenwiesen und -weiden der Schweiz in den letzten zwanzig Jahren gewonnen werden. Dieser Inventarvergleich wird im Folgenden beschrieben.¹⁸

8.1 Vorgehensweise

Der Inventarvergleich wurde für jeden Kanton einzeln durchgeführt, da in jedem Kanton eine andere Kartiermethode zur Anwendung kam und die Datengrundlagen in unterschiedlicher Qualität vorliegen. Untersucht wurden neun Kantone, welche in der Regel neben den Objektperimetern auch den Vegetationstyp der Fläche (meist als ANL-Code) festgehalten hatten.

	AG*	FR	GL	NE	OW	SH	TI	VS	ZH**	Total
Kantonales Inventar, Abschlussjahr	1984	1988	1987	1986	1991	1987	1986	1986	1989	
TWW-Kartierung, Abschlussjahr	1998	1997	2002	1999	2002	2003	1999	2004	2003	
Ausgewertete TWW-Fläche in ha	41	764	709	1'235	675	270	280	5'511	316	9'802

100 Berücksichtigte Kantone im Inventarvergleich (nur Mittelland, ** nur Hörnligebiet)*

Grundlage für den Vergleich waren die Perimeter, Vegetationscodes und Nutzungsangaben derjenigen kantonalen Inventarflächen, welche im TWW-Projekt wieder untersucht wurden. Diese Perimeter wurden geometrisch mit den TWW-Perimetern verschnitten und die Differenzflächen bestimmt. Diese Verlustflächen wurden einer der folgenden Kategorien zugeordnet:

¹⁸ Die Ergebnisse dieses Kapitels wurden vom Bereich Wirkungskontrolle (Verantwortlich: Martin Urech, Firma PULS in Bern) erarbeitet und in den vorliegenden Bereich integriert.

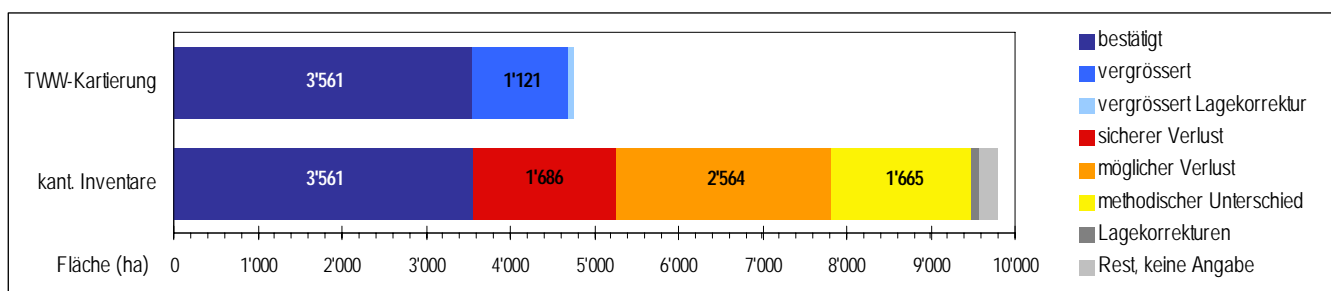
- **Sicherer Verlust:** Kantonale Flächen mit einem Vegetationstyp, welcher mit grosser Wahrscheinlichkeit dem TWW-Schwellenschlüssel entspricht; insbesondere die Steppen (TWW-Vegetationsgruppe SP; ANL-Codes 08 bis 12), die echten Halbtrockenrasen (XB und MB; ANL-Codes 13 bis 27) und die nährstoffreichen Halbtrockenrasen (MBAE; ANL-Codes 35 und 37).
- **Möglicher Verlust:** Kantonale Flächen mit den ANL-Vegetationscodes 56 und 65 (TWW-Vegetationsgruppe AEMB der 'trockenen, artenreichen Fettwiesen und -weiden'); nur ein Teil dieser Flächen erfüllen den TWW-Schwellenschlüssel; für die Kategorie 56 ist der TWW-Anteil vermutlich über 50 Prozent, für die Kategorie 65 ist der TWW-Anteil vermutlich unter 10 Prozent.
- **Methodischer Unterschied:** Kantonale Flächen mit einem Vegetationstyp, welcher im TWW-Projekt nicht erfasst wird; zum Beispiel alle Felsvegetation (ANL-Codes 03 bis 05) und alle frischen Standorte (ANL-Codes 55, 68 und 95), sowie alle Flächen, welche die TWW-Minimalfläche nicht erreicht haben.
- **Lagekorrekturen:** Alle Differenzflächen, die kleiner als 5 Aren sind und Flächen, welche durch offensichtlich fehlerhafte geometrische Erfassung der Perimeter verursachte Lageverschiebungen aufweisen.
- **Keine Angabe:** Alle Flächen, für welche keine Angaben möglich sind.

Die *effektiven Verluste* umfassen im Minimum die sicheren Verluste, im Maximum sind sie gleich der Summe aus sicheren und möglichen Verluste. Als *wahrscheinliche Verluste* bezeichnen wir die Verluste, welche neben den sicheren Verlusten einen Anteil der möglichen Verluste umfassen. Letztere beinhalten in erster Linie den ANL-Vegetationstypen 56, der in schätzungsweise 50 Prozent der Flächen die TWW-Schwelle erreicht hätte. Diese wahrscheinlichen Verluste werden gutachterisch geschätzt.

Neben diesen Flächenverlusten werden auch Flächenzunahmen ausgewertet. Das sind alle neu erfassten TWW-Flächen, welche direkt an die ehemaligen kantonalen Perimeter angrenzen. Die Flächenzunahmen beinhalten hauptsächlich zwei Kategorien: Effektiv neue entstandene Trockenwiesen und -weiden sowie Methodenunterschiede. Weil die kantonalen Inventare keine Angaben zu den damals nicht kartierten Flächen enthalten, können diese Kategorien nicht auseinander gehalten werden.

8.2 Gesamtergebnis

In den untersuchten neun Kantonen wurden total 9'800 ha der kantonalen Inventare im TWW-Projekt erneut aufgesucht und in den Inventarvergleich einbezogen. Davon wurden gut ein Drittel (3'561 ha) bestätigt (d. h. bei der TWW-Kartierung wurden die Flächen erneut als Trockenstandorte identifiziert), die anderen knapp zwei Drittel der Fläche (6'240 ha) wurden nicht bestätigt (d. h. bei der TWW-Kartierung wurden die Flächen nicht mehr als Trockenstandorte identifiziert). Gleichzeitig wurden 1'180 ha neue angrenzende Flächen als TWW kartiert (Darstellung 101).



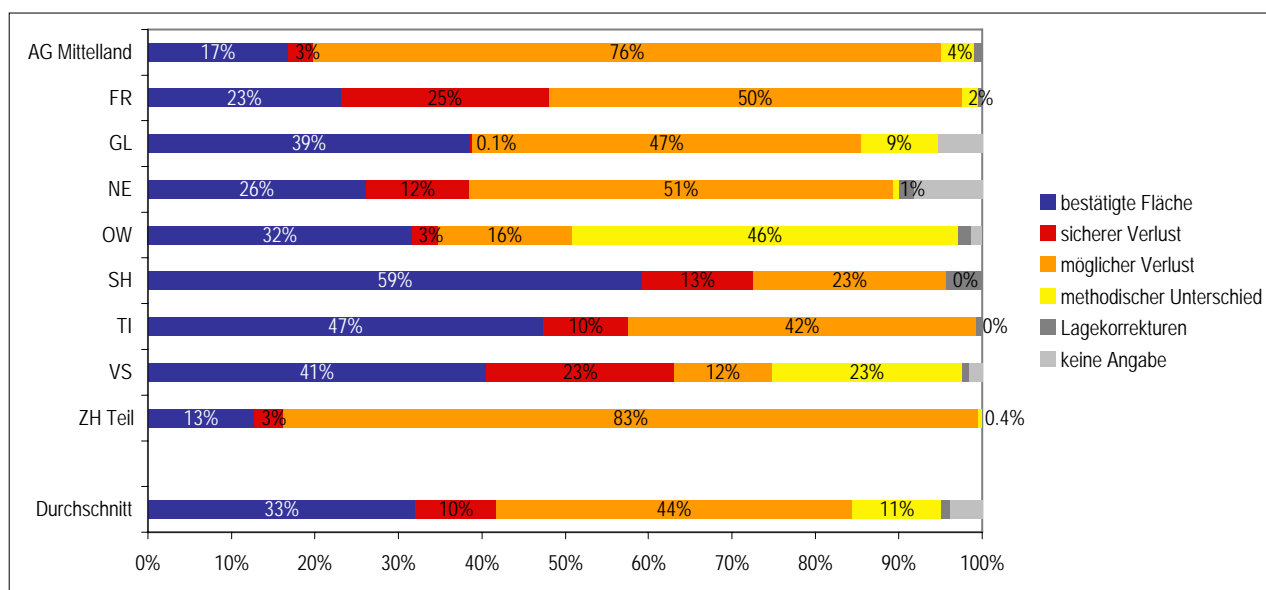
101 Bestätigte, vergrösserte und nicht bestätigte Flächen der untersuchten neun kantonalen Inventare

Die zwei Drittel nicht bestätigten Flächen setzen sich zusammen aus rund 1'686 ha sicheren Verlusten (17% der kant. Inventarfläche), 2'564 ha (26%) möglichen Verlusten, 1'685 ha (17%) methodischen Unterschieden und 326 ha (3%) Lagekorrekturen respektive Flächen ohne Angaben.

Die effektiven Verluste liegen damit zwischen rund 1'700 und 4'200 ha, das heisst zwischen 17 und 43 Prozent der in den Achtzigerjahren erfassten kantonalen Inventarflächen. *Die wahrscheinlichen Verluste schätzen wir auf Grund der vorliegenden Auswertungen auf 25 bis 30 Prozent.* Diesen Verlusten stehen Zunahmen von rund 1'200 ha (12%) gegenüber, wobei in dieser Zunahme auch allfällige Methodenunterschiede enthalten sind.

Für die TWW-Kartierung wurden in den einzelnen Kantonen die jeweils 30 Prozent besten Trockenstandorte der Kantonsinventare selektiert. Nur diese selektierten Flächen sind in die vorliegende Auswertung eingeflossen. Es muss vermutet werden, dass die Verluste bei den übrigen nicht untersuchten Flächen der kantonalen Inventare eher höher liegen als bei den untersuchten besten Flächen.

In Darstellung 102 sind die bestätigten Flächen und die Verlustkategorien als Prozentanteile an den (erneut untersuchten) kantonalen Inventarflächen aufgetragen. Die Grafik enthält eine Säule pro untersuchten Kanton und den Durchschnittswert über diese Kantone.



102 Bestätigte und nicht bestätigte Flächen der kantonalen Inventare in Prozent der untersuchten kantonalen Inventarfläche

Zwischen den einzelnen Kantonen zeigen sich grosse Unterschiede; auf Grund der unterschiedlichen kantonalen Kartiermethoden, Datenqualitäten und Auswertungen dürfen die Kantone nicht direkt untereinander verglichen werden; Tendenzen lassen sich aber trotzdem ablesen und sind im Folgenden kurz erläutert.

8.3 Detailergebnisse in den einzelnen Kantonen

8.3.1 Bioregion Mittelland

Kanton Aargau

Im Kanton Aargau wurden ausschliesslich Flächen ausgewertet, welche im Mittelland liegen. Hier wurden nur 17 Prozent der ehemals vorhandenen Trockenstandorte bestätigt, fast 80 Prozent sind sichere und mögliche Verluste. Nur ein kleiner Teil dieser Verluste kann als sichere Verluste ausgewiesen werden, da schon das kantonale Inventar in dieser Bioregion nur noch wenige echte und nährstoffreiche Halbtrockenrasen aufwies. Der grosse Teil waren trockene, artenreiche Fettwiesen (ANL-Codes 56 und 65) und -weiden, die, falls sie in der TWW-Kartierung nicht bestätigt werden, als mögliche Verluste auszuweisen sind. Entsprechend hoch ist der Anteil der möglichen Verluste im Aargauer Mittelland.

Kanton Zürich

Im Kanton Zürich liegt nur für den höher gelegenen südöstlichen Kantonsteil (Hörnligebiet) eine ANL-Kartierung vor. Die Resultate sind sehr ähnlich zu denjenigen im AG Mittelland: Wenige Flächen wurden bestätigt, der Anteil an möglichen Verlusten ist sehr hoch. Hauptgrund für Letzteres ist auch hier der grosse Anteil an trockenen, artenreichen Fettwiesen (ANL-Codes 56 und 65) im kantonalen Inventar.

8.3.2 Bioregion Alpennordflanke

Kanton Freiburg

Im Kanton Freiburg sind weniger Flächen bestätigt worden als in den meisten anderen Kantonen, die sicheren und möglichen Verluste sind beide überdurchschnittlich hoch, insbesondere höher als in den beiden anderen Nordalpenkantone Glarus und Obwalden.

Kanton Glarus

Im Kanton Glarus sind nicht für alle Objekte ANL-Vegetationscodes verfügbar, weshalb nur Auswertungen bezüglich der in der TWW-Kartierung erfassten Abstreichcodes auf den Luftbildern vorgenommen worden sind. Diese Auswertungsart bringt es mit sich, dass die Verluste fast vollständig als mögliche Verluste ausgewiesen werden (müssen), da nur die Abstreichcodes Aufforstung, Acker, Rebberg, Gebäude als sichere Verluste interpretiert werden können.

Die Abstreichcodes geben aber Hinweise auf mögliche Verlustgründe. 24 Prozent der Inventarfläche wurde wegen zu fetter Vegetation nicht kartiert, was als Zeichen eines erhöhten Nährstoffeintrags

gedeutet werden kann. Weitere 16 Prozent sind als verbuscht, zu dicht bewaldet, zu viele Hochstauden oder zu dichte Zwergstrauchheiden weggefallen. Diese Flächenverluste sind wahrscheinlich die Folge von Extensivierungen und Nutzungsaufgaben.

Kanton Obwalden

Im Kanton Obwalden sind die sicheren und möglichen Verluste geringer ausgefallen als in den andern Kantonen. Der überdurchschnittlich hohe Anteil an methodischen Unterschieden beruht zum grossen Teil auf Brachen und zu kleine Weiden im Sömmerungsgebiet, welche im kantonalen Inventar enthalten sind.

Eine Fallstudie an vier Beispielen eruierte als Hauptverlustgrund wie im Kanton Neuenburg die Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung (insbesondere Ausweitung der düngbaren Fläche, neue Gülleproduktion auf der Alp, neue Erschliessungsstrasse, Motivationsmangel, fehlender Vertrag).

8.3.3 Bioregion Jura

Kanton Neuenburg

Im Kanton Neuenburg wurde eine kombinierte Auswertung von ANL-Vegetationscodes und Abstreichcodes vorgenommen, was präzisere Aussagen zu den Verlustkategorien ermöglicht. Es wurden unterdurchschnittlich viele Flächen bestätigt, der sichere Verlust liegt etwas über dem Durchschnitt. Weitaus den grössten Anteil machen die Flächen mit zu fetter Vegetation (43%) aus, weiter fallen die Verlustkategorien Verbuschung (7%), Aufforstungen (4%) sowie Bahn- und Strassenböschungen (1%) auf.

Zusätzlich wurde im Kanton Neuenburg eine Fallstudie durchgeführt, welche an sieben Beispielen die Gründe für den Verlust der Trockenstandorte untersuchte. Dabei wurde die Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung, welche zur Verfettung der Vegetation führt, als Hauptverlustgrund bestätigt.

Kanton Schaffhausen

Im Kanton Schaffhausen und den beiden folgenden Kantonen sind die kantonalen Methoden am ähnlichsten zur TWW-Kartierung. Deshalb sind hier die sicheren Angaben (Summe aus bestätigten Flächen und sicheren Verlusten) höher als in den übrigen Kantonen. Die sicheren (plus möglichen) Verluste liegen im Kanton Schaffhausen etwas tiefer als in den meisten anderen Kantonen.

8.3.4 Bioregion Alpensüdflanke

Kanton Tessin

Im Kanton Tessin wurden fast 50 Prozent der kantonalen Inventarfläche bestätigt, die sicheren Verluste betragen 10 Prozent. Ein überdurchschnittlich hoher Anteil dieser Verlustflächen lag schon bei der kantonalen Kartierung brach. Schon damals wurde darauf hingewiesen, dass die Verbrachung die grösste Bedrohung für die Tessiner Trockenstandorte darstellt – ein Trend, der die TWW-Kartierung bestätigt.

8.3.5 Bioregion Westliche Zentralalpen

Kanton Wallis

Aus dem Inventar des Kantons Wallis wurden in der TWW-Kartierung ausschliesslich nur Steppen, echte Halbtrockenrasen und nährstoffreiche Halbtrockenrasen untersucht – alles Vegetationstypen, deren Nichtbestätigung in der TWW-Kartierung auf sichere Verluste schliessen lässt. Die Flächen erfüllen aber teilweise andere TWW-Schlüsselkriterien nicht (zu viel Fels, zu viel Wald und weitere), so dass Flächenverluste auch auf Methodenunterschieden beruhen können oder als möglicher Verlust interpretiert werden müssen.

Zur Ermittlung der Verlustkategorien wurden die TWW-Abstreichcodes ausgewertet und eine vergleichende Interpretation alter und neuer Luftbilder vorgenommen.

Mit 23 Prozent sind die sicheren Verluste im Kanton Wallis hoch ausgefallen. Den weitaus grössten Teil dieser Flächen ist wegen zu fetter Vegetation abgestrichen worden, was auf eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung hinweist. Weitere auffallende Verlustkategorien sind Verbuschungen (inkl. Wald), Rebbau und überbaute Flächen.

8.4 Schlussfolgerungen

Der Inventarvergleich zwischen den kantonalen Inventaren und der TWW-Kartierung zeigt für alle neun Kantone deutliche Flächenverluste der Trockenwiesen und -weiden in den letzten zwanzig Jahren:

- Die sicheren Verluste betragen rund 17 Prozent der Gesamtfläche der erneut untersuchten Trockenstandorte in den neun Kantonen.
- Der wahrscheinliche Verlust liegt zwischen 25 bis 30 Prozent.
- Auch Zunahmen von TWW-Flächen wurden nachgewiesen; mit 12 Prozent (100% = Gesamtfläche der erneut untersuchten Trockenstandorte in den neun Kantonen, wie oben) fielen diese aber im Verhältnis zu den Verlusten deutlich geringer aus; auch beinhalten diese noch einen unbekanntem Anteil Methodenunterschiede.

Aus dem Inventarvergleich lassen sich auch Rückschlüsse auf die Gründe für Flächenverluste seit der kantonalen Inventarisierung ziehen. Auf Grund der oben dargestellten Resultate lassen sich folgende Hauptursachen für die Flächenverluste der Trockenstandorte nennen:

- *Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung:* Die Auswertung der TWW-Abstreichcodes auf den Luftbildern der Feldkartierung ergab für alle Kantone (in denen diese Auswertung vorgenommen wurde), dass der weitaus grösste Anteil der Verlustflächen wegen zu nährstoffreicher Vegetation nicht bestätigt werden konnte. Es liegt auf der Hand, dass diese Vegetationsverfettung durch *Nutzungsintensivierungen* verursacht wurde. Dies wird auch durch die beiden Fallstudien in den Kantonen Obwalden und Neuenburg eindrücklich bestätigt.
- *Verbuschung, Vergandung:* Als zweitwichtigste Ursache für die Flächenverluste ist die Vergandung und Verbuschung der Trockenstandorte zu nennen. Verbuschung wurde in allen Kantonen, in welchen die TWW-Abstreichcodes ausgewertet wurden, mit mehreren Flächenprozenten nachge-

wiesen. Diese Flächenverluste sind wahrscheinlich die Folge von Extensivierungen und Nutzungsaufgaben.

- *Aufforstungen:* In zwei Kantonen wurden Aufforstungen auf einigen ehemaligen Trockenstandorten nachgewiesen. Auch wenn diese Ursache nur einen verhältnismässig geringen Anteil der Verluste ausmacht, ist sie erwähnenswert, weil es sich um eine aktive, bewilligungspflichtige Massnahme handelt, welche aus Sicht des TWW-Schutzes unbedingt zu verhindern wäre. Das Gleiche gilt für die gefundenen Flächenverluste durch Rebberge und Überbauungen.
- *Andere Gründe:* In mehreren Kantonen gingen Flächen verloren auf Grund von landwirtschaftliche Umnutzungen und Überbauungen. Dieser Anteil ist allerdings klein und tritt nicht regelmässig auf.

9 Prognosen einer zukünftigen Entwicklung der TWW-Flächen: Ergebnisse einer Fallstudie

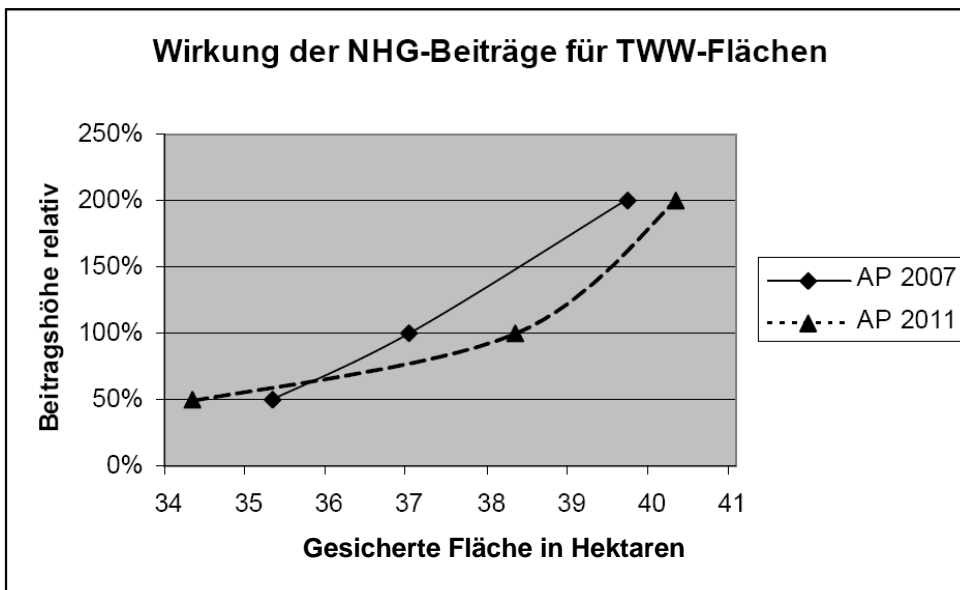
In einer Fallstudie,¹⁹ welche sich an das Forschungsprojekt SULAPS²⁰ anlehnt, wird untersucht, wie sich der Anteil der gesicherten TWW-Flächen unter verschiedenen landwirtschafts- und naturschutzpolitischen Rahmenbedingungen verändert. Dazu wurde eine Modellierung mit unterschiedlich hohen NHG-Beiträgen und unter verschiedenen Agrarpolitiken (AP) durchgeführt (AP 2007, AP 2011). Die Modellierung bezieht sich auf Regionen der Bergzone III mit vergleichbaren strukturellen Bedingungen, wie sie in den Modellregionen Albulatal und Surses (Kanton GR) vorkommen (z. B. relativ hohe Nebenerwerbsmöglichkeiten, tiefer Tierbesatz: 0-6.5-0.75 Grossvieheinheiten GVE/ha). Die Resultate lassen sich nicht ohne weiteres auf andere Regionen übertragen.

Erste Ergebnisse der Modellrechnung zeigen, dass sich ein Wechsel von der aktuellen Agrarpolitik zur Agrarpolitik 2011 nur unwesentlich auf den Anteil der gesicherten TWW-Flächen von nationaler Bedeutung auswirkt. Hingegen hat die Höhe der NHG-Beiträge einen deutlichen positiven Einfluss auf den Umfang der gesicherten TWW-Flächen. Bei NHG-Beiträgen, wie sie gegenwärtig im Schweizer Durchschnitt ausbezahlt werden, kann unter der AP 2007 beziehungsweise 2011 ein Anteil von 84 beziehungsweise 87 Prozent der TWW gesichert werden.

Mit einer Erhöhung der NHG-Beiträge könnten gemäss Modellrechnungen systematisch mehr TWW gesichert werden. Die Anteile der Flächen, welche intensiver genutzt werden oder einwachsen, nehmen ab. Allerdings kann hier die typische Grenzkostenkurve ökologischer Programme beobachtet werden: Je mehr Flächen bereits gesichert sind, desto stärker müssen die NHG-Beiträge erhöht werden, um zusätzliche Flächen vertraglich zu sichern. Die folgende Darstellung soll dies illustrieren.

¹⁹ Die Fallstudie wurde im Auftrag von pro.seco von Stefan Lauber und Sebastiano Meier, Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon ART durchgeführt. Es liegt dazu ein ausführlicher Bericht vor.

²⁰ Lauber, S. (2006a): Agrarstrukturwandel im Berggebiet. Ein agentenbasiertes, räumlich explizites Agrarstruktur- und Landnutzungsmodell für zwei Regionen Mittelbündens. ART-Schriftenreihe 2, S. 216 ff.; Lauber, S. (2006b): Zukunftsszenarien für die Berglandwirtschaft. Ergebnisse aus dem Projekt SULAPS. ART-Berichte 661, S. 10 ff. <www.services.art.admin.ch/pdf/ART_Bericht_661_D.pdf>.



103 Relative Beitragshöhe und damit gesicherte (angemeldete) TWW-Fläche von nationaler Bedeutung; eine Beitragshöhe von 100% entspricht den aktuellen durchschnittlichen NHG-Beiträgen für TWW

Der Anteil der gesicherten TWW von nationaler Bedeutung liegt bei beiden Agrarpolitiken und bei allen modellierten NHG-Beiträgen mit mindestens 78 Prozent recht hoch. Dies obwohl die NHG-Beiträge nur einen kleinen Teil des Haushaltseinkommen der Bewirtschaftenden ausmachen (maximal 1.5%). Der hohe Anteil gesicherter TWW-Flächen ist deshalb sicher auch durch Mitnahmeeffekte bedingt: Gegenüber den extensiven Wiesen sind die zusätzlichen Anforderungen an NHG-Wiesen (keine Silagebereitung) relativ gering.

In der Fallstudie werden das Sömmerungsgebiet und die Gemeinschaftsweiden nicht betrachtet. Hier ist die Gefahr des Einwachsens (Nutzungsaufgabe) vermutlich bedeutend grösser, da im Unterschied zur landwirtschaftlichen Nutzfläche keine Flächenbeiträge entrichtet werden.

10 Statistische Auswertung ausgewählter Wirkungszusammenhänge

Die Daten auf den Ebenen Vollzug, Output und Impact lassen die Überprüfung verschiedener Zusammenhänge zwischen den drei Ebenen zu. Wir haben dazu eine Reihe von Hypothesen aufgestellt, die wir mittels statistischer Analysen überprüft haben.²¹ Es handelt sich dabei im Wesentlichen um die Überprüfung von Befunden, die weiter vorne bereits qualitativ beschrieben worden sind.

10.1 Zusammenhang zwischen der Fertigstellung der Inventare und der Entwicklung der gesicherten TWW-Flächen

Eine erste Hypothese ging dahin, dass die Fertigstellung des Inventars in den einzelnen Kantonen zu einem sprunghaften Anstieg der gesicherten Flächen in den Kantonen führt. Dahinter steht die Überlegung, dass mit dem Vorliegen der Inventare eine wichtige Vollzugsvoraussetzung gegeben ist und die Kantone damit zu einem intensiveren Vollzug motiviert werden. Diese Hypothese wurde bereits im Kapitel 5 diskutiert. Ein Vergleich von total elf Kantonen, bei denen ein Datum zum Abschluss der Verträge respektive zum Erlass der Schutzverordnung vorliegt, konnte statistisch ausgewertet werden.

Die ermittelten Korrelationskoeffizienten weisen nur in drei Fällen einen Zusammenhang zwischen der Fertigstellung des Inventars und einem Anstieg der gesicherten TWW-Flächen nach. In den anderen Kantonen liefern die Korrelationskoeffizienten nur tiefe oder gar negative Werte, die keinen statistischen Zusammenhang erkennen lassen. Im Kanton 4 sind die Anzahl der Verträge so gering, dass der in den Daten zu beobachtende Zusammenhang in der Praxis keine Bedeutung hat.

Messzeitpunkt ab Fertigstellung des Inventars	KT 1	KT 2	KT 3	KT 4	KT 5	KT 6	KT 7	KT 8	KT 9	KT 10	KT 11
0 Jahr	-0.22	0.29	-0.04	0.52	0.15	0.45	-0.31	-0.1	-0.4	-0.22	0.10
1 Jahr	-0.13	-0.29	0.02	0.66	-0.25	0.18	0.17	-0.1	0.24	-0.30	0
2 Jahre	-0.26	-0.08	0.31	0.41	0.5	0	-0.09	-	0.64	-0.21	-0.28
3 Jahre	0	0.21	0.66	0.21	0.40	-0.40	-0.07	-	0.301	0.44	-

104 Korrelation zwischen dem Zeitpunkt des Inventars in den Kantonen und der Entwicklung der gesicherten Flächen (Rankkorrelation nach Kendall, der Wert kann zwischen -1 und +1 schwanken, Zellen mit einem Wert von mehr als 0,5 sind grau schraffiert, als Faustregel kann gelten, dass Werte ab 0,6 einen statistischen Zusammenhang angeben)

²¹ Die statistischen Analysen wurden von Alexandre Maillefer (Maillefer& Hunziker, Yverdon) durchgeführt.

Es wurde in der Folge geprüft, ob allenfalls eine zeitliche Verzögerung zwischen dem Schutz der Flächen und der Fertigstellung der Inventare vorliegt (was plausibel ist, da der Erlass von Schutzbeschlüssen oder der Abschluss von Verträgen Zeit benötigt). Die entsprechenden Testwerte sind in den Zeilen drei bis fünf der obigen Tabelle aufgeführt und weisen (mit Ausnahme der zwei erwähnten Kantone) nicht auf einen systematischen Zusammenhang hin.

Eine weitere Hypothese ging dahin, dass die Einführung der Ökoqualitätsverordnung (ÖQV) zu einem Anstieg der gesicherten Fläche führt. Mit einem statistischen Test wurde geprüft, ob der Anteil der gesicherten Flächen vor und nach der Einführung der ÖQV im Jahr 2001 signifikant voneinander verschieden ist. Die folgende Tabelle zeigt die Testwerte. Der P-Wert gibt an, mit welcher Wahrscheinlichkeit die gesicherte Fläche vor und nach der Einführung der ÖQV voneinander verschieden ist, Werte kleiner als 0.05 gelten als signifikant.

Messzeitpunkt ab Fertigstellung des Inventars	KT 1	KT 2	KT 3	KT 4	KT 5	KT 6	KT 7	KT 8	KT 9	KT 10	KT 11
P-Werte	0.195	0.337	0.022	0.249	0.272	0.459	0.52	0.273	0.854	0.233	0.565

105 Zusammenhang zwischen der Einführung der ÖQV und dem Anteil der gesicherten Flächen (Kruskal Wallis Rangsummentest)

Es zeigt sich, dass mit Ausnahme des Kantons 3 kein statistischer Zusammenhang zwischen der Einführung der ÖQV und der gesicherten Fläche besteht. Für diesen Kanton lässt sich der Zusammenhang auch aus den Interviews bestätigen: Hier bildeten die ÖQV-Beiträge die Basis zum Start der Vernetzungsprojekte, die zum Schutz einer grossen Anzahl von TWW-Flächen geführt haben.

10.2 Zusammenhang zwischen Ausprägungen des Vollzugs und der gesicherten Fläche

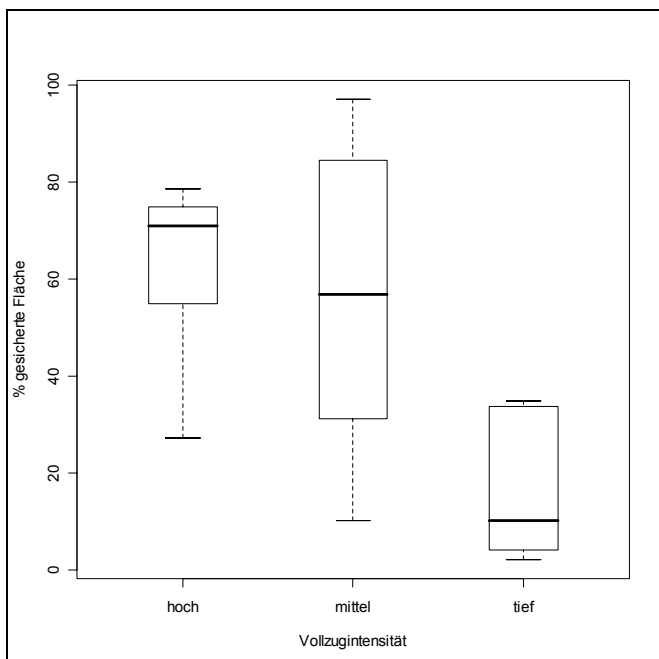
Insgesamt wurden drei Hypothesen geprüft, die den Zusammenhang zwischen dem Vollzug und dem Umfang der gesicherten Fläche zum Gegenstand haben. Die entsprechenden Zusammenhänge wurden materiell ausführlich im Kapitel 4 besprochen und hier einer zusätzlichen Plausibilisierung unterzogen. Die Hypothesen präsentieren sich wie folgt:

- Die erste Hypothese unterstellt, dass es einen Zusammenhang zwischen der Vollzugsphilosophie und dem Prozentsatz der gesicherten Flächen in einem Kanton gibt. Alternativ wurde auch die Anzahl gesicherter Objekte als die abhängige Variable herangezogen.
- Die zweite Hypothese unterstellt einen Zusammenhang zwischen der Vollzugsintensität und dem Prozentsatz der gesicherten Flächen.
- Die dritte Hypothese unterstellt, dass die Vollzugsphilosophie stark vom Total der vorhandenen TWW-Flächen abhängig ist: Bei vielen TWW-Flächen wird mit freiwilligem Vollzug gearbeitet und umgekehrt.

Für die erste Hypothese konnte kein Zusammenhang gefunden werden. Wohl weisen die Kantone mit einem kombinierten Vollzug in der Tendenz einen höheren Anteil an gesicherten Flächen respektive

gesicherten Objekten auf. Der Zusammenhang ist aber nicht systematisch und es lassen sich auch Kantone mit einem freiwilligen Vollzug finden, die einen hohen Anteil gesicherter Flächen respektive gesicherter Objekte aufweisen.

Hingegen lässt sich die zweite Hypothese mit den statistischen Auswertungen gut belegen wie die folgende Auswertung zeigt. Auf der Vertikalen wurde der Anteil der gesicherten Flächen nationaler Bedeutung in den Kantonen in Prozent aufgetragen. Auf der horizontalen Achse sind die Vollzugsintensitäten aufgeführt.²²



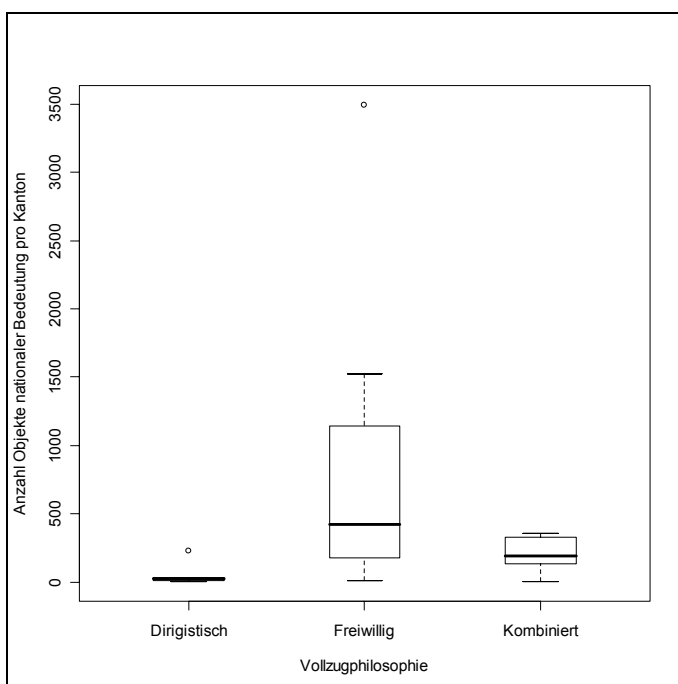
106 Zusammenhang zwischen Vollzugsintensität und prozentuaem Anteil der gesicherten Flächen

Es zeigt sich deutlich, dass der Median und die Verteilung der Fälle der Kantone mit tiefer Vollzugsintensität wesentlich tiefer liegt, als bei Kantonen mit mittlerer und hoher Vollzugsintensität. Ferner zeigt die Grafik auch, dass die Werte der Kantone mit mittlerer Vollzugsintensität sehr breit gestreut sind. Somit kann auch ein Kanton mit mittlerer Vollzugsintensität durchaus einen tiefen respektive hohen

²² Die hier verwendeten Darstellungen werden als „Boxplot“ bezeichnet. Die einzelnen Elemente haben folgende Bedeutung: Die vertikale Linie innerhalb der Rechtecke (der „Box“) steht für den Median der Werte einer Gruppe. Der Median gibt jenen Wert an, bei dem die Hälfte der Fälle darunter und die Hälfte der Fälle darüber liegen. Die Rechtecke stellen die Verteilung der Werte das oberen und unteren Quartils dar: Das sind jene 50 Prozent der Werte, die oberhalb und unterhalb des Medians liegen. Ein Quartil beinhaltet immer 25 Prozent der Fälle einer Verteilung. Die Rechtecke geben somit die Verteilung der Hälfte aller Fälle an. Die Länge der Rechtecke wird als „Interquartilsabstand“ bezeichnet und variiert je nach Verteilung der Werte. Die mit einer gestrichelten Linie mit dem Rechteck verbundenen Querlinien geben jeweils die Verteilung der übrigen Werte an (der so gekennzeichnete Bereich wird in der Regel als „Whisker“ bezeichnet). Der Abstand der Querlinien von den Rechtecken beträgt dabei maximal 1,5 des Interquartilsabstandes. Werte, die ausserhalb der Querlinien liegen, werden als Ausreisser bezeichnet und separat dargestellt. Wenn keine Ausreisser vorhanden sind, geben die Querlinien die Minimal- und Maximalwerte einer Verteilung an.

Anteil an gesicherten Flächen aufweisen. Der Anteil der gesicherten TWW-Flächen pro Kanton hängt somit eng mit der Vollzugsintensität zusammen.²³

Die folgende Darstellung dient zur Überprüfung der Hypothese drei, *wonach ein dirigistischer Vollzug lediglich in Kantonen mit wenig TWW-Flächen anzutreffen ist*. Dies wird durch die statistische Analyse bestätigt. Die Darstellung unten zeigt in der Vertikalen die Anzahl Objekte nationaler Bedeutung pro Kanton. In der Horizontalen sind die drei Vollzugstypen (dirigistischer, freiwilliger und kombinierter Vollzug) abgebildet. Die Darstellung wird etwas durch den Umstand verzerrt, dass der Ausreisser in der Gruppe der Kantone mit einer freiwilligen Vollzugsphilosophie die vertikale Skala sehr stark auseinander zieht.



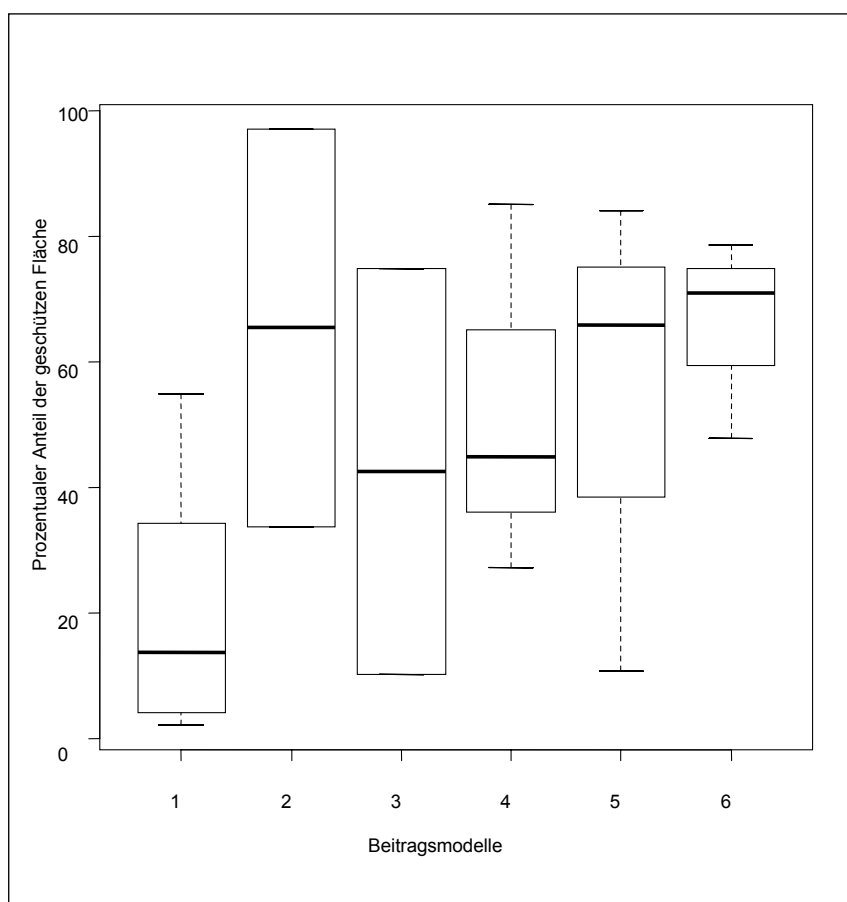
107 Zusammenhang zwischen Vollzugsphilosophie und Anzahl Objekte nationaler Bedeutung pro Kanton

Der in der Darstellung optisch erkennbare Zusammenhang bestätigt sich auch durch die Auswertung der Teststatistik: Der Kruskal-Wallis Rangsummentest liefert einen P-Wert von 0.029. Dieser gibt an, dass mit einer Wahrscheinlichkeit von 97 Prozent ein Zusammenhang zwischen den Anzahl Objekten nationaler Bedeutung in einem Kanton und dem Vollzugstyp in einem Kanton besteht. Wie weit dieser statistische Zusammenhang möglicherweise durch andere unabhängige Variablen beeinflusst ist, wird weiter hinten diskutiert.

²³ Die Auswertung der Teststatistik bestätigt die Aussage: Der P-Wert des Kruskal-Wallis Rangsummentests liegt bei 0.011, wenn die Anzahl der gesicherten TWW-Flächen nationaler Bedeutung mit der Vollzugsintensität in Verbindung gebracht wird und gar bei 0.0072, wenn der Prozentsatz der gesicherten Flächen nationaler Bedeutung mit der Vollzugsintensität kombiniert wird.

10.3 Zusammenhang zwischen Beitragsmodell und Anteil der gesicherten Fläche

Wir haben geprüft, ob ein statistischer Zusammenhang zwischen den Beitragsmodellen nach Kapitel 5 und dem Anteil der gesicherten TWW-Flächen pro Kanton besteht. Als Arbeitshypothese diente die Annahme, *wonach die umfassenden Beitragsmodelle, die sowohl NHG und Direktzahlungen beinhalten, zu einem höheren Anteil an gesicherten Flächen führen.* Zur Überprüfung der Hypothese wurden wiederum die prozentualen Anteile der gesicherten Fläche und der prozentuale Anteil der gesicherten Objekte pro Kanton in die Auswertung einbezogen. Die folgende Darstellung zeigt den Zusammenhang zwischen dem prozentualen Anteil der gesicherten Fläche (vertikale Achse, gesicherte Fläche in Prozent) und den Beitragsmodellen 1 bis 6 (horizontale Achse).



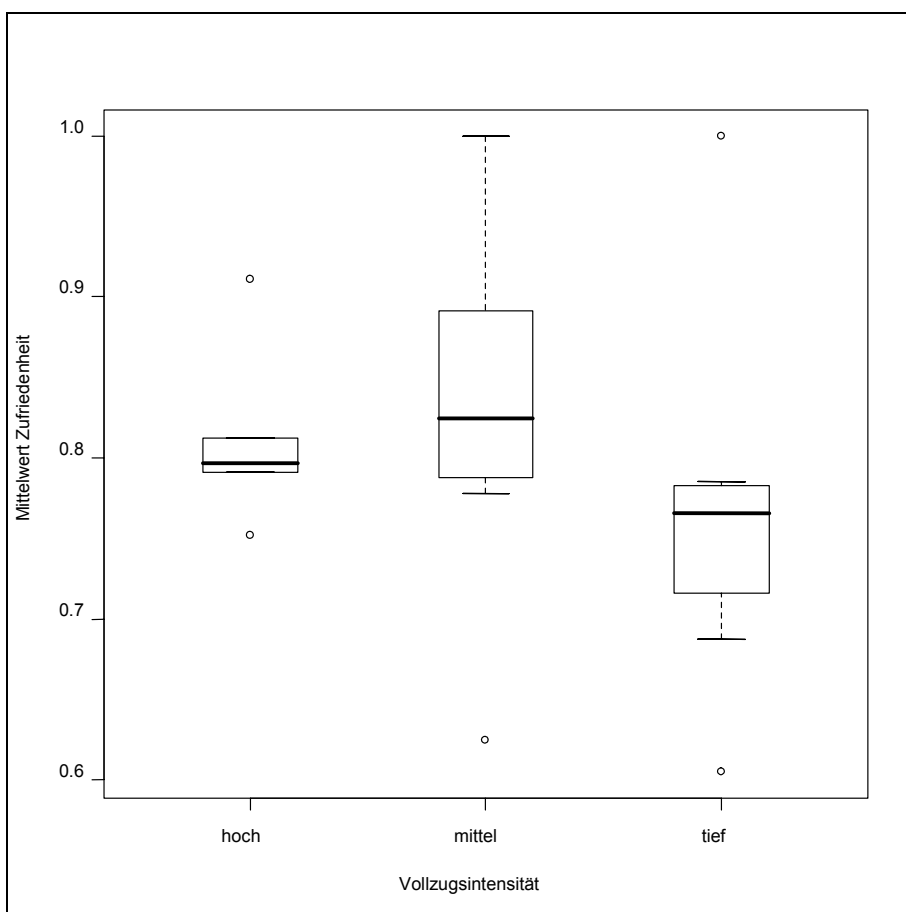
108 Zusammenhang zwischen den Beitragsmodellen 1 bis 6 und dem prozentualen Anteil der gesicherten Fläche

Die Darstellung legt nahe, dass Kantone mit den Beitragsmodellen 2, 5 und 6 einen überdurchschnittlich hohen Anteil an gesicherten Flächen aufweisen. Diesen Beitragsmodellen ist gemeinsam, dass sie alle DZV- und NHG-Beiträge in einem Vertrag zusammenfassen. Am schlechtesten (im Sinne eines tiefen Anteils an gesicherten Flächen) schneidet in dieser Betrachtung Modell 1 ab, das nur die NHG-Beiträge beinhaltet. Insgesamt schneidet Modell 6 am besten ab, das alle Beiträge aus dem NHG, der DZV und ÖQV (sowohl ÖQV-Qualität wie auch ÖQV-Vernetzung) beinhaltet.

10.4 Zusammenhang zwischen Vollzug, Output und Zufriedenheit der Bewirtschaftenden

Zunächst wurde die Hypothese aufgestellt, dass ein freiwilliger Vollzug sich positiv auf die Zufriedenheit der Bewirtschaftenden auswirkt. Dabei wird unterstellt, dass die Bewirtschaftenden auf dirigistische Eingriffe eher kritisch reagieren und für Verträge, die ihnen auch die Möglichkeit geben, nicht auf die Schutzauflagen einzutreten, eher empfänglich sind. Die statistischen Analysen haben keine Bestätigung für diese Hypothese geliefert.

Anschliessend wurde geprüft, ob die Intensität des Vollzugs sich positiv auf die Zufriedenheit der Bewirtschaftenden auswirkt. Auch dies kann durch die statistische Analyse nicht bestätigt werden wie die folgende Darstellung illustriert. Zwar liegt der Median der Zufriedenheit bei tiefer Vollzugsintensität niedriger als bei mittlerer und hoher Vollzugsintensität. Die Teststatistik (Kruskal-Wallis Rangsummentest, P-Wert = 0.215) zeigt aber keine Signifikanz.



109 Zusammenhang zwischen der Vollzugsintensität und der Zufriedenheit der Bewirtschaftenden mit den Beratungsleistungen

Als nächste Hypothese wurde geprüft, ob die Intensität des Vollzugs sich auf den Umfang der Probleme auswirkt, die Bewirtschaftende mit der Befolgung von Auflagen auf ihren Flächen haben. Dahinter steht die Überlegung, dass Kantone mit einem hohen Beratungsaufwand wirksam gegen den

Verstoss von Bewirtschaftungsauflagen vorbeugen können. Auch hier zeigt der angewendete statistische Test keinen Zusammenhang an.

Im Zusammenhang mit den Beitragsmodellen wurde auch geprüft, *ob die Höhe der Beiträge einen Zusammenhang mit der Zufriedenheit der Bewirtschaftenden aufweist*. Die Auswertungen liessen keinen solchen Zusammenhang erkennen.

Schliesslich wurde nach einem Zusammenhang *zwischen der Beitragshöhe für Weiden und den gesicherten Weideflächen pro Kanton gesucht*. Ein solcher Zusammenhang wurde vermutet, weil bei den Weiden dem NHG-Beitrag eine relativ grosse Bedeutung zukommt. Der errechnete Korrelationskoeffizient bestätigt die Hypothese nicht. Dabei gilt es allerdings festzuhalten, dass die Datenbasis für die Analyse relativ schwach ist: In die Berechnungen ist nur der Durchschnitt der theoretischen Minimal- und Maximalwerte gemäss den Beitragsmodellen eingeflossen. Ob dieser Mittelwert mit dem effektiven Mittelwert übereinstimmt ist ungewiss. Die effektiv ausbezahlten Werte sind nicht bekannt, womit die Aussagekraft der Analyse sehr begrenzt sein dürfte.

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Als Abschluss der Nullmessungen werden alle Ergebnisse der einzelnen Arbeitsschritte zusammenfassend dargestellt. Dabei werden die vom BAFU im Jahr 2005 definierten Sollzustände der TWW-Politik aufgenommen und auf ihre Erreichung hin überprüft. Basierend darauf wird eine Gesamtwürdigung der gegenwärtigen TWW-Schutzpolitik vorgenommen. Das Kapitel schliesst mit Empfehlungen zum zukünftigen Schutz der TWW-Flächen.

Befund auf der Ebene Bund

Die Zusammenarbeit der Bundesstellen hat sich nach anfänglichen Schwierigkeiten zwischen BAFU und BLW mittlerweile eingespielt und darf insgesamt als gut bezeichnet werden:

- Die Arbeitsteilung innerhalb des BAFU und auch zwischen BAFU und BLW haben sich grossmehrheitlich eingespielt, die befragten Akteure sind mit der Zusammenarbeit zufrieden, ebenso mit dem Informationsfluss zwischen den Instanzen.
- Die Akzeptanz und Zufriedenheit mit den im Entwurf der TWW-Verordnung formulierten Zielen und Instrumenten sind gegeben.
- Das TWW-Inventar als Schutzinstrument wird grundsätzlich akzeptiert, die damit verbundene eingeschränkte Flexibilität beim Schutz stellt aber offenbar nach wie vor ein Problem dar.

Das Ergebnis ist insgesamt positiv. Alles andere hätte allerdings erstaunt, zumal zum Zeitpunkt der Analyse 2006 mehr als zehn Jahre verflossen sind seit dem Startschuss zur Etablierung des Inventars.

Die Mehrheit der Sollzustände auf Stufe Bund ist erreicht. Eine Ausnahme bilden die Vorbehalte zum Inventar seitens des BLW. Die folgende Tabelle zeigt die Sollwerte und deren Bewertung.

Teilaspekte	Sollzustand	Beurteilung Ende 2006
Transparenz	Im BLW und bei der Forstdirektion ist eine Partnerperson definiert; relevante Informationen werden frühzeitig weitergegeben; mindestens einmal pro Jahr erfolgt ein Kontakt	- Ist erfüllt - Zusammenarbeit mit dem Forst hat sich als wenig relevant erwiesen
Akzeptanz	Die im Vollzug eingesetzten Instrumente sind mit BLW und Forstdirektion bereinigt; bei relevanten Aktivitäten erfolgt eine Zusammenarbeit (z. B. Beratungsgrundlagen, Informationsveranstaltungen)	- Ist grossmehrheitlich gegeben - Vorbehalte gegen Inventar sind von Seiten BLW noch vorhanden - Zusammenarbeit bei der Erarbeitung der Verordnung intensiv, anschliessend stark zurückgegangen
Zufriedenheit BLW	Die Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit ist hoch	- Zufriedenheit ist mittel bis hoch
Befähigung	Die dem BLW und der Forstdirektion unterbreiteten Unterlagen sind auf deren spezifischen Bedürfnisse zugeschnitten und von guter inhaltlicher Qualität	- Ist gegeben

110 Überprüfung der Sollzustände auf Stufe Bund

Befund zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Insgesamt lässt sich ein positives Bild der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der TWW-Politik zeichnen. Dafür sind im Wesentlichen die folgenden sechs Aspekte verantwortlich:

- Die kantonalen Stellen (primär die N&L-Stellen) pflegen regelmässig Kontakt mit dem BAFU und sind gut über die TWW-Schutzpolitik informiert.
- Die Zufriedenheit der kantonalen Stellen mit der Informationspolitik des Bundes ist hoch: Die befragten kantonalen Stellen fühlen sich grossmehrheitlich rechtzeitig, bedarfsgerecht, in genügendem Umfang und qualitativ gut informiert.
- Der Einbezug der Kantone in die Gestaltung der Bundespolitik kann als gut bezeichnet werden. Die Kantone sind mit dem Vorgehen zur Erstellung der Inventare insgesamt zufrieden und loben die finanzielle Unterstützung und Beratung des Bundes in diesem Zusammenhang.
- Der gegenwärtige Subventionsmechanismus bei den finanziellen Zuwendungen der Mittel zum TWW-Schutz schneidet gut ab.
- Die Kantone sind über die TWW-Verordnung zwar weit weniger gut informiert, als über den Sachbereich TWW allgemein. Die Ziele der Verordnung werden dennoch gut akzeptiert. Sie gelten für die N&L-Stellen als realistisch. Ein Teil der Vertreter der Landwirtschaftsstellen ist hier allerdings kritischer. Der Konkretisierungsgrad der Ziele der künftigen Verordnung wird generell als gut bezeichnet. Ein Teil der N&L-Stellen hätte es sich sogar etwas konkreter gewünscht.
- Die Instrumente der TWW-Verordnung (Vereinbarungen, Vorranggebiete, Koordinationspflicht) schneiden gut ab und finden sowohl bei den kantonalen Landwirtschaftsstellen als auch bei den Natur- und Landschaftsschutzstellen Akzeptanz.

Trotz des insgesamt positiven Befundes weist die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen folgende Schwachpunkte auf:

- Ein Teil der Kantone macht ein Fragezeichen hinter den *Umfang* der zur Verfügung stehenden Finanzmittel für die Bewirtschaftenden: Diese dürften nach Meinung eines Fünftels der Kantone – namentlich auch mittel- bis langfristig – nicht ausreichend sein für den Schutz der TWW.
- Die Beurteilung des Inventars als Kernstück der Verordnung fällt als einziges Element der zukünftigen Verordnung kontrovers aus: Während die Mehrheit der Befragten die Einführung des Inventars begrüsst, empfinden eine Minderheit von vier N&L-Stellen und etwa die Hälfte der LW-Stellen das Inventar als zu starr und zu wenig flexibel. Es spiegeln sich hier die Vorbehalte, die das BLW auf nationaler Ebene dem Inventar entgegenbringt.
- Am kritischsten wird die politische Akzeptanz der zukünftigen Verordnung beurteilt. Etwa die Hälfte der Befragten auf kantonaler Ebene beurteilen diese als hoch, die andere Hälfte eher als mittel oder tief.
- Die lange Dauer des Projekts (mehr als zehn Jahre seit dem Start der Inventarisierung) hat dazu geführt, dass einige Kantone etwas den Überblick über die TWW-Schutzpolitik verloren haben.
- Vier Kantone äussern grundsätzliche Kritik am Vorgehen des BAFU im Bereich des TWW-Schutzes: Sie stören sich daran, dass bereits vor dem Inkrafttreten der TWW-Verordnung Massnahmen zum Schutz der TWW-Flächen vom Bund verlangt werden und fühlen sich insofern mangelhaft bei der Entwicklung der Schutzpolitik einbezogen. Dieses Ergebnis dürfte in vier

Kantone ein Grund dafür gewesen sein, dass bisher nur bescheidene oder keine Vollzugsaktivitäten entwickelt worden sind.

Ausgehend von diesen empirischen Befunden können die Sollzustände mehrheitlich als erfüllt gelten. Zwei Aspekte gelten als nicht erfüllt: Der erste betrifft die Zufriedenheit der Kantone mit der Zusammenarbeit des Bundes. Der zweite den Informationsstand eines Teils der Kantone zur geplanten TWW-Schutzpolitik des Bundes. Ein Sollzustand konnten nicht überprüft werden.

Teilaspekte	Sollzustand	Beurteilung Ende 2006
Transparenz	Bei den Kantonen ist eine Partnerperson definiert	- Ist überall der Fall
	Relevante Informationen werden den Kantonen vom Bund frühzeitig weitergegeben	- Ist der Fall (mit einer Ausnahme) - Überblick über die geplante Entwicklung der TWW-Politik namentlich über die Inhalte der TWW-Verordnung bei einem Teil der Kantone nicht gegeben
	Mindestens einmal pro Jahr erfolgt ein direkter Kontakt zwischen Bund und Kantonen	- Ist der Fall, in 21 von 24 Kantonen (viel) häufiger
Akzeptanz der TWW-Politik	Die im Vollzug eingesetzten Instrumente sind mit der KBLN bereinigt	- Konnte nicht präzise überprüft werden
Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit	Die Zufriedenheit der Kantone (für TWW verantwortliche Person in den Kantonen) mit der Zusammenarbeit ist hoch	- Gilt für die Mehrheit der Kantone - Eine Minderheit von vier Kantonen ist nicht zufrieden mit dem Einbezug in die Entwicklung der TWW-Politik
Befähigung	Die den Fachstellen unterbreiteten Unterlagen sind auf deren spezifische Bedürfnisse zugeschnitten	- Ist der Fall
	Die Unterlagen sind von guter inhaltlicher Qualität	- Ist der Fall (insbesondere für die im Zusammenhang mit dem Inventar abgegebenen Unterlagen)

111 Überprüfung der Sollzustände bezüglich der Zusammenarbeit Bund-Kantone

Befund zum bisherigen Vollzug in den Kantonen

Der Vollzug hat in den Kantonen eine stark unterschiedliche Geschichte. Während elf Kantone schon vor 1990 den Schutz von TWW-Flächen gestartet haben, haben acht Kantone damit erst in den Neunzigerjahren begonnen, vier vollziehen erst seit dem Jahr 2000. Angesichts dieser Entwicklung überrascht es nicht, dass der Vollzug eine grosse Heterogenität aufweist. Dennoch lassen sich folgende Elemente benennen, die im kantonalen Vollzug mehrheitlich ähnlich oder gleich sind:

- *Freiwilliger Vollzug vorherrschend:* Als Vollzugsphilosophie ist heute der freiwillige Vollzug dominierend: 13 Kantone setzen beim Schutz der TWW-Flächen auf freiwillige Instrumente wie Verträge und Vernetzungskonzepte. Nur fünf Kantone bedienen sich Schutzverordnungen und damit eines dirigistischen Vollzugs. Bei sechs Kantonen kommt eine kombinierte Vollzugsphilosophie zur Anwendung.

- *Geringe faktische Bedeutung der Gemeinden im Vollzug:* Die Gemeinden spielen trotz teilweise formal hoher Bedeutung eine eher untergeordnete Rolle im kantonalen Vollzug. Sie können diesen zwar unterstützen, sind allerdings selten entscheidend für den Vollzug.
- *Hohe Bedeutung von Dritten:* Der kantonale Vollzug ist in einem verhältnismässig grossen Umfang auf den Beizug von Dritten, insbesondere private Beratungsbüros sowie landwirtschaftliche Beratung angewiesen, welche die Inventarisierung betreuen, Vernetzungskonzepte durchführen, Verträge abschliessen und auch Kontrollen vornehmen. In acht Kantonen ist die Bedeutung von Dritten im Vollzug hoch, bei sechs Kantonen mittel.

Folgende Aspekte des Vollzugs können als besonders positiv herausgehoben werden.

- *Eingespielte Zusammenarbeit zwischen kantonalen Stellen:* Die Zusammenarbeit zwischen den zwei wichtigsten kantonalen Instanzen im Vollzug, den Natur- und Landschaftsschutzstellen und den Landwirtschaftsstellen, ist insgesamt gut: In den Kantonen bezeichnen 13 Befragte die Zusammenarbeit als gut, elf zumindest als mittel.

Folgende Aspekte sind im Vollzug als kritisch zu beurteilen:

- *Ressourcenausstattung der kantonalen Vollzugsstellen angespannt:* Die kantonalen Stellen für Natur- und Landschaftsschutz verfügen nach eigenen Angaben nur teilweise (in zwölf Kantonen) über die notwendigen Betriebsmittel (Personal, Finanzen, Hilfsmittel, Know-how) zu einem wirksamen Schutz der TWW-Flächen. Nur gerade fünf verantwortliche Stellen in den Kantonen betrachten ihre Ressourcenausstattung als gut im Hinblick auf den Vollzug des Schutzes der TWW. Es mangelt den kantonalen Stellen nach eigenen Angaben primär an Personal und Finanzmitteln.
- *Stark unterschiedliche Vollzugsintensität:* Am stärksten streut im kantonalen Vollzug die Vollzugsintensität (der Umfang, mit dem die Verträge und Schutzverordnungen mit Information, Beratung, Kontrollen, Aktionsplänen und Umsetzungskonzepten flankierend unterstützt werden). In fünf Kantonen ist eine hohe Vollzugsintensität zu beobachten, in zehn Kantonen eine mittlere und neun Kantone vollziehen eher passiv und gehen nicht aktiv auf die Bewirtschaftenden zu.

Mit der Vollzugsintensität und der Vollzugsphilosophie lässt sich der Vollzug in einem Kanton recht gut beschreiben. Welches sind aber die Bestimmungsfaktoren für diese beiden Vollzugsmuster? Es sind deren zwei: Der Problemdruck und die politische Akzeptanz des TWW-Schutzes (gemessen an der Akzeptanz der zukünftigen TWW-Verordnung aus Sicht der kantonalen Vollzugsstellen):

- *Bedeutung des Problemdrucks für die Vollzugsphilosophie:* Je mehr Flächen ein Kanton aufweist, desto eher wählen die Verantwortlichen einen kombinierten oder freiwilligen Vollzug. Umgekehrt ist ein dirigistischer Vollzug nur in Kantonen mit wenig TWW-Flächen zu beobachten. Wir erklären den Zusammenhang zwischen Problemdruck und Vollzugsphilosophie mit dem Umstand, dass ein dirigistischer Vollzug viele Ressourcen bindet und daher nur in Fällen mit geringem Problemdruck und absolut eher tiefem Vollzugsaufwand umsetzbar ist. Einschränkend zu diesem Befund muss festgehalten werden, dass verschiedene unabhängige Variablen, die zur Erklärung der Vollzugsphilosophie beitragen könnten (z. B. die generelle Akzeptanz der Umweltpolitik, Einfluss anderer Politiken) in der Untersuchung nicht kontrolliert werden konnten. So kann es in Kantonen mit wenigen TWW-Flächen durchaus sein, dass diese besonders gut geschützt werden sollen und die Verantwortlichen daher zu Schutzverordnungen greifen. Zudem entspricht der Befund einem gewissen Megatrend zu einem freiwilligen Vollzug staatlicher Aufgaben, der namentlich im Umwelt-, aber auch im Energiebereich ab Mitte der Neunzigerjahre zu beobachten ist.

- **Bedeutung der politischen Akzeptanz für die Vollzugsintensität:** Die Vollzugsintensität ist zu einem guten Teil von der politischen Akzeptanz des TWW-Schutzes in den Kantonen abhängig. Es konnte gezeigt werden, dass in Kantonen, in denen die politischen Behörden nach Meinung der Vollzugsverantwortlichen die zukünftige TWW-Verordnung gut akzeptieren ein eher intensiver Vollzug vorherrscht (neun Kantone). Umgekehrt weisen Kantone, in denen die politische Akzeptanz der zukünftigen Verordnung eher tiefer liegt häufiger eine geringere Vollzugsintensität auf (neun Kantone). Wir erklären den Zusammenhang zwischen politischer Akzeptanz und Intensität des TWW-Schutzes damit, dass eine Vollzugsbehörde bei knappen Mitteln, diese eher in den Bereichen einsetzt, in denen von den politischen Vorgesetzten und der Legislative eine Rücken- deckung zu erwarten ist.

Für den Vollzug wurden folgende Sollzustände definiert. Sie sind in unterschiedlichem Ausmass erreicht worden wie die folgende Tabelle zeigt (für die kursiv geschriebenen Sollzustände wurden zwar die Aspekte definiert, aber kein konkreter Sollzustand festgelegt; wir haben an dieser Stelle daher einen Wert festgelegt).

Teilaspekte	Sollzustand	Beurteilung Ende 2006
Häufigkeit der Zusammenarbeit zwischen N&L- und LW-Stellen	<i>Intensität Zusammenarbeit zwischen Fachstellen der Land- und Forstwirtschaft</i>	- Ist bei 14 Kantonen hoch (einmal pro Monat und mehr) - Bei neun Kantonen teilweise gegeben (1 bis 5 Mal pro Jahr) - Bei einem Kanton tief (weniger als einmal pro Jahr)
Zufriedenheit der Zusammenarbeit zwischen N&L- und LW-Stellen	<i>Zufriedenheit der Zusammenarbeit der kantonalen N&L- und LW-Stellen ist hoch</i>	- Bei 14 Kantonen hoch - Bei zehn Kantonen mittel
Akzeptanz der Ziele der TWW-Verordnung	<i>Akzeptanz der Ziele der TWW-Verordnung ist bei N&L- und LW-Stellen gegeben</i> <i>Akzeptanz der Instrumente der TWW-Verordnung ist gegeben</i>	- Bei 22 Kantonen gegeben - Bei allen Instrumenten mit Ausnahme der Inventare gegeben
Befähigung	<i>Ressourcenausstattung der kantonalen Vollzugsstellen für den TWW-Schutz ist ausreichend</i>	- Bei LW-Stellen mehrheitlich gegeben - Bei der Hälfte der N&L-Stellen nicht gegeben

112 Überprüfung der Sollzustände im kantonalen Vollzug

Befunde zum Output des kantonalen Vollzugs

Die systematische Erfassung in den Kantonen lässt auch präzise Aussagen über den gegenwärtigen Schutz der TWW-Flächen zu: Total sind im Jahr 2006 in der Schweiz 28 Prozent der im nationalen Inventar festgehaltenen TWW-Flächen in den Kantonen entweder über Verträge oder Schutzverordnungen gesichert. In diese Berechnung sind Angaben aus Kantonen berücksichtigt, die 95 Prozent aller TWW-Flächen von nationaler Bedeutung aufweisen.

Die Outputs des kantonalen Vollzugs, die zum Schutz von TWW-Flächen bereitgestellt werden, weisen eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf:

- Die Information und Beratung der Bewirtschaftenden ist praktisch in allen Kantonen ein wichtiges Vollzugsinstrument; meist wird dieses gemeinsam von den Natur- und Landschaftsschutzstellen sowie den Landwirtschaftsstellen eingesetzt.
- Die Vermeidung von Beeinträchtigungen mittels Mitberichtsverfahren gehört zur Routine: Sie findet in 88 Prozent der Kantone statt und verläuft nach Einschätzung der Verantwortlichen meist erfolgreich im Sinne eines Schutzes der TWW ab.
- Bei den häufigsten Beeinträchtigungen von TWW-Flächen treffen 50 bis 80 Prozent der Kantone entsprechende Gegenmassnahmen.

Trotz dieser drei Trends ist die Heterogenität prägend für die Outputs auf Stufe der Kantone. Auf sechs Aspekte ist besonders hinzuweisen:

- *Differenzen bezüglich der gesicherten Flächen:* Während drei Kantone bereits mehr als 80 Prozent ihrer TWW-Flächen gesichert haben, liegt der gesicherte Anteil von TWW-Flächen in acht Kantonen deutlich unter 20 Prozent. Darunter befinden sich auch Kantone, die im schweizweiten Vergleich viele TWW-Flächen aufweisen.
- *Differenzen beim Schutz von verschiedenen Arten von Flächen:* Während die Wiesen 2006 fast zur Hälfte unter Schutz stehen, sind nur 12 Prozent der Weiden und nur 9 Prozent der Brachen gesichert.
- *Differenzen beim Einsatz der Schutzinstrumente:* Verträge mit Bewirtschaftenden kommen in 16 Kantonen zum Einsatz, wobei acht Kantone ausschliesslich auf Verträge setzen. Neun Kantone setzen auf eine Kombination von Verträgen, Schutzbeschlüssen und Verfügungen, während ein Kanton ausschliesslich auf Schutzbeschlüsse setzt.
- *Differenzen bei der Ausgestaltung von Verträgen:* Alle eingesetzten Verträge enthalten die grundlegend notwendigen Elemente. Hingegen ist ihre Ausgestaltung sehr heterogen, so dass sich in allen Kantonen – insbesondere bei Trockenweiden – Verbesserungsmöglichkeiten ergeben.
- *Differenzen beim vorsorglichen Schutz und den Vorranggebieten:* Mindestens so heterogen in Form und Umfang wie die Schutzinstrumente präsentieren sich die Outputs zum vorsorglichen Schutz und dem geplanten Einsatz von Vorranggebieten. Klare Muster in den Outputs konnten hier nicht beobachtet werden. Die Erhebungen haben zudem gezeigt, dass der Begriff „vorsorglicher Schutz“ von den kantonalen Vollzugsverantwortlichen sehr unterschiedlich interpretiert wird. Ebenso wird die Sicherung der Flächen in den kantonalen Richtplänen stark verschieden gehandhabt.
- *Differenzen bei den Beitragsmodellen:* Es lassen sich nicht weniger als sechs Beitragsmodelle unterscheiden, die in jedem Kanton zusätzlich unterschiedlich ausgestaltet werden. Dies führt zu NHG-Beiträgen, die zwischen 0 und 24 Franken pro Are bei Wiesen und von 0 bis 14 Franken pro Are bei den Weiden schwanken.
- *Differenzen bei den Aktionsplänen:* Nur 13 Kantone besitzen nach eigenen Angaben einen Aktionsplan. Bei zweien davon konnten die entsprechenden Dokumente nicht beschafft werden. Gemeinsamkeiten finden sich bei der Formulierung von Zielen und Massnahmen, die auffälligsten Differenzen bestehen bei den Ressourcen und den Terminen.

Die Differenzen in den einzelnen Outputs pro Kanton sind primär auf die unterschiedliche Vollzugsintensität zurückzuführen:

- Kantone mit einer hohen Vollzugsintensität (d. h. sie betreiben in grossem Umfang Information und Beratung, verfügen über Aktions- und Umsetzungspläne und führen systematisch Kontrollen und Begehungen durch) weisen einen höheren Anteil an gesicherten Flächen aus.
- Kantone mit einer niederen Vollzugsintensität fallen beim Anteil der gesicherten Flächen ab. Bei neun Kantonen mit tiefer Vollzugsintensität liegt der Anteil der gesicherten Flächen zwischen 0 und 50 Prozent. Vier von diesen neun Kantonen vereinigen alleine 40 Prozent der nationalen TWW-Flächen auf ihrem Kantonsgebiet und verfügen über einen Anteil an gesicherten Flächen von unter 4 Prozent. Hier besteht der grösste Handlungsbedarf.

Andere Faktoren des Vollzugs vermögen die Unterschiede in den Outputs *nicht* zu erklären:

- Der Zeitpunkt der Erstellung des nationalen Inventars und die Einführung der Ökoqualitätsverordnung (ÖQV) vermögen die Unterschiede im Umfang des TWW-Schutzes nur punktuell, aber nicht generell zu erklären.
- Der Umfang des TWW-Schutzes ist unabhängig vom Startzeitpunkt der entsprechenden Politik der Kantone.
- Die Vollzugsphilosophie ist nicht bestimmend für den Umfang der gesicherten Flächen. Das heisst, es kann prinzipiell mit unterschiedlichen Vollzugsphilosophien der gleiche Effekt erzielt werden.
- Der Anteil verschiedener Arten von Flächen (Weiden, Wiesen) in den Kantonen führt nicht zu einer spezifischen Vollzugsintensität oder Vollzugsphilosophie.
- Ein hoher Anteil an TWW-Flächen führt nicht zu tieferen Beiträgen für die einzelnen Bewirtschaftenden.

Betrachten wir die Sollwerte auf Stufe der Outputs, spiegelt sich bei deren Erreichung die beschriebene Heterogenität des Outputs. In verschiedenen Fällen fehlen noch die notwendigen Sollzustände. In anderen Fällen können diese noch nicht überprüft werden.

Teilaspekte		Soll-Zustand	Beurteilung Ende 2006
Aktionsplan	Quantität	Erstellen eines Aktionsplanes innert 12 Monaten nach Inkraftsetzung TWWV	- 14 Kantone verfügen über Aktionspläne oder Dokumente mit ähnlichem Charakter
Schutz, Unterhalt und Förderung von TWW-Objekten	Quantität	Erstellen einer Detailplanung innert zwei Jahren nach der Inkraftsetzung der TWWV	- Kann nicht überprüft werden
		Massnahmen zum Erhalt der TWW sind objektspezifisch festgelegt	- Kann nicht überprüft werden
		Der vorsorgliche Schutz ist bereits realisiert	- Kann nicht überprüft werden
Beitragsmodell	Quantität	Erstellen Beitragsmodell innert einem Jahr nach der Inkraftsetzung der TWWV	- 87 Prozent der Kantone verfügen über ein Beitragsmodell
Vorsorglicher Schutz	Quantität	Der vorsorgliche Schutz ist bereits realisiert	- In 15 Kantonen realisiert
	Quantität	Anwendung von mindestens einem der drei möglichen Instrumente	- In sechs Kantonen erfüllt - In sechs Kantonen geplant

Teilaspekte		Soll-Zustand	Beurteilung Ende 2006
		Einbezug in das Mitberichtsverfahren	- In elf Kantonen der Fall, bei vier Kantonen geplant
Verträge/Schutzbeschlüsse/Verfügungen	Quantität	100 Prozent der Gesamtfläche der Objekte von nationaler Bedeutung innert sechs Jahren nach Inkrafttreten der TWWV konform umgesetzt und gesichert	- 28 Prozent der Flächen sind gesichert
		5 Prozent Kontrollen bezüglich korrekter Nutzung/Pflege der Objekte pro Jahr	- Fünf Kantone kontrollieren einen grossen Anteil der Flächen systematisch - Neun Kantone kontrollieren einen Teil der Flächen mit Stichproben - Zehn Kantone kontrollieren sporadisch und wenig Flächen
	Qualität	Die Nutzung und Pflege wird zu 75 bis 100 Prozent korrekt ausgeführt	- Ist gegeben, 80 bis 90 Prozent Bewirtschaftende halten Auflagen ein
Beratung der Bewirtschaftenden		Den Bewirtschaftenden wird eine qualifizierte Beratung angeboten	- Sieben Kantone führen in grossem Umfang Information und Beratung der Bewirtschaftenden durch - Fünf Kantone führen in mittlerem Umfang Information und Beratung durch - Sieben Kantone führen in geringem Umfang Information und Beratung durch - Fünf Kantone führen keine aktive Information und Beratung durch
Richt- und Nutzungspläne	Quantität	>75 Prozent Übereinstimmung der Ziele der TWWV mit den Plänen und Vorschriften, welche die zulässige Nutzung des Bodens regeln nach spätestens 15 Jahren	- In zehn Kantonen werden die TWW-Objekte grundeigentümerverbindlich gesichert, bei vier Kantonen >75 Prozent
Beseitigung von Beeinträchtigungen	Qualität	Spezielle Massnahmen sind vorgesehen, um diese Beeinträchtigungen zu reduzieren	- Massnahmen zur Beseitigung der Beeinträchtigung je nach Beeinträchtigung unterschiedlich; bei Verbrachung, Verbuschung und Artenverlust werden bei neun bis 13 Kantonen Massnahmen ergriffen
		Beseitigung der Beeinträchtigungen beträgt >75 Prozent sechs Jahre nach Inkrafttreten der TWWV	- Bei je zwei Kantonen 50 bis 75 Prozent bzw. 25 bis 50 Prozent bzw. <25 Prozent - Restliche Kantone können keine Angaben machen

113 Erreichung der Sollzustände auf Stufe der Zwischenoutputs und Outputs

Befund auf Stufe der Bewirtschaftenden

Die Bewirtschaftenden (hauptsächlich Bauern und Bäuerinnen) bilden die wesentliche Zielgruppe der TWW-Schutzpolitik. Hier lassen sich eine Reihe von positiven Befunden festhalten:

- Die TWW-Schutzpolitik findet eine gute Akzeptanz: 73 Prozent der rund 1'000 befragten Bewirtschaftenden sind mit den Schutzziele zu Trockenwiesen und -weiden „voll und ganz einverstanden“, 22 Prozent sind „eher einverstanden“. Die Akzeptanz des TWW-Schutzes hängt stark von den erwarteten Entschädigungen ab: Diese werden von allen Befragten klar befürwortet.
- Die Bewirtschaftenden sind in hohem Masse über die Auflagen auf ihren Flächen im Bilde. Sie sind auch zufrieden mit den Beiträgen, die sie für die Einhaltung der Auflagen erhalten.
- Die Bewirtschaftenden sind mit den Beratungsangeboten der kantonalen Verantwortlichen grossmehrheitlich zufrieden, wobei die Beurteilung der Bewirtschaftenden bei einem dirigistischen Vollzug etwas tiefer liegt.
- Die Auflagen, die über Verträge und Schutzverordnung an die Bewirtschaftenden übertragen werden, werden gut eingehalten. Die Ergebnisse aus der Telefonbefragung und den Interviews bei den Vollzugsverantwortlichen der Kantone stimmen diesbezüglich überein. Auf Grund der Telefoninterviews schätzen wir die Anzahl der Verstösse gegen die Auflagen zum Schutz der TWW im Schnitt auf 10 bis maximal 20 Prozent.
- In der Regel ist es eine aktive Strategie der Vollzugsverantwortlichen, die zum Erlass von Schutzauflagen führt. Allerdings kommt auch das Gegenteil vor: Immerhin ein Drittel der Bewirtschaftenden gibt an, sich aus eigener Initiative um Verträge für TWW-Flächen bemüht zu haben. Der Vollzug kommt somit auch dort in Bewegung, wo die Kantone eine geringe Vollzugsintensität an den Tag legen.

Der insgesamt positive Befund auf der Stufe der Bewirtschaftenden muss in folgenden Punkten kritisch ergänzt werden:

- Anders als die meisten anderen Instrumente der TWW-Verordnung wird das Inventar von den Bewirtschaftenden weit weniger gut akzeptiert. Immerhin 30 Prozent der befragten Bewirtschaftenden äussern sich skeptisch dazu.
- Zentral scheint uns die Feststellung, dass Verstösse gegen die Auflagen zum Schutz der TWW dann zunehmen, wenn die Auflagen eine Veränderung der Bewirtschaftung notwendig machen. Dies wird bei einer Zunahme der gesicherten Flächen immer öfter der Fall sein: Wir begründen dies damit, dass in Kantonen mit vielen TWW-Flächen zuerst die leicht zu schützenden Flächen gesichert werden (jene Flächen, bei denen der Schutz keine Veränderung der Bewirtschaftung notwendig macht). Bei einer Ausdehnung des Schutzes dürften vermehrt Objekte betroffen sein, die schwieriger zu sichern sind sprich, bei denen Verhaltensänderungen der Bewirtschaftenden notwendig werden. Die Vollzugsinstanzen werden daher bei zunehmender Dauer des Vollzugs immer stärker gefordert sein, die Einhaltung der Auflagen sicherzustellen.
- Die Einhaltung des Schnittzeitpunktes ist das Problem Nummer eins bei der Befolgung der Auflagen. Deutlich geringer ist die Gefahr der Verletzung von Düngvorschriften oder anderen Auflagen (Einsatz von Pestiziden, Weidezeitpunkt oder gar Bewässerung).

Die Sollzustände auf Stufe der Impacts sind grossmehrheitlich erreicht, wie die folgende Tabelle zeigt.

Teilaspekte		Soll-Zustand	Beurteilung Ende 2006
Verhalten der Mittler	Handeln	Mittler bauen Beratung zur TWW in ihre Aktivitäten ein und unterstützen aktiv die Implementation der TWWV	- Ist gegeben
Zufriedenheit und Verhalten der Bewirtschaftenden	Kenntnisse	80 Prozent der TWW-Bewirtschaftenden kennen die TWW spezifischen Zielsetzungen auf ihren TWW-Flächen	- Ist mehrheitlich gegeben (69 Prozent kennen Zielsetzungen im Detail, 28 Prozent ungefähr)

114 Erreichung der Sollzustände auf Stufe der Impacts

Befund auf der Stufe der Outcomes: NGOs und Bevölkerung

Der Schutz der TWW soll einen Mehrwert für die Bevölkerung schaffen. Wir haben indirekt über die NGOs und direkt über eine Befragung von rund 1'000 zufällig ausgewählten Personen in der Schweiz die Wahrnehmung und Akzeptanz des TWW-Schutzes geprüft. Die Befunde bei den NGOs präsentieren sich insgesamt sehr positiv:

- Die 52 von uns telefonisch befragten NGOs kennen den Begriff der TWW gut bis sehr gut. Hingegen ist kaum ein Viertel der NGOs darüber im Bilde, dass der Bund die TWW-Flächen mit einer Verordnung schützen will.
- Die Instrumente zum Schutz der TWW stossen bei allen NGOs (nicht unerwartet) auf eine hohe Akzeptanz. Der Schutz der TWW wird von allen Befragten einhellig begrüsst. Unterschiede zwischen den Sprachregionen oder zwischen Berg- und Talregionen haben sich in den Daten keine gezeigt.

Ebenso wie bei den NGOs geniesst der Schutz der TWW bei den rund 1'000 zufällig befragten Personen eine hohe Akzeptanz:

- Die grosse Mehrheit von 89 Prozent aller 1'006 Befragten befürwortet grundsätzlich den Schutz von TWW-Flächen auch über finanzielle Entschädigungen an die Bauern und Bäuerinnen für den Mehraufwand bei der Bearbeitung. Diese Akzeptanz sinkt allerdings etwas, je konkreter der Schutz mit Massnahmen beschrieben wird, bleibt insgesamt aber klar positiv.
- Die Akzeptanz des Schutzes von TWW-Flächen über finanzielle Zuwendung ist besonders gross bei Frauen, bei Personen mit überdurchschnittlicher Schulbildung und bei Personen aus dem Berggebiet.

Betrachten wir die Sollzustände, so ist die angestrebte Bekanntheit der TWW noch nicht gegeben, hingegen eine hohe Akzeptanz des TWW-Schutzes vorhanden.

Teilaspekte		Soll-Zustand	Beurteilung Ende 2006
Wahrnehmung und Akzeptanz der Regelungen bei der Bevölkerung	Wissen	80 Prozent der Befragten wissen was TWW sind	- Nicht gegeben, 50 Prozent geben an TWW zu kennen, 25 Prozent verfügen über Fachkenntnisse
	Akzeptanz	80 Prozent akzeptieren die Grundidee (Vetragsnaturschutz)	- Knapp gegeben (75 Prozent)

115 Erreichung der Sollzustände auf Stufe der Outcomes

Befund auf Stufe der Outcomes: Veränderung von TWW-Flächen

Der Inventarvergleich zwischen den bereits früher erstellten kantonalen Inventaren und der aktuelleren TWW-Kartierung zeigt für neun untersuchte Kantone deutliche Flächenverluste der Trockenwiesen und -weiden in den letzten 20 Jahren auf:

- Die sicheren Verluste betragen rund 17 Prozent der Gesamtfläche der erneut untersuchten Trockenstandorte in neun untersuchten Kantonen.
- Der effektive Verlust liegt zwischen 17 Prozent (sicherer Verlust) und 43 Prozent (sicherer plus möglicher Verlust), der wahrscheinliche Verlust dürfte zwischen 25 und 30 Prozent liegen.
- Auch eine Zunahmen von TWW-Flächen wurde nachgewiesen; mit 12 Prozent (100% = Gesamtfläche der erneut untersuchten Trockenstandorte in den neun Kantonen, wie oben) fielen diese aber im Verhältnis zu den Verlusten deutlich geringer aus.

Als Gründe für die Flächenverluste lassen sich die Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung, die Verbuschung und Vergandung (vermutlich infolge Aufgabe der Nutzung) sowie in Einzelfällen Aufforstungen sowie Umnutzungen identifizieren.

Mittels eines Modells wurde untersucht, wie sich der Umfang an geschützten TWW-Flächen in ausgewählten Regionen (Bergzone III) unter bestimmten landwirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in Zukunft entwickeln würde. Dabei hat sich gezeigt, dass sich ein Wechsel in der Landwirtschaftspolitik (gemäss der gegenwärtig diskutierten Agrarpolitik 2011) im Vergleich zur aktuellen Landwirtschaftspolitik nur unwesentlich auf den Umfang der gesicherten TWW-Flächen auswirken dürfte. Die NHG-Beiträge zeigen nach der Modellberechnung die erwartete Wirkung: Je höher der Beitrag desto höher der Umfang der gesicherten Flächen. Die Modellrechnung verdeutlicht, dass die gegenwärtig ausgezahlten NHG-Beiträge auch in den Zukunftsszenarien eine gute Wirkung entfalten. Allerdings muss bei zunehmendem Anteil an geschützten Flächen der NHG-Beitrag immer stärker erhöht werden, um die Bewirtschaftenden dazu zu bewegen, zusätzliche Flächen unter Vertrag zu nehmen und damit zu sichern. Die Ergebnisse lassen sich allerdings nicht auf die gesamte Schweiz übertragen: Sie gelten nur für die Bergzone III unter der Voraussetzung eines tiefen Tierbestands und einem ausreichenden Angebot an Nebenerwerbsmöglichkeiten für die Bewirtschaftenden.

11.1 Gesamtbewertung

Wenn die Ergebnisse der Analyse auf allen Ebenen des Wirkungsmodells in Rechnung gestellt werden, so lässt sich die TWW-Schutzpolitik in der Schweiz gemessen an den Zielen des BAFU wie folgt bewerten:²⁴

Auf der *Bundesebene* sind die Voraussetzungen zum wirksamen Schutz der TWW-Flächen grossmehrheitlich vorhanden. Das erste Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen einerseits und dem Bund und den Kantonen andererseits herzustellen, ist erreicht. Mit der TWW-Verordnung liegt eine konzeptionelle Grundlage vor, auf deren Basis die zukünftige Politik entwickelt werden kann. Wenn die TWW-Verordnung wie geplant in Kraft gesetzt wird, sind die Ziele einer umfassenden und

²⁴ BAFU (2006): Vollzug TWW, Ziele und Strategie für den Schutz und die Förderung des Lebensraums der Trockenwiesen und -weiden, Umsetzung der Verordnung, Bern.

schlüssigen Konzeption des TWW-Schutzes auf Stufe Bund erreicht. Die Sollzustände auf dieser Stufe sind fast alle erreicht. Einzig die Akzeptanz der Inventare muss verbessert werden.

Die *Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen* ist etabliert und darf insgesamt als gut bezeichnet werden. Die Akzeptanz der Politik ist mehrheitlich vorhanden. Den einzigen Schwachpunkt bildet die geringe Zufriedenheit jener Kantone, die mit ihrem Einbezug in die Politikgestaltung nicht zufrieden sind. Die Sollzustände sind mehrheitlich erreicht.

Die *Kantone* haben seit 15 Jahren in unterschiedlichem Masse begonnen, TWW-Flächen zu schützen. Die Heterogenität der Schutzpolitik, was den Instrumenteneinsatz und die Intensität der Umsetzung angeht ist sehr hoch. Eine einheitliche Schutzpolitik ist nicht vorhanden: In einigen Kantonen mit vielen TWW-Flächen besteht noch kein funktionierender Vollzug. In einzelnen Kantonen ist die Vollzugsintensität gemessen an den Herausforderungen noch zu niedrig. Bezüglich der Sollwerte fällt die tiefe Ressourcenausstattung der kantonalen Stellen negativ auf. Insgesamt sind die Ziele der TWW-Schutzpolitik, wonach die Kantone nach Übergabe der Objektblätter des Inventars rechtzeitig den Schutz anordnen – insbesondere auf gefährdeten Flächen – noch nicht erreicht.

Das *quantitative Schutzziel*, wonach sechs Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung 100 Prozent der TWW-Fläche gesichert sein soll, ist heute vor der Verabschiedung der Verordnung zu 28 Prozent erreicht. Damit steht die Schutzpolitik nicht ganz am Anfang, aber ein grosser Teil der Aufgabe ist noch zu bewältigen. In der Erreichung der Sollzustände bei den Outputs spiegelt sich die Heterogenität des Vollzugs deutlich wieder.

Die Effekte auf der Ebene der Bewirtschaftenden vermitteln ein *positives Bild* was die *Möglichkeiten zum Schutz der TWW angeht*. Dort wo es gelingt, mit den Bewirtschaftenden Schutzverträge abzuschliessen oder Schutzverordnungen zu etablieren, werden die TWW-Flächen grossmehrheitlich nach den Erfordernissen des Landschaftsschutzes gepflegt und auch kontrolliert. Die Akzeptanz der Schutzpolitik ist dank den finanziellen Anreizen insgesamt gegeben. Die Erreichbarkeit der Gesamtzielsetzung der TWW-Schutzpolitik ist damit durchaus intakt. Die Erreichung der Sollwerte unterstreicht den Befund.

Hinsichtlich des *Outcome-Ziels*, dem Erhalt und (im Mittelland) Ausbau der TWW-Flächen, lassen sich nur punktuelle Aussagen machen. Sicher ist, dass in neun Kantonen die TWW-Flächen in den letzten Jahren abgenommen haben und zwar im Umfang von 25 bis 30 Prozent. Darunter befinden sich auch Kantone mit absolut gesehen sehr grossen Flächen. Dem stehen Flächenzunahmen von etwa 12 Prozent gegenüber. Ein Handlungsbedarf der Politik ist somit angezeigt. Der gegenwärtige Trend läuft den Zielsetzungen des BAFU klar entgegen.

Wo ist der *Handlungsbedarf* am grössten? Am grössten erscheint er gegenwärtig in jenen Kantonen, die grosse Anteile an TWW-Flächen aufweisen, wenige davon unter Schutz gestellt haben und gegenwärtig eine geringe Vollzugsaktivität aufweisen. In diesen Kantonen muss ein deutlicher Politikwandel einsetzen, sollen die Ziele des BAFU im Bereich TWW erreicht werden.

Im Folgenden ist im Sinne einer Übersicht die Erreichung der Sollzustände des BAFU synoptisch zusammengestellt. Die Tabelle soll die Gesamtbewertung illustrieren.

Ebene	Aspekt	Erreichung Sollzustand
Bund	Transparenz	Hoch
	Akzeptanz	Mittel bis hoch
	Zufriedenheit BLW	Mittel bis hoch
	Befähigung	Hoch
Bund-Kanton	Transparenz	Hoch
	Akzeptanz der TWW-Politik via KBNL	-
	Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit	Mittel
	Befähigung	Hoch
Vollzug	Zusammenarbeit zwischen N&L- und LW-Stellen	Mittel bis hoch
	Zufriedenheit der Zusammenarbeit zwischen N&L- und LW-Stellen	Mittel
	Akzeptanz der Ziele der TWW-Verordnung	Hoch
	Ressourcenausstattung kantonale Stellen	Tief bis mittel
Output	Aktionsplan	Mittel
	Schutz, Unterhalt und Förderung von TWW-Objekten	Nicht überprüfbar
	Existenz Beitragsmodell	Hoch
	Bisherige Realisierung vorsorglicher Schutz	Mittel bis hoch
	Anwendung Instrumente vorsorglicher Schutz	Mittel
	Einbezug Mitberichtsverfahren	Hoch
	Gesicherte Fläche	Tief
	Umfang Kontrollen	Mittel
	Einhaltung Verträge	Hoch
	Beratung Bewirtschaftende	Mittel
	Richt- und Nutzungspläne	Tief-mittel
	Beseitigung Beeinträchtigung	Mittel
Impact	Handeln Mittler	Hoch
	Zufriedenheit Bewirtschaftende	Mittel bis hoch
Outcome	Wissen Bevölkerung	Tief
	Akzeptanz Bevölkerung	Hoch

116 Synoptische Darstellung der Erreichung der Sollzustände des BAFU Ende 2006

11.2 Empfehlungen

Welche Empfehlungen lassen sich aus den Erkenntnissen der Nullmessung für die beteiligten Akteure ableiten? Wir unterteilen unsere Empfehlungen in einen strategischen und einen operativen Teil.

11.2.1 Strategische Empfehlungen

Die Strategie zum Schutz der TWW über Verträge und Schutzverordnungen darf auf Grund der Ergebnisse der Nullmessung grundsätzlich als gangbar bezeichnet werden. Ein Strategiewechsel ist nicht angezeigt.

Sollen die Ziele des BAFU erreicht werden, gilt es aber den Schutz quantitativ auszudehnen. Dazu sind Impulse von Seiten des Bundes auf den kantonalen Vollzug notwendig, wobei dem jeweiligen Stand der kantonalen Schutzpolitik Rechnung zu tragen ist. Eine einheitliche Schutzstrategie in allen Kantonen ist damit nur theoretisch denkbar, praktisch hingegen nicht zu realisieren. Dies führt uns zu folgenden Empfehlungen:

- 1 Der Bund soll Kantone, die bereits über eine gut eingeführte, erfolgreiche Strategie (im Sinne einer grossen Reichweite) verfügen, in ihren bisherigen Bestrebungen unterstützen. Mit anderen Worten, es soll nicht der Versuch unternommen werden, einen „idealen“ Vollzug für alle Kantone zu propagieren. Vielmehr sollen die Kantone mit einem *funktionierenden* Vollzug diesen beibehalten und intensivieren. Der Bund soll sie dabei gezielt unterstützen. Um welche Kantone geht es? Es sind jene Kantone, die über eine mittlere und hohe Vollzugsintensität verfügen und/oder bereits mehr als die Hälfte ihrer TWW-Flächen nationaler Bedeutung unter Schutz gestellt haben. Es handelt sich je nach Betrachtung um mindestens acht bis maximal 14 Kantone.
- 2 Mit jenen Kantonen, die gegenwärtig eine tiefe Vollzugsintensität aufweisen und über wenig gesicherte Flächen verfügen, soll grundsätzlich über die zukünftige Schutzstrategie diskutiert werden. Hier ist sowohl eine dirigistische als auch eine freiwillige Vollzugsphilosophie denkbar. Besonderes Augenmerk gilt hier den vier bis acht Kantonen, die über eine grosse oder mittlere Zahl von Flächen verfügen, wenige davon gesichert haben und eine geringe Vollzugsaktivität aufweisen.

Ausgehend von diesen zwei Gruppen von Kantonen stellt sich eine grundsätzliche, strategische Frage, nämlich wie das BAFU seine Ressourcen bei der Unterstützung der kantonalen Politik einsetzen soll. Unter Ressourcen verstehen wir Leistungen des BAFU in Form von Personal oder Finanzen, die für den Aufbau von Hilfsmitteln wie Datenbanken aber auch für die Gestaltung und den Abschluss von Verträgen eingesetzt werden können. Es lässt sich zwischen zwei Strategien unterscheiden:

- Strategie eins besteht darin, ein standardisiertes Angebot an Information, Beratung, Hilfsmitteln und Ressourcen bereitzustellen, das allen Kantonen unabhängig von der vorne gemachten Unterscheidung angeboten wird. Die Kantone entscheiden selber, wie sie von diesem Angebot profitieren wollen. Das BAFU muss allerdings Kapazitäten bereithalten, um dieses Angebot für alle Kantone machen zu können. Das Angebot wird den Kantonen in gleichem Umfang unabhängig von den Erwägungen unter Empfehlung 1 und 2 angeboten.
- Strategie zwei besteht darin die Ressourcen auf jene Kantone zu konzentrieren, bei denen der Vollzug erst am Anfang steht und in denen viele Flächen vorhanden sind. Dies sind primär jene Kantone, mit denen gemäss Empfehlung 2 grundsätzlich über die Wahl einer Schutzstrategie diskutiert werden muss.

Wir empfehlen dem Bund die zweite Strategie zu wählen:

- 3 Der Bund soll den Schwerpunkt seiner Ressourcen in jenen Kantonen einsetzen, die absolut gesehen über viele ungesicherte Flächen verfügen und gleichzeitig eine geringe Vollzugsintensität

aufweisen. Gemeinsam mit dem BLW soll für diese Kantone eine freiwillige Vollzugsphilosophie über Verträge mit den Bewirtschaftenden propagiert werden.

Ein solches Vorgehen rechtfertigt sich zunächst unter Effizienzkriterien: Die Ergebnisse der Nullmessung legen die Vermutung nahe, dass es bei Kantonen mit einem tiefen Anteil an nicht gesicherten Flächen relativ einfach sein sollte, einen substantiellen Anteil von Flächen unter Schutz zu stellen: Es handelt sich um jene Flächen, die ohne Verhaltensänderungen der Bewirtschaftenden mit Verträgen gesichert werden können.

Die Wahl einer freiwilligen Strategie lässt sich ebenfalls mit Befunden aus der Nullmessung stützen: In Kantonen mit grossen Flächen dürfte dem dirigistischen Vollzug auf Basis von Schutzverordnungen die politische Akzeptanz fehlen.

Auf Grund der Erhebungen im Rahmen der EK kann die Vorgehensweise im Kanton Graubünden als Vorbild für eine Schutzstrategie in den genannten Kantonen angeführt werden, insofern absolut gesehen eine grosse Zahl von ungesicherten Flächen vorhanden ist:

- Graubünden setzt auf eine systematische auf die Gemeinden ausgerichtete Informationsstrategie.
- Die Gemeinden werden nacheinander über die Möglichkeiten zur Etablierung von Vernetzungskonzepten informiert. Die Gemeinden und die betroffenen Bewirtschaftenden erstellen mit Unterstützung von Beraterinnen und Beratern Vernetzungskonzepte, die alle Biotope berücksichtigen und auf gesamtbetriebliche Verträge für die Bewirtschaftenden hinauslaufen. Diese Verträge enthalten dabei nicht nur die NHG-Gelder, sondern auch die ökologischen Beiträge aus der DZV und ÖQV.
- Die Ergebnisse der Vernetzungskonzepte werden wo immer möglich in die kommunalen Nutzungs- und Zonenpläne übernommen, sobald sich die Gelegenheit dazu bietet.
- Diese Strategie basiert auf einer sehr engen Zusammenarbeit zwischen den kantonalen landwirtschaftlichen Stellen und den Natur- und Landschaftsschutzstellen. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Verwaltung der Verträge und die Auszahlung der Beiträge eine notwendige Voraussetzung für eine solche Strategie.

Die Aufgabe des Bundes in diesem Kontext liegt im Aufbau der Hilfsmittel für die Lancierung einer solchen Strategie. Dazu gehören die Etablierung einer EDV-gestützten Vertragserfassung; die Bereitstellung von Personal, das Vernetzungskonzepte partizipativ entwickeln kann und die finanzielle Unterstützung von Vernetzungskonzepten. Ferner kann es Aufgabe des Bundes sein, den Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen, die diese Vollzugstrategie einschlagen wollen systematisch zu unterstützen. Eine solche Strategie schafft einen genügenden Handlungsspielraum, um auf die lokalen Gegebenheiten einzugehen, stösst politisch auf mehr Akzeptanz als ein dirigistisches Vorgehen und erbringt dank den Vernetzungskonzepten einen ökologischen Mehrwert.

Die Lancierung eines freiwilligen Vollzugs mittels Vernetzungskonzepten kann für die acht Kantone weiter präzisiert werden:

- Bei vier dieser acht Kantone gehen wir davon aus, dass die Akzeptanz der TWW-Schutzpolitik grundsätzlich gegeben ist. Hier empfehlen wir ein offensives Vorgehen auf der operativen Ebene mit den entsprechenden praktischen Unterstützungsangeboten (Bereinigung von Datengrundlagen, Bereitstellung von Beratung usw.) für die Verantwortlichen der N&L-Stellen.

- Bei zwei der acht genannten Kantone empfehlen wir eine Lancierung der TWW-Schutzpolitik über die Instrumente des NFA: Schwergewicht der Kommunikation liegt hier beim finanziellen Anreiz, der eingesetzt werden muss, um die Akzeptanz des TWW-Schutzes zu erhöhen. Den finanziellen Leistungen muss eine adäquate Vollzugsintensität der Kantone gegenüber stehen. Der NFA bietet hier die notwendigen Steuerungspotenziale.
- Bei zwei der acht Kantone empfehlen wir ein Vorgehen auf der politischen Ebene. Wir glauben, dass die notwendige Akzeptanz der Politik hier grundsätzlich nicht vorhanden ist, womit auf der operativen Ebene keine Veränderung der Schutzpolitik erreicht werden kann.

Für die Kantone mit einem heute weit fortgeschrittenen Vollzug empfehlen wir Folgendes:

- 4 Ein angepasstes Unterstützungskonzept ist für jene Kantone aufzubauen, die heute über einen grossen Anteil gesicherter Flächen verfügen. Der Schwerpunkt der Aktivitäten muss hier auf der Beobachtung und gegebenenfalls Verbesserung der Bewirtschaftungsqualität liegen und der Sicherung von Flächen bei freiwilligem Vollzug.

Die Empfehlung 4 leitet sich aus der Befragung der Bewirtschaftenden ab: Diese legt die Vermutung nahe, dass bei zunehmendem Schutz der Flächen Bewirtschaftungsveränderungen notwendig sind, was zu einer höheren Nichtbefolgung der Auflagen führt. Hier braucht es eine verstärkte Analyse des Problems sowie eine gezielte Beratung der betroffenen Bewirtschaftenden.

Bezüglich des gesamten Ressourceneinsatzes des BAFU empfehlen wir Folgendes:

- 5 Das BAFU soll seine Aktivitäten bei jenen Kantonen mit wenig Flächen und speziellen Gegebenheiten auf ein Minimum konzentrieren und hier primär auf Wunsch der Kantone mit Information und Beratung aktiv werden. Angesprochen sind hier jene Kantone mit einer geringen Zahl von Objekten (2 bis 20) und jeweils individuellen Schutzproblematiken.

Für die Abstimmung der jeweiligen Unterstützungsmassnahmen des Bundes auf die Kantone bieten die Verhandlungen im Rahmen des NFA eine gute Gelegenheit. Dieser geplante Kontakt mit den Kantonen soll genutzt werden, um auf das Beratungsangebot des Bundes hinzuweisen und das Gespräch über konkrete Leistungen einzuleiten.

11.2.2 Operative Empfehlungen

Die Analyse der Erfolgskontrolle lässt die Formulierung einer Reihe von operativen Empfehlungen zu, die mehrheitlich unabhängig von den Empfehlungen 1 bis 5 realisiert werden können. Wir präsentieren die Empfehlungen geordnet nach den verschiedenen Vollzugsakteuren.

Operative Empfehlungen auf der Ebene Bund

- 6 Die politische Akzeptanz der zukünftigen Verordnung und insbesondere des Inventars dürften bei verschiedenen Kantonen den Vollzug massgeblich beeinflussen. Es sind daher kommunikative Massnahmen vorzukehren, mit denen der Kritik am Inventar (zu starr, zu dirigistisch) bei kantonalen Behörden und Politik die Spitze gebrochen werden kann. Zu denken wäre an die Aufbereitung guter Beispiele oder konkrete Hilfestellung für Kantone mit besonders vielen Flächen.
- 7 Die direkte Information an die Bewirtschaftenden ist von grosser Bedeutung: Wie die Umfrage gezeigt hat, entfalten die Bewirtschaftenden oftmals selber die Initiative und suchen beim Kanton um Verträge nach. Wird der Informationsstand der Landwirte über die Abgeltung von ökologischen

Leistungen auf TWW-Flächen gesteigert, stimuliert dies den Vollzug insbesondere in Kantonen mit wenig gesicherten Flächen. Die Erkenntnis, dass bisher ein Drittel der Bäuerinnen und Bauern selber beim Kanton um Beiträge respektive Verträge nachgesucht hat, lässt hier ein grosses Potenzial vermuten.

- 8 Die Entwicklung der Schutzpolitik des Bundes läuft jetzt bereits zwölf Jahre (gerechnet ab dem Startschuss der Inventarisierung). Es ist für die am Projekt weniger intensiv beteiligten Kantonsvertretenden schwierig, die Übersicht zu behalten. Die kommende Vernehmlassung bietet daher eine gute Gelegenheit, die wesentlichen Informationen (Entstehung, Bedeutung der Inventare, Vollzugsperspektiven) nochmals zu bündeln und für alle Kantone kurz und gut verständlich darzustellen.
- 9 Das BAFU sollte prüfen, ob die Unterstützung der Kantone mit geringer Vollzugsintensität und vielen Flächen gemeinsam mit dem BLW entwickelt werden kann. Dadurch lassen sich die kantonalen landwirtschaftlichen Stellen besser erreichen und die Bundespolitik tritt geschlossen und daher glaubwürdiger auf.
- 10 Im Rahmen der Vernehmlassung sind neben den Natur- und Landschaftsschutzstellen auch die landwirtschaftlichen Stellen der Kantone gut zu informieren. Eine entsprechende Absprache mit dem BLW ist notwendig.
- 11 Die Untersuchungen haben gezeigt, dass der Begriff des „vorsorglichen Schutzes“ bei den Kantonen unterschiedlich verwendet und interpretiert wird. Dies gilt ebenso für die Schutzmassnahmen von TWW-Flächen im Rahmen der kantonalen Richtplanung. Es wird empfohlen, den Begriff des „vorsorglichen Schutzes“ genauer zu definieren. Weiter schlagen wir vor, dass der Bund Empfehlungen zuhanden der Kantone formulieren soll, in welcher Form der vorsorgliche Schutz von TWW-Flächen im Rahmen der kantonalen Richtplanung zu verankern ist.

Operative Empfehlungen für Bund und Kantone

Die Inventare geniessen teilweise einen schlechten Ruf bei den Bewirtschaftenden und gelten als wenig flexibel.

- 12 Es ist zu prüfen, wie sich das Image der Inventare bei den Bewirtschaftenden verbessern lässt. Sind Inventare wirklich einschränkend und dirigistisch? Wo sind sie flexibel? Vorranggebiete scheinen hier eine Möglichkeit für mehr Flexibilität zu bieten. Nicht nur den Kantonen, sondern auch den Bewirtschaftenden muss dieser Aspekt kommuniziert werden. Die Kommunikation soll aber nicht flächendeckend erfolgen, sondern spezifisch in jenen Kantonen, in denen Vorranggebiete zum Einsatz kommen sollen und dies von den Kantonen erwünscht wird.
- 13 TWW-Flächen sollten möglichst rasch per Internet abrufbar gemacht werden. Dies fördert die Transparenz vor allem bei Beratern und NGOs aber auch bei Bewirtschaftenden. Ferner fördert es die Transparenz des Vollzugs. Die gegenwärtige Lösung im Kanton St. Gallen (GIS-Internet-Portal) kann als Vorbild für einen öffentlichen Zugang der Informationen dienen.

Operative Empfehlungen auf Stufe Kantone

- 14 Es wurde gezeigt, dass die Intensität des Vollzugs für die Reichweite entscheidend sein dürfte. Ein intensiver Vollzug benötigt aber die notwendige Beratungskapazität. Angesichts knapper Mittel bildet eine stärkere Kooperation mit der landwirtschaftlichen Beratung hier eine Möglichkeit. Dies um so mehr, als dass die landwirtschaftliche Beratung in vielen Kantonen eine Reorganisation und auch Neuorientierung erlebt. Eine entsprechende Strategie von Kantonen, BAFU und BLW wäre zu diskutieren.
- 15 Private Berater sind zentral für den Aufbau der Vernetzungskonzepte und der Verträge. Allerdings besteht die Gefahr, dass bei einer Kürzung der Finanzen Mittel für externe Aufträge als erstes gestrichen werden, womit ein zentrales Element des Vollzugs namentlich beim Einsatz von Vernetzungskonzepten wegfällt. Ein Minimum an Kapazität ist daher bei den kantonalen Stellen auf jeden Fall bereitzuhalten.
- 16 Kantone, die eine grosse Reichweite beim TWW-Schutz erzielen wollen, müssen aktiv auf die Bewirtschaftenden zugehen. Bei einem dezentralen Vollzug muss der Kanton die Gemeinden zu diesem Schritt motivieren. Auf entsprechende Initiativen bei Bewirtschaftenden und Gemeinden zu warten, benötigt zu viel Zeit.
- 17 Die Kantone können im Vollzug stark voneinander lernen. Zu denken ist an die Übernahme von EDV-Lösungen zur Verwaltung von Verträgen aber auch an die Übernahme von Vollzugsmodellen. Dies dürfte vor allem Kantonen mit einem wenig fortgeschrittenen Vollzug erlauben, Kosten zu sparen und schneller zu vollziehen. Der Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen ist daher zu intensivieren. Der Bund kann seine Angebote in dieser Richtung durchaus ausbauen und auf spezielle Gruppen von Kantonen fokussieren.
- 18 Wo hohe Anteile Flächen unter Schutz stehen, gilt es den Aspekt der Einhaltung der Verträge besonders zu beachten. Die Bewirtschaftenden in diesen Kantonen sind mit Beratung und Information bei der Pflege der Flächen zu unterstützen. Daneben sind systematische Kontrollen und Begehungen notwendig.
- 19 Verträge auf Stufe der Kantone mit einer geringeren Laufzeit als sechs Jahre sind anzupassen.
- 20 Bei einem Wechsel der Bewirtschaftenden ist eine persönliche Beratung derselben zu empfehlen.

Technischer Anhang: Erhebungsinstrumente und Umfang der Interviews

(separates Dokument)